

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Правительства Российской Федерации
как необходимый элемент
законодательного процесса

*4-е издание,
переработанное и дополненное*

Издание Государственной Думы
Москва • 2016

УДК 342.52(470) + 342.51(470)
ББК 67.400.62 + 67.401.011

3.18

Под общей редакцией

Начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы,
заслуженного юриста Российской Федерации

М. В. Деменкова

Коллектив авторов:

О. А. Борзунова (гл. 1 (кроме п. 1.3), гл. 2, п. 9.3, гл. 10, 11, 15),
Н. М. Бумажкина (гл. 6, 12, 13, 14), В. В. Мельников (гл. 4),
Е. В. Минакова (гл. 5, 7, 8), Е. В. Пашкова (гл. 16, 17),
М. А. Рахметов (гл. 3), Ю. В. Сапожникова (п. 1.3, гл. 9 (кроме п. 9.3))

3.18 Заключение Правительства Российской Федерации как необходимый элемент законодательного процесса / Под общ. ред. М. В. Деменкова. – Изд. 4-е, перераб. и доп. – М.: Издание Государственной Думы, 2016. – 320 с.

Настоящее пособие по применению части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации подготовлено федеральными государственными гражданскими служащими отдела правовой и лингвистической экспертизы законопроектов по финансовому и банковскому законодательству Правового управления Аппарата Государственной Думы.

В пособии приведен подробный анализ проектов федеральных законов на их соответствие части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации с учетом положений теории конституционного и финансового права.

Предназначено для государственных гражданских служащих, работников органов государственной власти и широкого круга читателей, интересующихся законотворческой деятельностью.

УДК 342.52(470) + 342.51(470)
ББК 67.400.62 + 67.401.011

СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения	8
ВВЕДЕНИЕ	10
Глава 1. ОСОБЕННОСТИ СТАТЬИ 104 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	12
1.1. Правовая природа заключения Правительства Российской Федерации	12
1.2. Законопроекты о введении или отмене налогов, или об освобождении от их уплаты	17
1.3. Законопроекты о государственных займах	19
1.4. Законопроекты, предусматривающие изменение финансовых обязательств государства	24
1.5. Законопроекты, приводящие к расходам за счет федерального бюджета	26
Глава 2. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ	28
2.1. Конституция и акты конституционного значения	28
2.2. Государственные символы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Столицы	30
2.3. Государственные языки (языки народов) Российской Федерации	35
2.4. Территория	36
2.5. Гражданство	39
2.6. Иностранцы граждане и лица без гражданства	42
2.7. Беженцы и вынужденные переселенцы	44
2.8. Миграция	47
2.9. Реабилитация репрессированных и депортированных народов	48
2.10. Федеративное устройство Российской Федерации	52
2.11. Национальные меньшинства и коренные малочисленные народы	61
2.12. Национально-культурная автономия	64
2.13. Референдум. Выборы. Избирательная система	65
2.14. Президент Российской Федерации	70
2.15. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации	72
2.16. Счетная палата Российской Федерации	76

2.17. Правотворческая деятельность органов государственной власти	77
2.18. Местное самоуправление	79
2.19. Общественные и религиозные объединения	82
2.20. Государственные награды. Высшие степени и знаки отличия. Почетные звания	85
2.21. Порядок наименования и переименования населенных пунктов, предприятий, учреждений и организаций, а также физико-географических объектов	87
Глава 3. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	88
3.1. Органы исполнительной власти	88
3.2. Правительство Российской Федерации	90
3.3. Государственная служба в Российской Федерации	91
3.4. Государственные нужды. Государственный заказ	95
3.5. Антимонопольное законодательство	98
3.6. Качество продукции. Стандартизация. Сертификация. Маркировка	100
3.7. Лицензирование отдельных видов деятельности	103
3.8. Административные правонарушения и административная ответственность	104
Глава 4. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО	109
4.1. Общие положения	109
4.2. Правовой статус юридических лиц	109
4.3. Объекты гражданских прав	112
Глава 5. СЕМЬЯ	116
5.1. Семейное законодательство	116
5.2. Поддержка семьи, материнства и детства	118
5.3. Материнский (семейный) капитал	120
5.4. Акты гражданского состояния	122
5.5. Иные вопросы защиты детей	124
Глава 6. ЖИЛИЩЕ	126
6.1. Общие положения	126
6.2. Обеспечение граждан жилищем, пользование жилищным фондом, социальные гарантии в жилищной сфере	127
6.3. Тарифы и льготы по оплате коммунальных услуг	129
6.4. Оплата строительства, содержания и ремонта жилья (кредиты, компенсации, субсидии, льготы)	130
6.5. Приватизация	134

Глава 7. ТРУДОУСТРОЙСТВО И ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ	136
7.1. Гарантии и компенсации	136
7.2. Праздничные дни	138
7.3. Управление в сфере трудоустройства	140
7.4. Минимальный размер оплаты труда	141
7.5. Занятость населения	141
7.6. Проекты, не требующие расходов федерального бюджета	142
Глава 8. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ	144
8.1. Общие положения	144
8.2. Страховые взносы	146
8.3. Пенсии	148
8.4. Льготы ветеранам	152
8.5. Социальная помощь отдельным категориям лиц	154
8.6. Социальная защита инвалидов	157
8.7. Погребение и похоронное дело	159
Глава 9. ФИНАНСЫ	162
9.1. Общие положения финансовой системы	162
9.2. Общие положения бюджетного устройства	163
9.2.1. Федеральный бюджет	163
9.2.2. Бюджеты субъектов Российской Федерации	165
9.2.3. Местные бюджеты	167
9.3. Налоги и сборы	168
9.3.1. Общие положения	168
9.3.2. Федеральные налоги	175
9.3.2.1. Налог на добавленную стоимость	175
9.3.2.2. Акцизы	181
9.3.2.3. Налог на доходы физических лиц	185
9.3.2.4. Налог на прибыль организаций	190
9.3.2.5. Сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов	193
9.3.2.6. Государственная пошлина	194
9.3.2.7. Налог на добычу полезных ископаемых	195
9.3.3. Региональные налоги и сборы	198
9.3.3.1. Транспортный налог	198
9.3.3.2. Налог на имущество организаций	201
9.3.4. Местные налоги и сборы	201
9.3.4.1. Земельный налог	201
9.3.4.2. Налог на имущество физических лиц	205

9.3.5. Специальные налоговые режимы	206
9.3.5.1. Единый сельскохозяйственный налог	206
9.3.5.2. Упрощенная система налогообложения	207
9.3.5.3. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	209
9.3.5.4. Патентная система налогообложения	211
9.4. Банковское дело	213
9.5. Ценные бумаги. Рынок ценных бумаг	216
9.6. Валютное регулирование и валютный контроль	217
9.7. Инвестиции	218
9.8. Бухгалтерский учет и финансовая отчетность	220
9.9. Аудиторская деятельность	221
Глава 10. ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	223
10.1. Промышленность	223
10.1.1. Общие положения	223
10.1.2. Промышленная безопасность	224
10.1.3. Техническое обслуживание и ремонт промышленного оборудования, машин и приборов	226
10.1.4. Отходы промышленности	228
10.2. Энергетика и топливная промышленность	231
10.3. Добыча драгоценных и полудрагоценных камней и металлов	233
10.4. Пищевая промышленность	235
10.5. Транспорт	238
10.6. Торговля	242
Глава 11. ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ	246
11.1. Общие вопросы охраны окружающей природной среды	246
11.2. Экологическая экспертиза	248
11.3. Охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности	249
11.4. Использование и охрана земель	250
11.5. Использование и охрана вод	252
11.6. Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов	253
11.7. Охрана и использование животного мира	255
Глава 12. ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМАТИЗАЦИЯ	259
12.1. Информационные системы, технологии и средства их обеспечения	259
12.2. Средства массовой информации	261

Глава 13. ОБРАЗОВАНИЕ. НАУКА. КУЛЬТУРА	264
13.1. Образование	264
13.2. Государственные образовательные стандарты. Образовательные программы. Образовательный процесс	270
13.3. Охрана и использование памятников истории и культуры	271
13.4. Кинематография	273
13.5. Наука	275
Глава 14. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ. ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	278
14.1. Управление в сфере здравоохранения	278
14.2. Медицинские организации	280
14.3. Порядок оказания медицинской помощи различным категориям граждан	282
14.4. Обеспечение населения медикаментами, лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения	286
14.5. Медицинское страхование	288
14.6. Физическая культура и спорт	291
Глава 15. ОБОРОНА	294
15.1. Общие положения об обороне	294
15.2. Военное положение	296
15.3. Гражданская оборона	297
15.4. Мобилизационная подготовка	297
15.5. Военная служба	299
15.6. Альтернативная гражданская служба	305
15.7. Военно-техническое сотрудничество	305
Глава 16. УГОЛОВНОЕ ПРАВО. ИСПОЛНЕНИЕ НАКАЗАНИЙ	308
16.1. Преступления и уголовная ответственность	308
16.2. Исполнение наказаний	309
Глава 17. ПРАВОСУДИЕ	312
17.1. Судостроительство. Судебная система	312
17.2. Гражданский процесс	315
17.3. Арбитражный процесс	317
17.4. Уголовный процесс	318

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. Нормативные правовые акты

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

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

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

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

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая), СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3301; (часть вторая), (ред. от 17.07.2009) // СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 410

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

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

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

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

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КВВТ РФ – Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации

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

КТМ РФ – Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации

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

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

СК РФ – Семейный кодекс Российской Федерации

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

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

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

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

2. Органы

Банк России – Центральный банк Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

МВД РФ – Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минздравсоцразвития РФ – Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минрегион РФ – Министерство регионального развития Российской Федерации

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

Правительство РФ – Правительство Российской Федерации

Президент РФ – Президент Российской Федерации

ПФР – Пенсионный фонд Российской Федерации (России)

ФСС РФ – Фонд социального страхования Российской Федерации

3. Прочие сокращения

АЭС – Атомная электростанция

г. – год

гл. – глава

коп. – копеек

млн – миллион

млрд – миллиард

п. – пункт

шп. – подпункт

РФ – Российская Федерация

руб. – рублей

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ст. – статья

тыс. – тысяч

ФЗ – федеральный закон

ФКЗ – федеральный конституционный закон

ч. – часть

ВВЕДЕНИЕ

Вот и закончила свою работу Государственная Дума уже шестого созыва. За 23 года сделано немало. Приняты тысячи федеральных законов, а законопроектов рассмотрено десятки тысяч. Работы становится все больше, а законопроекты все сложнее. Экономические и социальные последствия принимаемых законов оценивать все труднее. Именно поэтому еще на стадии внесения законопроекта в Государственную Думу необходимо оценить эти последствия.

Не случайно ст. 104 Конституции РФ такие полномочия предоставлены исполнительной власти. Правительство РФ как орган, реализующий экономическую и социальную политику в стране, обладает всеми возможностями для этого.

Правительство РФ само также является субъектом права законодательной инициативы, и этим правом активно пользуется. Но Конституция РФ в качестве субъектов данного права называет и других лиц. Какие последствия для экономики будут иметь законопроекты, разработанные ими? Даже самый социально ориентированный законопроект или совершенно на первый взгляд не затрагивающий экономические процессы может иметь значительные экономические последствия в масштабах всей страны.

Такие последствия сложно оценить какому-то иному субъекту права законодательной инициативы кроме Правительства РФ, не обладая всеми статистическими данными или не зная всех масштабов государственных обязательств.

Именно Правительство РФ должно давать такую оценку. Законопроект может и не вести к увеличению расходов из бюджета, но государству придется изменить финансовые потоки, что-то перебросить с одной строки бюджета на другую. Или, наоборот, взять на себя новое обязательство, но оставив прежнее финансирование. Оценить это может только Правительство РФ.

Конституция РФ выделяет четыре блока вопросов, при изменении в регулировании которых следует получить мнение Правительства РФ: введение или отмена налогов, освобождение от их уплаты; выпуск государственных займов; изменение финансовых обязательств государства; расходы из федерального бюджета.

Как отмечалось, законопроекты, вносимые в Государственную Думу, отличаются все большей и большей сложностью. При анализе некоторых можно сделать однозначный вывод о том, что проект ведет к отмене налога или предусматривает расходы из федерального бюджета. Другие же законопроекты имеют более сложную природу. Сделать вывод, например, о том, что внесение изменений в порядок лицензирования ведет к введению налога для отдельных категорий лиц, не просто, но это так.

При анализе законопроектов, поступающих в Государственную Думу, следует рассматривать не только саму норму, которая изменяется, а оценивать, как предлагаемые изменения встраиваются в саму систему законодательства РФ. И не ведет ли изменение одной маленькой нормы к громадным изменениям совершенно в другой отрасли.

В связи с этим авторы использовали отраслевой подход при построении книги, основанный на классификации правовых актов, утвержденной указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511.

Учитывая опыт и специфику работы Правового управления Аппарата Государственной Думы, мы поставили задачу более подробно осветить особенности законопроектов в разных отраслях законодательства. Мнение Правового управления Аппарата Государственной Думы, однако, не заменяет и не умаляет позицию Правительства РФ о необходимости получения заключения на конкретный законопроект. Мнение Правового управления основывается исключительно на нормах действующего законодательства РФ и рассматривает только правовые основания наличия или отсутствия необходимости получения заключения Правительства РФ.

Глава 1.

ОСОБЕННОСТИ СТАТЬИ 104 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Правовая природа заключения Правительства Российской Федерации

Еще на первой стадии законотворческого процесса при разработке законопроекта необходимо финансово и экономически обосновать его принятие. Понадобятся ли средства на его осуществление, в каком размере, чьи это будут инвестиции – государственные (бюджетные) или привлеченные (частные), каковы будут экономические выгоды от его реализации, соответствуют ли расходы ожидаемым результатам. Решение поставленных вопросов лежит не только на субъектах законодательной инициативы, но и на Правительстве РФ как высшем государственном органе исполнительной власти, отвечающим за федеральный бюджет и проведение государственной политики по всем социально значимым направлениям.

В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ разрабатывает федеральный бюджет, после его принятия в качестве закона обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. На Правительстве РФ лежит обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; а также единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, экологии, социальной политики. Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью.

В последнее время наблюдается все возрастающая роль Правительства РФ в законотворчестве. Участие Правительства РФ в данном процессе регулируется положениями Конституции РФ, ст. 37 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации",¹ Регламента Правительства РФ.

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

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

¹ Далее – Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации".

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

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

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

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

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

Тем самым Конституция РФ обязывает субъекты права законодательной инициативы до внесения в Государственную Думу проекта федерального закона из числа указанных в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, представить его в Правительство РФ для получения заключения и одновременно предусматривает обязанность Правительства РФ, участвующего в процессе реализации права законодательной инициативы, давать заключения на такие проекты федеральных законов.²

² См. Постановление КС РФ от 29.11.2006 г. № 9-П "По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ, 2006, № 50, ст. 5371.

Проект федерального закона, поступивший на заключение в Правительство РФ от субъекта права законодательной инициативы или Государственной Думы с финансово-экономическим обоснованием и иными материалами, перечень которых определен в ст. 105 Регламента Государственной Думы, согласно п. 99 Регламента Правительства РФ³ в двухдневный срок направляется Аппаратом Правительства РФ для подготовки проекта заключения в соответствующие федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, в том числе в обязательном порядке в Минфин России, Минэкономразвития России и Минюст России, которые направляют свои предложения главному исполнителю не позднее чем в 15-дневный срок с даты поступления проекта федерального закона в Правительство РФ. Проекты заключений, предусмотренных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, согласовываются в порядке, установленном Регламентом Правительства РФ.⁴

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

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

Подготовка проектов заключений Правительства РФ осуществляется с соблюдением требований, предусмотренных п. 57 Регламента Правительства РФ, согласно которым проект заключения Правительства РФ по проекту федерального закона до его внесения в Правительство РФ подлежит обязательному согласованию:

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

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

при необходимости с другими государственными органами и иными организациями. Состав органов и организаций, с которыми требуются дополнительные согласования, определяется самостоятельно руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект за-

³ Утвержден постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации".

⁴ Утвержден постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 // СЗ РФ, 2004, № 23, ст. 2313.

ключения Правительства РФ, а также Председателем Правительства РФ и заместителями Председателя Правительства РФ.

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

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

Проекты нормативных актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, одновременно направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Минфин России. В заключении Минфин России дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов РФ.

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

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

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

Неурегулированные разногласия по проектам заключений Правительства РФ рассматриваются департаментами Аппарата Правительства РФ в пределах сфер их ведения, заместителем Председателя Правительства РФ (в соответствии с распределением обязанностей).

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

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

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

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

Вместе с тем следует иметь в виду, что Конституция РФ не связывает реализацию законодательной инициативы соответствующим субъектом с характером даваемого Правительством РФ заключения, т. е. с тем, поддерживает оно предложенный проект федерального закона или нет. Правительство РФ не ограничено в своем праве давать оценку проектам федеральных законов, указанным в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, однако отрицательная оценка проекта федерального закона, свидетельствующая об отсутствии его поддержки со стороны Правительства РФ, должным образом мотивированная и опирающаяся на объективные расчетные данные, не может блокировать реализацию права законодательной инициативы, принадлежащего уполномоченным субъектам в силу Конституции РФ и составляющего существенный элемент их конституционно-правового статуса, и потому не может служить препятствием для внесения проекта федерального закона на рассмотрение Государственной Думы.

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

Таким образом, направление субъектом права законодательной инициативы проекта федерального закона в Правительство РФ для получе-

ния заключения Правительства РФ необходимо рассматривать в качестве самостоятельного и обязательного элемента такой стадии законодательного процесса, как разработка проекта федерального закона.

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

1.2. Законопроекты о введении или отмене налогов, или об освобождении от их уплаты

Конституция РФ отдельно упоминает проекты федеральных законов, которые вводят новые налоги, отменяют их или предусматривают освобождение от их уплаты. На такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ.

Общие принципы налогообложения, порядок введения, установления и исполнения налоговой обязанности, порядок осуществления налогового контроля, перечень налогов и сборов устанавливаются НК РФ.

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

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

Сборы, которые установлены в НК РФ, относятся к платежам налогового характера согласно классификации доходов бюджетов, установленной БК РФ. В связи с этим изменение сборов также рассматривается как изменение налогов.

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

Следует учитывать, что, несмотря на то что налог может считаться законно установленным лишь в том случае, когда в законе определены на-

логоплательщики и перечисленные в п. 1 ст. 17 НК РФ элементы налогообложения, вносимые на рассмотрение Государственной Думы, проекты федеральных законов не всегда содержат полный перечень обязательных элементов налогообложения, что, однако, не свидетельствует о том, что на них не требуется получить заключение Правительства РФ.

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

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

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

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

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

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

- установление федеральных налогов, не указанных в ст. 13 НК РФ;
- установление особого порядка определения элементов налогообложения;
- освобождение от обязанности по уплате отдельных федеральных, региональных и местных налогов и сборов, указанных в ст. 13-15 НК РФ;
- определение порядка введения в действие и применения специальных налоговых режимов.

Примерами таких законопроектов являются законопроекты, которые предлагали установить новый специальный налоговый режим, или зако-

нопроекты, расширяющие сферу применения уже действующих налоговых режимов.

Кроме того к введению налога может приводить включение нового субъекта в число налогоплательщиков, расширение объектов налогообложения, в результате чего налог вводится в отношении конкретного субъекта или объекта обложения.

Однако приводить к введению налогов или освобождению могут не только законопроекты о внесении изменений в НК РФ. Многие федеральные законы содержат нормы, предусматривающие обязательную уплату государственной пошлины за то или иное юридически значимое действие или устанавливающие освобождение от уплаты налогов. См., например, Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 "О защите прав потребителей", Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".⁵

Кроме того, к введению налога может привести введение лицензирования какого-либо действия или признание напитка алкогольным, в результате чего его производители вынуждены будут уплачивать акцизы. В связи с чем на законопроекты, вносящие изменения в указанные нормы, хотя и не изменяющие непосредственно НК РФ, следует получить заключение Правительства РФ.

1.3. Законопроекты о государственных займах

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

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

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

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

⁵ Далее – Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

возможны только при его предъявлении. С передачей ценной бумаги переходят все удостоверяемые ею права в совокупности.

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

Следует отметить, что ГК РФ регулирует основные вопросы о ценных бумагах, при этом подробно отношения, возникающие при эмиссии и обращении ценных бумаг, урегулированы в специальных федеральных законах. В первую очередь это Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг".⁶ Так, в частности, согласно данному федеральному закону под облигацией понимается эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на получение от эмитента облигации в предусмотренный в ней срок ее номинальной стоимости или иного имущественного эквивалента. Облигация может также предусматривать право ее владельца на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права. Доходом по облигации являются процент и (или) дисконт.

При этом понятия государственной облигации Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" не содержит. В этой связи необходимо обратиться к другому специальному федеральному закону, регулиющему вопросы эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, – это Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг". Согласно данному федеральному закону федеральными государственными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени Российской Федерации. Государственными ценными бумагами субъектов РФ признаются ценные бумаги, выпущенные от имени субъекта РФ.

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

Таким образом, если вернуться к государственному займу, исходя из приведенных выше положений федеральных законов, можно сделать

⁶ Далее – Федеральный закон "О рынке ценных бумаг".

вывод о том, что ст. 817 ГК РФ под государственными облигациями и иными государственными ценными бумагами, которыми оформляется договор государственного займа, имеет в виду облигации и иные ценные бумаги, выпущенные от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

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

В ранее действовавшей редакции ст. 6 БК РФ содержалось определение государственных (муниципальных) займов, которыми признавалась передача в собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа. Однако позднее ст. 6 БК РФ была изложена в новой редакции, в которую определение государственных (муниципальных) займов включено не было.

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

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

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

- государственные займы Российской Федерации, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации;
- государственные займы Российской Федерации, осуществляемые путем привлечения кредитов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Эмитентом ценных бумаг субъекта РФ выступает орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий указанные функции в порядке, установленном законодательством субъекта РФ.

Бюджеты субъектов РФ не относятся к предметам ведения Российской Федерации (указанным в ст. 71 Конституции РФ) либо к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (указанным в ст. 72 Конституции РФ). К предмету ведения Российской Федерации относится на основании ст. 71 Конституции РФ федеральный бюджет, а также финансовое регулирование, осуществляемое в том числе посредством установления общего порядка эмиссии и обращения государствен-

ных и муниципальных ценных бумаг. Также не относятся ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения формирование органов государственной власти субъектов РФ и, следовательно, наделение указанных органов функциями эмитента государственных ценных бумаг субъекта РФ. К предметам совместного ведения относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а к предметам ведения Российской Федерации – формирование федеральных органов государственной власти.

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

При этом процедура эмиссии государственных ценных бумаг РФ регулируется Федеральным законом "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг", согласно которому обязательства РФ, возникшие в результате эмиссии ценных бумаг РФ, и составляющие внутренний долг, должны быть выражены в валюте РФ. Обязательства РФ, возникшие в результате эмиссии ценных бумаг РФ и составляющие внешний долг РФ, должны быть выражены в иностранной валюте.

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

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

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

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

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

1.4. Законопроекты, предусматривающие изменение финансовых обязательств государства

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

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

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

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

Проблема финансовых обязательств заключается в отсутствии легального определения. Термин "финансовые обязательства" употребляется в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации", в Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации",⁷ но при этом нигде не раскрывается его значение.

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

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

В частности, федеральный законодатель относит к финансовым обязательствам РФ не только указанные в ч. 4 ст. 75 и ч. 3 ст. 104 Конституции РФ

⁷ Далее – Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации".

государственные займы, по которым согласно БК РФ возникают обязательства РФ как заемщика и которые представляют собой форму государственного долга РФ и источник финансирования дефицита федерального бюджета, но и любые бюджетные обязательства РФ, т. е. такие расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.⁸

Расходные обязательства согласно ст. 6 БК РФ представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

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

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

Обязательства РФ перед гражданами выражаются в установлении гарантий или компенсаций отдельным категориям граждан. Такие гарантии установлены многими отраслевыми законами, например ЖК РФ, Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ "О ветеранах",⁹ Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"¹⁰ и другими. Отдельные обязательства государства при этом имеют финансовую составляющую: государство перечисляет гражданам определенные суммы денежных средств или оно перечисляет указанные суммы субъектам РФ для обеспечения граждан.

⁸ См. Постановление КС РФ от 21.03.2007 № 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа" // СЗ РФ, 2007, № 14, ст. 1741.

⁹ Далее – Федеральный закон "О ветеранах".

¹⁰ Далее – Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей".

Поскольку указанные обязательства связаны с осуществлением денежных потоков, их можно рассматривать в качестве финансовых обязательств. Их изменение (расширение категории граждан, имеющих право на их получение, продление срока выплат, замена денег натуральными льготами) следует рассматривать как изменение финансовых обязательств государства.

Аналогичными обязательствами государство обладает перед организациями. Ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год государство принимает на себя обязательства по осуществлению взносов в уставные капиталы некоторых юридических лиц или предоставлении субсидий. Указанные обязательства также следует рассматривать как финансовые обязательства государства.

Обязательства перед публично-правовыми образованиями обусловлены требованиями БК РФ. В соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, установленным ст. 31 БК РФ, введение в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ, недопустимо без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов.

Таким образом, Российская Федерация взяла на себя обязательства перед субъектами РФ или перед муниципальными образованиями, согласно которым определенные суммы доходов (налоговых или неналоговых) зачисляются в их бюджеты. Указанные обязательства имеют именно финансовую природу, поскольку имеют денежное выражение. Изменение, а также отмену существующих или расширение действующих можно рассматривать как изменение финансовых обязательств государства.

Проекты федеральных законов, которые приводят к изменению финансовых обязательств, могут быть внесены в Государственную Думу при наличии заключения Правительства РФ.

1.5. Законопроекты, приводящие к расходам за счет федерального бюджета

Исходя из общего определения, данного в ст. 6 БК РФ, под понятием "бюджет" понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Конкретизируя цель принятия федерального бюджета, ст. 13 БК РФ указывает, что федеральный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 84 БК РФ расходные обязательства РФ возникают в результате:

– принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федераль-

ными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"¹¹ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

– заключения Российской Федерацией (от имени Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

– заключения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) федеральными казенными учреждениями;

– принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных БК РФ, в том числе:

– субвенций бюджетам субъектов РФ, бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации ;

– субвенций бюджетам субъектов РФ для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации .

Согласно ч. второй ст. 13 БК РФ использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств РФ, не допускается.

Из данных положений следует, что к расходным обязательствам Российской Федерации относится, в частности, исполнение федеральными органами государственной власти полномочий, возложенных на них нормативными правовыми актами.

¹¹ Далее – Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Глава 2. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ

2.1. Конституция и акты конституционного значения

Конституция РФ является основным документом государства. В ней установлены основные положения функционирования государства, общие принципы организации власти, права и свободы человека и гражданина. Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вноситься Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, а также группой численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

В соответствии со ст. 135 Конституции РФ положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

Изменения в Конституцию РФ оформляются в виде проекта закона РФ о поправках к Конституции РФ.

В Конституции РФ содержатся не только нормы конституционного законодательства, но и иных отраслей. В связи с этим в первую очередь при определении необходимости получения заключения Правительства РФ следует исходить из того, какая норма в Конституции РФ меняется. Например, ст. 57 Конституции РФ, провозглашающая, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, регулирует вопросы налогообложения. Какое-либо изменение указанной нормы может привести к установлению или отмене налогов, к освобождению от их уплаты, хотя изменяется не законодательство о налогах и сборах, а норма Конституции РФ. Изменения в ст. 70 Конституции РФ, устанавливающую, что столицей Российской Федерации является город Москва, могут привести к переносу столицы и расходам, связанным с организационно-техническим обеспечением такого переноса.

Например, требовал получения заключения Правительства РФ проект закона РФ о поправке к Конституции РФ № 468171-6 "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", которым предусматривалось расширение представительства в Совете Федерации, путем включения в состав палаты представителей РФ. Указанные представители РФ в Совете Федерации, как следовало из текста закона, должны назначаться и освобождаться Президентом РФ. Число таких представителей предлагалось ограничить 10 процентами от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. При этом устанавливалось, что Президент РФ не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации – представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Учитывая, что Совет Федерации финансируется из федерального бюджета и новым представителям должно выплачиваться вознаграждение за выполнение полномочий также из федерального бюджета, то потребуются расходы на их содержание, в том числе предоставление служебного жилья, что будет реализовываться за счет средств федерального бюджета.

Но не все законопроекты о внесении изменений в Конституцию РФ могут потребовать заключения Правительства РФ. Например, не требовали заключения Правительства РФ следующие законопроекты:

1) проект закона № 352924-6 о поправке к Конституции РФ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации", который был связан с реформой Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Согласно законопроекту Верховный Суд РФ признавался высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, наделялся полномочиями по осуществлению в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебного надзора за деятельностью этих судов и даче разъяснения по вопросам судебной практики. Кроме того, законопроектом предлагалось изменить порядок назначения на должность отдельных категорий прокуроров;

2) проект закона № 557038-6 о поправке к Конституции РФ "Об Администрации Президента Российской Федерации", в котором предлагалось указать в Конституции РФ статус Администрации Президента РФ как самостоятельного государственного органа с широкими полномочиями, учитывая, что роль Администрации Президента РФ выходит далеко за рамки вспомогательных функций аппарата главы государства. Законопроектом также предлагалось закрепить в Конституции РФ порядок принятия Положения об Администрации Президента РФ и внесения в него изменений;

3) проект закона № 330646-4 о поправке к Конституции РФ "О поправке к ст. 81 Конституции Российской Федерации", которым предлагалось установить возможность занимать должность Президента РФ более двух раз подряд;

4) проект закона № 124578-5 о поправке к Конституции РФ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы", которым предусматривалось, что Президент РФ избирается сроком на шесть лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а Государственная Дума – на пять лет;

5) проект закона № 124588-5 о поправке к Конституции РФ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации", которым предлагалось дополнить перечень вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы, положением, согласно которому палата рассматривает ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Указанные отчеты ежегодно представляются Государственной Думе Правительством РФ;

6) проект закона № 10004-4 о поправке к Конституции РФ "О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации"

о необходимости получения согласия субъекта РФ на изменение его территориальных границ. Согласно законопроекту согласие субъекта РФ об изменении границ должно определяться на основании волеизъявления народа, выраженного на референдуме. Учитывая, что референдум должен проводиться исключительно на территории одного или нескольких субъектов РФ, то согласно ст. 57 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"¹² финансирование проведения референдума будет осуществляться соответствующим субъектом РФ.

2.2. Государственные символы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Столицы

Государственные символы являются одним из атрибутов государственной власти. Одним из признаков, отличающим государство от других публичных образований. В Конституции РФ термин "государственные символы" не используется. Традиционно к таким символам относятся государственный флаг, государственный герб и государственный гимн, а также столица. В законодательстве Российской Федерации неоднократно упоминается данный термин применительно к флагу, гербу и гимну РФ.

Согласно ст. 70 Конституции РФ государственные флаг, герб и гимн РФ, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом. В Российской Федерации в отношении каждого символа принят отдельный федеральный конституционный закон: Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 1-ФКЗ "О Государственном флаге Российской Федерации",¹³ Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ "О Государственном гербе Российской Федерации", Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ "О Государственном гимне Российской Федерации".¹⁴

* * *

Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона "О Государственном флаге Российской Федерации" Государственный флаг РФ является официальным государственным символом Российской Федерации. Государственный флаг РФ представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней – белого, средней – синего и нижней – красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3. Многоцветный рисунок Государственного флага РФ содержится в приложении к Федеральному конституционному закону "О Государственном флаге Российской Федерации".

¹² Далее – Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

¹³ Далее – Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации".

¹⁴ Далее – Федеральный конституционный закон "О Государственном гимне Российской Федерации".

Помимо описания Государственного флага РФ в Федеральном конституционном законе "О Государственном флаге Российской Федерации" указывается перечень зданий, на которых размещается Государственный флаг: на одних постоянно, на других – в отдельных случаях.

Законопроекты, вносимые в Государственную Думу, касающиеся внесения изменений в указанный федеральный конституционный закон, обычно предлагают расширить указанный перечень использования Государственного флага РФ. Такие законопроекты не требуют получения заключения Правительства РФ. К их числу относятся:

1) проект федерального конституционного закона № 379328-6 "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального конституционного закона "О Государственном флаге Российской Федерации" и статью 3 Федерального конституционного закона "О Государственном гимне Российской Федерации", в котором определялось, что Государственный флаг РФ вывешивается постоянно на зданиях общеобразовательных организаций независимо от форм собственности или устанавливается постоянно на их территориях. Также этим законопроектом предусматривалось, что Государственный флаг РФ поднимается (устанавливается) во время массовых мероприятий (в том числе спортивных и физкультурно-оздоровительных), проводимых образовательными организациями независимо от форм собственности;

2) проект федерального конституционного закона № 308895-4 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации", который допускал неофициальное использование Государственного флага РФ в неограниченных случаях, кроме случая надругательства над флагом;

3) проект федерального конституционного закона № 75484-5 "О внесении изменения в Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации", которым расширялись случаи, когда Государственный флаг РФ может быть поднят на зданиях. В перечень предлагалось включить здания общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также жилые помещения граждан Российской Федерации. Аналогичный порядок также предлагался в проекте Федерального конституционного закона № 312032-4 "О внесении изменения в статью 6 Федерального конституционного закона "О Государственном флаге Российской Федерации" (в части установления правил поднятия Государственного флага РФ на зданиях общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также над жилыми помещениями граждан РФ);

4) проект федерального конституционного закона № 477474-4 "О внесении изменения в статью 6 Федерального конституционного закона "О Государственном флаге Российской Федерации", в котором устанавливалась возможность установления (поднятия) Государственного флага РФ на зданиях (в помещениях), занимаемых государственными и муниципальными учреждениями в любое время независимо от проведения торжественных мероприятий;

5) проект федерального конституционного закона № 228322-5 "О внесении изменений в статью 3 Федерального конституционного зако-

на "О Государственном флаге Российской Федерации", которым уточнялись нормы, регулирующие случаи и порядок поднятия Государственного флага РФ на различного рода судах РФ;

б) проект федерального конституционного закона № 693446-6 "О внесении изменения в статью 8 Федерального конституционного закона "О Государственном флаге Российской Федерации", предлагающий урегулировать вопрос о расположении на зданиях государственной символики при одновременном поднятии нескольких флагов и знамен: Государственного флага РФ, копии Знамени Победы, флага субъекта РФ.

Необходимость получения заключения Правительства РФ в указанных случаях не усматривается, поскольку расширение случаев использования Государственного флага РФ не предполагает увеличение расходов на изготовление соответствующих полотнищ. Государственные органы ими уже обеспечены, пришедшие в негодность флаги постоянно заменяются. В связи с этим увеличение числа случаев, когда на здании должен висеть флаг, не означает выделение средств на дополнительное изготовление соответствующей атрибутики. Обязанность же иных организаций по вывешиванию флагов должна осуществляться исключительно за их счет.

Исключением из общего числа законопроектов о внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации" являются законопроекты, которые предусматривают новый облик Государственного флага РФ. Изменение размера флага, цветов, их сочетания на Государственном флаге РФ приведет к массовой и одновременной замене всех полотнищ, имеющихся у государственных органов. Такие законопроекты могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ:

1) проект федерального конституционного закона № 656708-6 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации", которым предлагалось изменить изображение Государственного флага РФ на три полосы черного, желтого и белого цветов, т. е. символики Российской империи;

2) проект федерального конституционного закона № 569663-6 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О государственном флаге Российской Федерации", в котором также предлагалось изменить многоцветный рисунок Государственного флага РФ. Поскольку реализация законопроекта, в частности, изготовление и замена флагов, постоянно поднятых на зданиях федеральных государственных органов, требовала расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета, на проект следовало получить заключение Правительства РФ.

* * *

Другим символом государственной власти является Государственный гимн РФ. Государственный гимн РФ представляет собой музыкально-поэтическое произведение, утвержденное и исполняемое в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом "О Государственном гимне Российской Федерации".

Государственный гимн РФ может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном

варианте. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции.

Указанным федеральным конституционным законом установлены случаи, когда Государственный гимн РФ исполняется или транслируется, порядок такого исполнения, поведение официальных лиц при его исполнении.

Законопроекты, предусматривающие расширение случаев исполнения или трансляции Государственного гимна РФ, не требуют получения заключения Правительства РФ, поскольку не предусматривают расходов из федерального бюджета:

1) проект федерального конституционного закона № 379328-6 "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального конституционного закона "О Государственном флаге Российской Федерации" и статью 3 Федерального конституционного закона "О Государственном гимне Российской Федерации" предлагающим установить, что Государственный гимн РФ исполняется в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях независимо от форм собственности перед первым уроком (занятием) в день начала нового учебного года, а также во время проводимых указанными образовательными организациями торжественных мероприятий, посвященных государственным и муниципальным праздникам.

Кроме того, учитывая, что при открытии памятников и памятных знаков, а также при открытии и закрытии торжественных собраний, посвященных государственным праздникам, допускалась возможность исполнения Государственного гимна РФ, законопроектом предлагается сделать его исполнение в этих случаях обязательным, распространив это требование на торжественные собрания, посвященные муниципальным праздникам;

2) проект федерального конституционного закона № 676711-6 "О внесении изменения в статью 3 Федерального конституционного закона "О Государственном гимне Российской Федерации", предлагающий установить, что Государственный гимн РФ исполняется при открытии и закрытии сессий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;

3) расширение случаев исполнения Государственного гимна РФ также предлагалось законопроектами № 805314-6 "О внесении изменения в статью 3 Федерального конституционного закона "О Государственном гимне Российской Федерации", № 813802-6 "О внесении изменения в статью 3 Федерального конституционного закона "О Государственном гимне Российской Федерации", № 962598-6 "О внесении изменения в статью 3 Федерального конституционного закона "О Государственном гимне Российской Федерации".

Законопроекты о внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном гимне Российской Федерации" могут потребовать расходов из федерального бюджета, если касаются изменений текста гимна. Исходя из совокупности положений статей 2 и 3 Федерального конституционного закона "О Государственном гимне Российской Федерации", устанавливающих возможность использования во всех официальных случаях исполнения Государственного гимна РФ средств звуко- и видеозаписи

и средств теле- и радиотрансляции, а также обязанность исполнения Государственного гимна РФ в точном соответствии с утвержденными музыкальной редакцией и текстом, полагаем, что необходимость перезаписи соответствующей официальной фонограммы Государственного гимна РФ может повлечь за собой расходы из бюджета РФ. В связи с этим требовалось получить заключение Правительства РФ на законопроекты № 284688-5 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном гимне Российской Федерации" и № 348392-5 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном гимне Российской Федерации", которые предусматривали замену в тексте гимна слова "Богом" на слово "нами".

* * *

Еще одним официальным государственным символом является Государственный герб РФ. Изображение Государственного герба РФ утверждено Федеральным конституционным законом "О Государственном гербе Российской Федерации". Государственный герб РФ представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и – над ними – одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла – скипетр, в левой – держава. На груди орла, в красном щите, – серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона. В Федеральном конституционном законе "О Государственном гербе Российской Федерации" установлены случаи изображения Государственного герба РФ в цветном и черно-белом изображении, в частности на официальных документах, на зданиях и в иных случаях.

Расширение указанных случаев изображения, размещения или использования Государственного герба РФ не требует расходов из федерального бюджета. В связи с этим не требовали получения заключения Правительства Российской Федерации следующие законопроекты:

1) проект федерального конституционного закона № 295326-6 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном гербе Российской Федерации", в котором урегулировались вопросы по официальному использованию Государственного герба РФ Судебным департаментом, органами и учреждениями Судебного департамента;

2) проект федерального конституционного закона № 239927-5 "О внесении изменения в статью 4 Федерального конституционного закона "О Государственном гербе Российской Федерации", устанавливающий открытый перечень случаев использования Государственного герба РФ.

Примеры законопроектов о внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном гербе Российской Федерации", предлагавшие изменить изображение Государственного герба РФ, отсутствуют. Однако обращаем внимание, что в случае предложения изменения изображения Государственного герба РФ, его цветового сочетания, размера, элементов рисунка, на реализацию таких изменений

потребуется расходы федерального бюджета, связанные с заменой всех официальных бланков, внешнего облика фасадов зданий, занимаемых государственными органами, а также денежных знаков, на которых также размещается Государственный герб РФ.

2.3. Государственные языки (языки народов) Российской Федерации

Языки народов РФ являются национальным достоянием Российского государства и находятся под защитой государства. Государство на всей территории РФ способствует развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия. На создание условий для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов РФ направлен Закон РФ от 25.10. 1991 № 1807-1 "О языках народов Российской Федерации", который призван стать основой для формирования системы правового регулирования деятельности юридических и физических лиц, разработки нормативных правовых актов в целях реализации положений о развитии языков.

В соответствии с Конституцией РФ государственным языком РФ на всей ее территории является русский язык. Статус русского языка как государственного языка РФ предусматривает обязательность использования русского языка в сферах, определенных законодательством РФ, его защиту и поддержку, а также обеспечение права граждан РФ на пользование государственным языком РФ. Случаи обязательного использования государственного языка РФ устанавливаются в Федеральном законе от 01.06.2005 № 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации".

Законопроекты, вносящие изменения в законодательство РФ о языках, не требуют расходов федерального бюджета, если они не связаны с реализацией государственной политики в данной сфере.

Например, не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1010716-6 "О внесении изменения в статью 7 Закона Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации", предусматривающий обязанность субъектов РФ разрабатывать государственную программу по сохранению, изучению и развитию государственных языков республик и иных языков народов РФ в соответствии с принятой соответствующей государственной программой РФ;

2) проект федерального закона № 497835-5 "О внесении изменений в статью 10 Закона Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации" и в статью 6 Закона Российской Федерации "Об образовании", в котором предлагалось ограничить обязательность изучения в образовательных учреждениях того или иного языка народов РФ только для лиц, для которых он является родным;

3) проект федерального закона № 293588-5 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании", в котором предусматривалась возможность проведения итоговой аттестации на знание родного языка;

4) проект федерального закона № 190238-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном языке Российской Федерации" и отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере использования русского языка", в котором уточнялся перечень продукции и видов мероприятий, где в обязательном порядке используется русский язык как государственный язык РФ и исключалась норма, допускающая в соответствующей сфере использование лексики, не соответствующей нормам русского языка как государственного языка РФ.

Также предлагалось ввести запрещающую норму о том, что в выпускаемой на русском языке как государственном языке РФ продукции общероссийских, региональных и муниципальных организаций телерадиовещания, организаций кинематографии, редакций общероссийских, региональных и муниципальных периодических печатных изданий, книгах и иной информационной продукции, а также при проведении театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий не допускается использования нецензурной брани;

5) проект федерального закона № 227062-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном языке Российской Федерации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части защиты русского языка", запрещающий использование иностранных слов, имеющих аналоги в русском языке, в случаях публичного распространения информации на государственном языке РФ, вне зависимости от целей и формы такого распространения.

Законопроекты, изменяющие законодательство о государственном языке РФ, могут потребовать расходов из федерального бюджета, если будут предусматривать расширение полномочий федеральных органов государственной власти в части поддержки и развития государственного языка, расширения сферы и создание новых форм защиты языка, обеспечения прав граждан РФ на пользование государственным языком.

2.4. Территория

Согласно ст. 67 Конституции РФ территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права. Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия.

Перечень субъектов РФ определен в ст. 65 Конституции РФ. При этом территории субъектов РФ могут изменяться. Процедура такого изменения регулируется Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации".

В Российскую Федерацию может быть принято в качестве нового субъекта РФ иностранное государство или его часть. Также на территории РФ может быть образован новый субъект РФ.

Расходы федерального бюджета возникнут при принятии в Российскую Федерацию нового субъекта РФ, поскольку расширение территории государства потребует расходов на ее содержание, в том числе на охрану государственных границ. На такие законопроекты должно быть получено заключение Правительства РФ. Примерами являются проекты федеральных конституционных законов № 475944-6 "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя", № 856353-6 "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации города федерального значения Новокузнецк".

Также требуют получения заключения Правительства РФ законопроекты, предусматривающие образование на территории РФ нового субъекта РФ. Такие законопроекты влекут за собой не только изменение структуры территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, финансируемых из федерального бюджета, но также перераспределение финансовых потоков из федерального бюджета, предоставляемых в качестве межбюджетных трансфертов. Примером является проект федерального конституционного закона № 442852-4 "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа".

* * *

Согласно ст. 1 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" внутренние морские воды являются составной частью территории Российской Федерации. Понятие территориального моря соответствует нормам международного права, является примыкающей к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий.

Государственная граница Российской Федерации представляет собой линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации. Статус государственной границы определяет Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации".¹⁵ Российская Федерация принимает меры по защите и охране государственной границы. В связи с этим законопроекты, устанавливающие дополнительные меры такой защиты, требуют осуществления расходов федерального бюджета и могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

Примерами являются проекты федеральных законов:

1) проект федерального закона № 974788-6 "О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", которым предлагалось законодательно закрепить

¹⁵ Далее – Закон РФ "О Государственной границе Российской Федерации".

пить в качестве превентивной меры возможность осуществления дополнительного контроля в отношении лиц, пересекающих Государственную границу РФ, которые в течение 60 и более дней находились в странах с повышенным уровнем террористической опасности;

2) проект федерального закона № 879098-6 "О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", предусматривающий аналогичную норму;

3) проект федерального закона № 239315-6 "О внесении изменений в статью 17 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", в котором предусматривалось обязательное административное выдворение за пределы пограничной зоны лиц, нарушивших правила въезда (прохода), временного пребывания и передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне. Согласно законопроекту административное выдворение за пределы пограничной зоны может осуществляться, в том числе, за счет средств федерального бюджета. Так, в частности, в проектируемой ст. 32.14 КоАП РФ предусмотрено приобретение проездного документа для лиц в случае их принудительного и контролируемого выдворения из пограничной зоны.

Кроме того, данными изменениями ст. 17 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации", а также проектируемыми изменениями КоАП РФ предусмотрено содержание лиц, подлежащих административному выдворению за пределы пограничной зоны, в частности, в специально отведенных для этого помещениях пограничных органов. Таким образом, учитывая, что в настоящее время такие помещения пограничных органов отсутствуют, законопроект предусматривает строительство новых помещений или выделение (реконструкцию) уже существующих, а также их соответствующее содержание. В соответствии со ст. 44 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации" указанное обязательство является расходным обязательством Российской Федерации;

4) проект федерального закона № 146012-5 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", согласно которому в качестве расходных обязательств РФ предполагалось закрепить мероприятия по проектированию, строительству, реконструкции, оборудованию и содержанию (эксплуатации) зданий, помещений, сооружений, необходимых для организации пограничного и иных видов контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ и в местах пересечения Государственной границы РФ, а также проектирование, строительство, реконструкция, оборудование и техническое оснащение линейно-кабельных сооружений связи, инженерно-технических сооружений, линий связи, коммуникаций, необходимых для организации защиты и охраны Государственной границы РФ.

Согласно предлагаемой проектом новой редакции ст. 12 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации" предполагается установить возможность осуществления управления федеральным органом исполнительной власти по обустройству Государственной границы РФ объектами пункта пропуска через Государственную границу РФ

на основании договора аренды в случае, если проектирование, строительство, реконструкция и оборудование указанных объектов осуществлялось за счет средств юридических лиц. При этом содержание (эксплуатация) объектов пунктов пропуска через Государственную границу РФ, строительство, реконструкция и оборудование которых осуществлялось за счет средств юридических лиц, а также земельных участков, на которых расположены объекты пунктов пропуска через Государственную границу РФ, также осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Кроме того обращаем внимание, что законопроектом предусматривалось создание и ведение Единого государственного реестра пунктов пропуска через Государственную границу РФ.

2.5. Гражданство

Принципы гражданства РФ и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством РФ, основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства РФ регулируются Федеральным законом от 31.05.2002 № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации".¹⁶

Не требуют получения заключения Правительства РФ следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 61423-6 "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", устанавливающий упрощенный порядок получения гражданства РФ проживающим за рубежом ребенком, один из родителей которого – гражданин РФ;

2) проект федерального закона № 463832-6 "О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", предусматривающий, что документом, удостоверяющим гражданство РФ, является паспорт гражданина РФ или иной документ, содержащий указание на принадлежность лица к гражданству РФ, предусмотренный федеральным законом, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ;

3) проект федерального закона № 945490-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации", предусматривающий лишение гражданства РФ лиц, которые выехали за пределы РФ для участия в террористической деятельности или участвуют либо участвовали в совершении в ходе международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил или против Вооруженных Сил РФ;

4) проект федерального закона № 951458-6 "О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", устанавливающий обязательное наличие гражданства РФ у лиц, замещаю-

¹⁶ Далее – Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации".

щих должности капитана бассейна внутренних водных путей, капитана морского порта, лиц, осуществляющих государственный портовый контроль и персонала службы управления движением судов в морском порту;

5) проект федерального закона № 281520-4 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации", предлагающим установить особенности правового положения в Российской Федерации граждан Республики Белоруссия в части обеспечения равных прав граждан Республики Белоруссия и Российской Федерации;

6) проект федерального закона № 358329-5 "О внесении изменений в статью 37 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и в статьи 12 и 30 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", в котором предлагалось иностранным гражданам, имевшим гражданство СССР, прибывшим в Российскую Федерацию до вступления в силу федерального закона из республик, входивших в состав СССР, и не имеющим документов, подтверждающих их право пребывания (проживания) на территории РФ, предоставить право обратиться с заявлением о выдаче им миграционной карты, а также устанавливался упрощенный порядок получения указанной категорией иностранных граждан разрешения на временное проживание и вида на жительство;

7) проект федерального закона № 595105-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации", предусматривающий запрет на выход из гражданства Российской Федерации ребенка, а также право иностранных граждан и лиц без гражданства, прекративших гражданство РФ в несовершеннолетнем возрасте, приобрести его в упрощенном порядке в течение пяти лет по достижении ими восемнадцатилетнего возраста;

8) проект федерального закона № 609009-5 "О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", предусматривающий возможность приобретения иностранными гражданами и лицами без гражданства, являющимися соотечественниками и постоянно проживающими за пределами Российской Федерации, гражданства РФ в упрощенном порядке без соблюдения условий о сроке непрерывного проживания на территории РФ и об отказе от имеющегося гражданства.

В большинстве случаев изменения в законодательство о гражданстве направлены на расширение случаев получения гражданства в упрощенном порядке для тех или иных категорий лиц. Такие изменения не приводят к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета, поскольку декларирование указанного порядка в Федеральном законе "О гражданстве Российской Федерации" не влечет автоматическое увеличение числа граждан РФ. Кроме того указанный закон регулирует в основном процедурные моменты принятия и выхода из гражданства. В связи с чем изменения в него редко требуют наличия заключения Правительства РФ.

Например, требовалось получить заключение Правительства РФ на проект федерального закона № 462855-6 "О внесении изменений в статью 333.29 Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон "О гра-

жданстве Российской Федерации", предлагающий при приеме в гражданство РФ граждан Украины, а также их несовершеннолетних детей не взимать государственную пошлину. Согласно ст. 333¹⁶ НК РФ государственная пошлина признается сбором, взимаемым с организаций и физических лиц. Учитывая положения ст. 13 НК РФ, а также ст. 41 БК РФ, данный вид сбора по сути является налоговым платежом. Поскольку государственная пошлина относится к налоговым платежам, а также принимая во внимание, что в законопроекте предусматривается освобождение от ее уплаты, на представленный законопроект требовалось заключение Правительства РФ.

Выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (включая транзитный проезд через ее территорию) регулируется Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".¹⁷

Примерами законопроектов, на которые требуется получить заключение Правительства РФ, являются:

1) проект федерального закона № 358829-6 "О внесении изменений в Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации" в части установления обязательной дактилоскопической регистрации при въезде на территорию Российской Федерации и выезде из нее иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в порядке, не требующем получения визы".

В законопроекте предлагалось ввести обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы при въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации.

Указанное проектное предложение повлечет увеличение численности сотрудников, которые проводят государственную дактилоскопическую регистрацию, а также потребует дополнительные расходы на хранение, систематизацию и использование дополнительной дактилоскопической информации.

Принимая во внимание, что в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 25.07.1998 № 128-ФЗ "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации" финансирование мероприятий по проведению государственной дактилоскопической регистрации, хранению и использованию дактилоскопической информации осуществляется за счет средств федерального бюджета, на законопроект необходимо получить заключение Правительства РФ;

2) проект федерального закона № 1001171-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", согласно которому в случае наступления страхового случая дипломатические представительства и консульские учреждения будут обязаны оказать помощь по страховым случаям гражданам РФ.

¹⁷ Далее – Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

В соответствии с действующей редакцией ст. 14 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" дипломатические представительства и консульские учреждения оказывают содействие гражданам РФ в получении помощи по страховым случаям на территории иностранного государства. Согласно Положению об оказании содействия в получении помощи по страховым случаям гражданам РФ, находящимся на территории иностранного государства, утвержденному постановлением Правительства РФ от 01.10.1998 № 1142 "О реализации отдельных норм Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", под содействием подразумевается, что при наступлении страхового случая дипломатические представительства и консульские учреждения информируют по просьбе пострадавшего гражданина РФ о случившемся его родственников и соответствующую страховую организацию.

Указанное изменение повлечет расширение функций дипломатических представительств и консульских учреждений, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета (п. 8 Положения о МИД России, утвержденного Указом Президента РФ от 11.07.2004 № 865 "Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации");

3) проект федерального закона № 184403-5 "О внесении изменений в статью 333.28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось увеличить размер государственной пошлины за выдачу паспорта гражданина РФ для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами территории РФ, в том числе содержащего электронный носитель информации.

Обращаем внимание, что основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ, по которому граждане РФ осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, является паспорт. За выдачу паспорта взимается государственная пошлина. Законопроекты, приводящие каким-то образом к изменению уплачиваемой государственной пошлины, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

2.6. Иностранцы граждане и лица без гражданства

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, регулируется Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".

В законопроектах, предусматривающих внесение изменений в правовой статус иностранного гражданина, достаточно редко предусматриваются расходы из федерального бюджета. Однако такие случаи встречаются.

Например, в проекте федерального закона № 545010-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения въездного сбора для иностранных граждан или лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем

получения визы", согласно которому депортация, реадмиссия и иные виды принудительного перемещения иностранных граждан или лиц без гражданства осуществляются за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с п. 6 ст. 31 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" мероприятия по депортации являются расходными обязательствами РФ только в случае невозможности установления приглашающей стороны. Таким образом, расширялись расходные обязательства РФ, что требовало наличия заключения Правительства РФ.

* * *

Не требуется получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 436400-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", согласно которому совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства умышленного преступления либо наличие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления на территории РФ или за ее пределами будут являться основаниями для отказа в выдаче или аннулирования разрешения на временное проживание, вида на жительство в Российской Федерации и разрешения на работу в Российской Федерации;

2) проект федерального закона № 463840-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в целях уточнения возможности применения отдельных правил в отношении лиц без гражданства", предлагающий уточнить предмет регулирования Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", распространив его также на лиц без гражданства. Учитывая, что используется в Федеральном законе "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" понятие "иностраный гражданин" включает в себя лицо без гражданства, за исключением отдельных положений, принятие такого законопроекта не повлекло бы увеличение расходов федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 733042-6 "О внесении изменений в статью 151 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", предусматривающий освобождение иностранных граждан, прибывших для осуществления трудовой деятельности на основании квоты на въезд в Российскую Федерацию, от обязанности подтверждать владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ при подаче заявления о выдаче разрешения на работу;

4) проект федерального закона № 329067-6 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и статью 25.9 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", предлагающий обязать всех иностранных граждан, прибывающих на территорию РФ, иметь действующий полис медицинского страхования, а в случае его отсутствия, при нахождении на территории РФ, оплачивать услуги медицинского характера (за исключением случаев оказания меди-

цинской помощи в экстренной форме) за личный счет, счет принимающей стороны, работодателя или иного физического или юридического лица, представляющего интересы иностранного гражданина. В случае уклонения от возмещения расходов, связанных с предоставлением медицинских услуг, предлагается запретить повторный въезд иностранного гражданина на территорию РФ до осуществления соответствующих выплат, внося соответствующие изменения в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

2.7. Беженцы и вынужденные переселенцы

Правовой статус беженцев на территории Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 "О беженцах". Беженцем признается лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Лицо, ходатайствующее о статусе беженца, обращается с ходатайством о признании его беженцем. В этом случае ему выдается свидетельство. Согласно ст. 6 Федерального закона "О беженцах" лицо, получившее свидетельство, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

- получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации;
- получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания;
- получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством РФ, но не ниже 100 руб.;
- получение направления территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в центр временного размещения;
- сопровождение представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и (или) территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центр временного размещения и на охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

- получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения;
- медицинскую и лекарственную помощь;
- получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве.

После признания лица беженцем, он дополнительно приобретает право на:

- получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории РФ;
- получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения до убытия к новому месту пребывания;
- охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;
- пользование предоставляемым жилым помещением;
- работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами РФ;
- социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами РФ;
- получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами РФ;
- содействие федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);
- обращение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории РФ данных лиц и въезда их на территорию РФ;

Согласно ст. 15 Федерального закона "О беженцах" большинство предусмотренных мероприятий по приему, проезду и размещению лиц, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, и членов их семей, а также расходы на прием лиц, получивших временное убежище, установленные федеральным законом, являются расходными обязательствами РФ.

Обеспечение социальных прав и гарантий лиц, признанных беженцами, в части, в которой на них распространяются права и гарантии граждан РФ, вынужденных переселенцев, является расходным обязательством РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в соответствии с их компетенцией по обеспечению социальных прав и гарантий граждан РФ.

Таким образом, федеральные органы власти оказывают всяческую поддержку беженцам, а также лицам, ходатайствующим о присвоении им

данного статуса, за счет средств федерального бюджета, в том числе предоставляют различного рода компенсации.

Правовой статус вынужденных переселенцев определяется Законом РФ от 19.02.1993 № 4530-1 "О вынужденных переселенцах". Вынужденный переселенец – это гражданин РФ, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Среди полномочий федеральных органов исполнительной власти в отношении вынужденного переселенца указано, что они в том числе предоставляют вынужденным переселенцам, нуждающимся в получении жилых помещений, социальные выплаты на их приобретение. Указанные социальные выплаты за счет средств федерального бюджета предоставляются в порядке, установленном Правительством РФ.

Кроме того указанные органы власти предоставляют в первоочередном порядке одинокому вынужденному переселенцу (престарелому или инвалиду), нуждающемуся в постоянном уходе, место в организации социального обслуживания и оказывают содействие в устройстве детей вынужденного переселенца в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования, а также в переводе их в первоочередном порядке в соответствующие профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования.

В связи с изложенным требовалось получить заключение Правительства РФ, например, на проект федерального закона № 559761-6 "О внесении изменений в статьи 1, 7 Федерального закона "О беженцах", предлагающий сократить до одного месяца срок рассмотрения ходатайств территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, о признании беженцами соотечественников, состоящих в гражданстве СССР или чьи предки по прямой восходящей линии ранее состояли в гражданстве и проживали на территории СССР, массово прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации из зоны вооруженного конфликта на территории бывшей республики СССР – государства их постоянного проживания.

Учитывая, что законопроектом существенно (в три раза) сокращается срок, отведенный на рассмотрение ходатайств территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, полагаем, что указанные изменения приведут к необходимости увеличения штатной численности указанных территориальных органов федеральных

органов исполнительной власти, что потребует увеличение расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

Не требовалось получить заключение Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 667298-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О беженцах", предусматривающий, что в случае отказа от предлагаемой работы беженца, оформленного в установленном законодательством порядке, дееспособное и трудоспособное лицо утратит право на социальное обеспечение;

2) проект федерального закона № 65773-6 "О внесении изменения в статью 7 Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах", предусматривающий предоставление вынужденным переселенцам социальных выплат не только на приобретение жилых помещений, но и на их строительство. Учитывая, что норма, предусматривающая направление средств федерального бюджета на строительство жилья для вынужденных переселенцев была признана утратившей силу с 1 января 2005 г., на законопроект не требовалось получения заключения Правительства РФ.

2.8. Миграция

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории РФ, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции. Миграционный учет регулируется Федеральным законом от 18.07.2006 № 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

В указанном федеральном законе закрепляется широкий объем полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению миграционного учета. Кроме того, для миграционного учета создана информационная система, порядок ведения которой регулируется постановлением Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 "О государственной информационной системе миграционного учета", которым утверждено Положение об указанной системе. Мероприятия, предусмотренные Положением, осуществляются заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в пределах установленной численности и за счет средств, предусмотренных на их содержание федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Расширение полномочий федеральных органов или внесение изменений в ведение указанной системы, могут потребовать расходов за счет средств федерального бюджета. В связи с чем на такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ.

* * *

Не требовалось получать заключение Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 363141-4 "О внесении изменений в статью 17 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", в котором предлагалось дополнить перечень документов, необходимых для регистрации по месту жительства постоянно или временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, договором (полисом) добровольного и (или) обязательного медицинского страхования;

2) проект федерального закона № 336180-6 "О внесении дополнения в статью 20 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", которым предлагалось наделить федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции правом в судебном порядке взыскивать средства, потраченные из федерального бюджета на осуществление принудительного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого судьей принято решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации;

3) проект федерального закона № 873251-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", предусматривающий, что не подлежат постановке на учет временно проживающие или временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане или лица без гражданства, находящиеся в пунктах временного размещения. Кроме того, законопроектом предлагалось возложить на администрации пунктов временного размещения обязанность по уведомлению органов миграционного учета о прибытии иностранных граждан в пункты временного размещения.

2.9. Реабилитация репрессированных и депортированных народов

Реабилитация репрессированных народов регулируется Законом РСФСР от 26.04.1991 № 1107-1 "О реабилитации репрессированных народов". Согласно ст. 9 указанного закона ущерб, причиненный репрессированным народам и отдельным гражданам со стороны государства в результате репрессий, подлежит возмещению. Порядок возмещения ущерба реабилитированным народам и отдельным гражданам устанавливается законодательными актами СССР, РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР. Во исполнение указанной нормы было принято постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 926 "Об утверждении Положения о порядке возврата гражданам незаконно конфискованного, изъятого или вышедшего иным путем из владения в связи с политическими репрессиями имущества, возмещения его стоимости или выплаты денежной компенсации". В п. 2 указанного постановления было дано распоряжение Минфину РФ осуществлять, начиная с 1994 г., финансирование расходов,

связанных с возмещением имущественного ущерба жертвам политических репрессий, в пределах средств, ежегодно предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете.

Например, в 2016 г. согласно приложению 30 Федерального закона от 14.12.2015 № 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год" из федерального бюджета предоставляется субсидия Общероссийской общественной благотворительной организации инвалидов – жертв политических репрессий в размере 7 000 руб.

Также правовой основой реабилитации жертв политических репрессий является Закон РФ от 18.10.1991 № 1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий". Согласно ст. 16 указанного закона реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, обеспечиваются мерами социальной поддержки в соответствии с законами субъектов РФ. Расходные обязательства по обеспечению мерами социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, являются расходными обязательствами субъектов РФ. В связи с этим расширение данного положения не потребует расходов за счет федерального бюджета.

В то же время переложение данного полномочия на Российскую Федерацию может потребовать расходов федерального бюджета. Примерами таких законопроектов, на которые требовалось получить заключение Правительства РФ, являются:

1) проект федерального закона № 217219-4 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", предлагающий осуществление мер социальной поддержки жертв политических репрессий отнести к расходным обязательствам РФ и субъектов РФ. При этом предполагалось установить ежемесячную денежную выплату за счет средств федерального бюджета реабилитированным лицам в размере 1000 руб., а лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, – 500 руб.;

2) проект федерального закона № 305830-4 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", предлагающий отнести к расходным обязательствам РФ меры социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, с установлением указанным гражданам ежемесячной денежной выплаты 900 и 700 руб. соответственно. Кроме того, предлагалось принимать на учет и обеспечивать жилыми помещениями реабилитированных лиц и членов их семей в случае возвращения на прежнее место жительства в порядке, предусмотренном федеральным законодательством;

3) проект федерального закона № 6319-5 "О внесении изменения в статью 16.1 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", согласно которому размеры выплат, установленные за конфискованное, изъятое и вышедшее иным путем из владения реабилитированных лиц имущество, ежегодно индексируются исходя из уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, в порядке, определяемом Правительством РФ;

4) проект федерального закона № 132273-6 "О внесении изменения в статью 2 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", предусматривающий распространение действия закона на граждан Российской Федерации, подвергшихся политическим репрессиям на территории государств – бывших союзных республик СССР с 25 октября (7 ноября) 1917 г. и не реабилитированных компетентными органами этих государств либо государственными органами бывшего СССР;

5) проект федерального закона № 246071-6 "О недопустимости действий по реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников, отрицанию Холокоста", предусматривающий создание при высшем исполнительном органе государственной власти уполномоченного органа по противодействию реабилитации нацизма. Если под высшим исполнительным органом государственной власти имеется в виду Правительство РФ, то необходимо отметить, что в соответствии с бюджетным законодательством РФ финансирование федеральных органов государственной власти осуществляется за счет федерального бюджета. Принимая во внимание, что денежные средства в федеральном бюджете для создания нового органа по противодействию реабилитации нацизма не были предусмотрены, полагаем, что принятие предлагаемого закона потребует расходов, покрываемых из федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 1028277-6 "О противодействии реабилитации преступлений сталинского тоталитарного режима (сталинизма)", предлагающий установить "организационные и правовые основы обеспечения недопустимости действий по реабилитации и отрицанию преступлений сталинского тоталитарного режима", которые бы осуществлялись, в том числе федеральными органами исполнительной власти. На органы государственной власти возлагается обязанность в оказании поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность, направленную на увековечение памяти жертв политических репрессий, проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных мест их захоронений и непогребенных останков, распространение достоверной информации о преступлениях сталинского тоталитарного режима. Таким образом, предлагалось расширить перечень видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, определенных в постановлении Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 "О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям", которым предоставляется поддержка органами государственной власти в том числе за счет средств федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 832742-6 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" (в части распространения действия закона на граждан Российской Федерации, подвергшихся политическим репрессиям до 18 марта 2014 года, на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя)", предлагающий распространить действие Закона РФ "О реабилитации жертв политических репрессий" на граждан РФ, подвергшихся политическим репрессиям до 18 марта 2014 года, на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Поскольку в соответствии с ч. 4 ст. 12 Закона РФ "О реабилитации жертв политических репрессий" реабилитированным лицам и их наследникам возмещается причиненный в связи с репрессиями материальный вред за счет федерального бюджета, реализация законопроекта приведет к расходам федерального бюджета;

8) проект федерального закона № 295796-4 "О внесении изменения в статью 13 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", предлагающий установить, что в случае возвращения на прежнее место жительства реабилитированные лица и члены их семей будут приниматься на учет и обеспечиваться жилыми помещениями в порядке, предусмотренном Правительством РФ. В настоящее время указанные граждане принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов РФ;

9) проект федерального закона № 1200-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", предусматривающий расширение перечня лиц, имеющих право на получение двух пенсий: пенсии по инвалидности в соответствии с нормами Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"¹⁸ и трудовой пенсии по старости. В соответствии с указанным в федеральном законе право на одновременное получение двух пенсий предоставлено инвалидам вследствие военной травмы, участникам Великой Отечественной войны, вдовам военнослужащих, погибших в период прохождения военной службы по призыву вследствие военной травмы, не вступившим в новый брак, родителям военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, погибших (умерших) в период прохождения военной службы или умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы, нетрудоспособным членам семьи граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, гражданам, награжденным знаком "Жителю блокадного Ленинграда".

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

Проект федерального закона был направлен на расширение круга лиц, пользующихся исключительным правом на одновременное получение двух пенсий, за счет граждан, подвергшихся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированных, являющихся инвалидами и имеющих ограничение способности к трудовой деятельности. Принятие его поставило бы рассматриваемую категорию граждан в преимущественное положение по отношению к другим категориям лиц, в том числе и к категориям лиц, пострадавших в годы Великой Отечественной войны (например, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто

¹⁸ Далее – Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации".

и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны), а также привело бы к изменению финансовых обязательств государства перед указанными лицами.

2.10. Федеративное устройство Российской Федерации

По своему федеративному устройству Российская Федерация является федеративным государством. Ее территория поделена на территории субъектов РФ. Перечень субъектов РФ перечислен в ст. 65 Конституции РФ. При этом территории субъектов РФ могут изменяться. Процедура такого изменения регулируется Федеральным конституционным законом "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации". Подробнее о необходимости получения заключения Правительства РФ на законопроекты о принятии и образовании в Российской Федерации нового субъекта РФ см. 2.3).

Федеративное устройство Российской Федерации не просто закрепляет наличие административно-территориального деления страны, но и устанавливает порядок взаимоотношения и разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Все вопросы, которые должны быть урегулированы государством, разделены в Российской Федерации на три большие группы, закрепленные в ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ.

Согласно ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации относятся вопросы:

а) принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория РФ;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения РФ;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания РФ;

т) федеральная государственная служба.

Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти в силу ст. 73 Конституции РФ.

Во многих федеральных законах имеются отдельные статьи, разграничивающие полномочия РФ и субъектов РФ. Кроме того, полномочия субъектов РФ, осуществляемые ими за свой счет, перечислены в ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

В связи с этим, проекты федеральных законов, которые дополняют перечень полномочий субъектов РФ, закрепленный в ст. 26³ указанного федерального закона, не требуют заключения Правительства РФ. Например, проект федерального закона № 1042617-6 "О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", уточняющий полномочий административных комиссий.

Однако принятие федеральных законов при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, являются расходными обязательствами Российской Федерации, реализация которых будет финансироваться за счет средств федерального бюджета.

При этом полномочия РФ по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами. Финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Такие законопроекты требуют заключения Правительства РФ.

Примером может являться проект федерального закона № 443483-4 "О внесении изменения в часть первую статьи 5¹ Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан", которым предлага-

лось передать полномочия Российской Федерации в области лицензирования такого вида деятельности, как медицинская деятельность организаций здравоохранения субъектов РФ, органам государственной власти субъектов РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 5¹ Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан средства на осуществление указанных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, следовательно, финансовое обеспечение передаваемых полномочий должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, установленным Конституцией РФ, указанные в п. 2 ст. 26³ данного федерального закона, осуществляются такими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). При этом федеральными законами могут устанавливаться случаи и порядок дополнительного финансирования осуществления указанных полномочий за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов РФ, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами. При этом проекты таких федеральных законов в соответствии со ст. 104 Конституции РФ могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

При внесении проектов федеральных законов, предусматривающих перераспределение полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, не предусмотренных п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", необходимо иметь в виду, что большинство федеральных законов, регулирующих общественные отношения, находящиеся в соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, содержат правовые нормы, разграничивающие полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по предмету регулирования. В этой связи ряд норм п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" имеют отсылочный характер.

Так, например, к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится решение вопросов:

- осуществления мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством (пп. 44¹);
- осуществления полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством РФ (пп. 59);
- осуществления полномочий собственников лесных участков в пределах, установленных лесным законодательством (пп. 60);
- организации и проведения иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности (пп. 65).

Также необходимо иметь в виду, что некоторые полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения, содержащиеся в федеральных законах, принятых до введения в действие положений ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", не были в полном объеме включены в п. 2 указанной статьи.

Так, например, список полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования, установленный ст. 4 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 "О недрах", шире полномочий указанных органов, установленных в пп. 43 п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

При внесении проектов федеральных законов, предусматривающих передачу полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, не предусмотренных п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", необходимо иметь в виду, что в соответствии с п. 5 ст. 26³ указанного федерального закона перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в п. 2 указанной статьи. В противном случае финансовое обеспечение осуществления полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ при принятии федерального закона, будет осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета (или бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, если это прямо предусмотрено принятым федеральным законом) с учетом правил и исключений, установленных положениями пп. 7 и 8 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

К проектам федеральных законов, которыми предлагалось передать органам государственной власти субъектов РФ полномочия по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, не предусмотренные п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", относятся:

- 1) проект федерального закона № 35948-5 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации", которым предлагалось расширить перечень полномочий в области лесных отношений, передаваемых Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ (ст. 81 и 83 ЛК РФ), за счет полномочий по отнесению лесов к защитным, ценным, эксплуатационным и резервным лесам, выделению особо защитных участков лесов, расположенных в границах территории субъекта РФ, и установлению их границ;

2) проект федерального закона № 59491-5 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации", которым предлагалось включить в организацию охраны лесов (ст. 51 ЛК РФ) охрану от незаконных рубок, осуществляемую с помощью наземных и аэрокосмических методов. Учитывая, что полномочия РФ по осуществлению организации использования лесов, их охраны (ст. 83) переданы органам государственной власти субъектов РФ, реализация положений проекта федерального закона приведет к их наделению новыми полномочиями, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 370417-4 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации", которым предлагалось расширить задачи и обязанности государственной лесной охраны Российской Федерации и лесной охраны субъекта РФ;

4) проект федерального закона № 70871-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", которым предлагалось наделить органы государственной власти субъектов РФ полномочиями по введению декларирования обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и установлению порядка предоставления деклараций об обращении с ломом и отходами цветных и черных металлов;

5) проект федерального закона № 49252-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым предлагалось путем внесения изменений в ст. 6 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ "О животном мире" расширить перечень полномочий РФ в области охраны и использования животного мира, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъекта РФ в области охраны и использования объектов животного мира, а также водных биологических ресурсов.

В частности, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ предлагалось отнести ведение реестра рыбопромысловых участков, проведение конкурсов на право заключения договора пользования рыбопромысловым участком, заключение договоров пользования рыбопромысловыми участками, воспроизводство водных биологических ресурсов, охрана водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны, особо охраняемых природных территорий федерального значения. Поскольку передаваемые полномочия Российской Федерации не были определены в п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", финансовое обеспечение передаваемых полномочий должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 220928-5 "О внесении изменений в статью 26 Водного кодекса Российской Федерации", которым предлага-

лось передать полномочия РФ в области владения, пользования, распоряжения водными объектами и расположенными на них гидротехническими сооружениями, находящимися в федеральной собственности, органам государственной власти субъектов РФ. Учитывая, что согласно п. 3 ст. 26 ВК РФ средства на осуществление указанных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, финансовое обеспечение передаваемых полномочий должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 424668-4 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым предлагалось изложить в новой редакции ст. 82 и 84 ЛК РФ, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области лесных правоотношений, путем закрепления в указанных статьях ЛК РФ новых видов полномочий, которые ранее не регулировались органами государственной власти субъектов РФ;

8) проект федерального закона № 152480-5 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которым предлагалось дополнить п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" новым положением, согласно которому полномочия по созданию и ведению территориальных фондов геологической информации были бы переданы в ведение органов государственной власти субъектов РФ. Следует отметить, что в соответствии с п. 4 ст. 3 Закона РФ "О недрах" создание и ведение территориальных фондов геологической информации осуществляются за счет средств из федерального бюджета.

* * *

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

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

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

При внесении на рассмотрение Государственной Думы проектов федеральных законов, предусматривающих передачу полномочий РФ по предметам ведения РФ, а также полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, следует учитывать закрепленное п. 8 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" исключение из приведенных выше положений, согласно которому федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ предоставление субвенций из федерального бюджета бюджету субъекта РФ может не предусматриваться в случаях, если:

установленные указанными актами полномочия не предусматривают необходимости создания новых органов государственной власти субъекта РФ, государственных учреждений субъекта РФ и государственных унитарных предприятий субъекта РФ;

не требуется осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта РФ гражданам и юридическим лицам;

не требуется увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ;

не требуются субвенции по результатам расчета объема субвенций по методике, утверждаемой Правительством РФ в соответствии с федеральными законами.

Примером такого исключения является проект федерального закона № 67614-5 "О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", которым предлагалось наделить органы государственного финансового контроля субъектов РФ полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 15.14, 15.15 и 15.16 КоАП РФ. В этих целях ст. 23.7 КоАП РФ дополнялась соответствующими новыми частями. Это означало, что органы государственного финансового контроля субъектов РФ будут наделены не только полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями КоАП РФ, но также полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по данным административным правонарушениям и полномочиями по совершению иных процессуальных действий.

Кроме того, при рассмотрении проектов федеральных законов, которые предусматривают передачу полномочий Российской Федерации по предмету ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и на осуществление которых не требуется выделения субвенций из федерального бюджета, следует учитывать положения не только приведенного Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", но и положения отраслевых законов.

В частности, в соответствии со ст. 61 ГрадК РФ Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов РФ осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, за исключением указанных в п. 5 и 5¹ ст. 6 ГрадК РФ государственной экспертизы проектов документов территориального планирования Российской Федерации, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, без предоставления субвенций из федерального бюджета.

Данное положение свидетельствует, что на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в перечень полномочий Российской Федерации, переданные органам государственной власти субъектов РФ или в полномочия РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, переданные органам государственной власти субъектов РФ, заключение Правительства РФ не требуется ввиду прямого указания в законодательном акте о том, что указанные полномочия передаются без предоставления субвенций из федерального бюджета.

Также необходимо отметить, что в соответствии со ст. 26^{3.1} Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" органы государственной власти субъекта РФ вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с п. 7 ст. 26³ указанного федерального закона. При этом расходы на реализацию таких полномочий осуществляются за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Однако финансирование таких полномочий не является обязанностью субъекта РФ, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Таким образом, проекты федеральных законов, устанавливающие право органов государственной власти субъекта РФ участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусматривают расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Такие проекты федеральных законов вносятся на рассмотрение Государственной Думы без заключения Правительства РФ.

2.11. Национальные меньшинства и коренные малочисленные народы

Согласно ст. 69 Конституции РФ государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Правовой статус коренных малочисленных народов регулируется Федеральным законом от 30.04.1999 № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Федеральным законом от 20.07.2000 № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", Федеральным законом от 07.05.2001 № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

Коренные малочисленные народы РФ – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйство и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством РФ (постановление от 24.03.2000 № 255) по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территориях которых проживают эти народы.

Федеральные органы государственной власти в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов в соответствии со ст. 5 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" имеют право:

- принимать федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов,
- принимать федеральные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, развития, сохранения и возрождения их языков, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования, использования и охраны земель и других природных ресурсов,
- оказывать малочисленным народам целевую поддержку за счет средств федерального бюджета, направленную на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, осуществлять контроль за использованием указанных средств;
- решать вопросы возмещения убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности и иные.

Осуществление указанных полномочий и реализация программ обеспечивается за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников. В связи с этим расширение таких полномочий федеральных

органов государственной власти может повлечь расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета. Также обращаем внимание, что для коренных малочисленных народов в НК РФ предусмотрены льготы по уплате отдельных налогов. В связи с этим, расширение перечня коренных малочисленных народов в отдельных случаях может привести к введению освобождения от уплаты налогов для отдельных лиц. К таким законопроектам относятся:

1) проект федерального закона № 436457-6 "Об оценке воздействий на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренных малочисленных народов Российской Федерации", предусматривающий, что оценка воздействия на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренных малочисленных народов РФ будет организовываться и проводиться в том числе федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области оценки воздействия. Обращаем внимание, что данное полномочие в настоящее время не возложено ни на один федеральный орган исполнительной власти, в связи с чем реализация указанного положения законопроекта, с учетом широкого круга объектов оценки воздействия федерального уровня, предполагает увеличение финансирования деятельности соответствующего уполномоченного федерального органа исполнительной власти из федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 792582-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части расширения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по осуществлению рыболовства в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, а также улучшения условий жизни и благосостояния", предлагающий внести изменение в п. 2 ст. 333² НК РФ, расширяющее перечень объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, которые не будут признаваться объектами обложения сбором за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд, улучшения условий жизни и благосостояния представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (по перечню, утверждаемому Правительством РФ) и лицами, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования.

В соответствии со ст. 13 НК РФ сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов относится к федеральным налогам и сборам. В связи с этим на законопроект следовало получить заключение Правительства РФ как на законопроект, устанавливающий налог;

3) проект федерального закона № 436308-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", предусматривающий, что в соответствии с пп. 16 ст. 217

НК РФ не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) доходы (за исключением оплаты труда наемных работников), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла.

В этой связи предлагаемые представленным законопроектом изменения Федерального закона "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", согласно которым в члены общины малочисленных народов могут приниматься представители других этнических обществ, расширяют перечень лиц, чьи доходы освобождаются от налогообложения;

4) проект федерального закона № 237826-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", предоставляющий право заниматься традиционной охотой также лицам, проживающим в районах расселения коренных малочисленных народов, но не относящихся к коренным народам. Также в законопроекте предусматривалось освобождение от уплаты государственной пошлины для получения разрешения на ведение такой охоты.

* * *

Вместе с тем на многие законопроекты, направленные на защиту прав коренных малочисленных народов, не требовалось получать заключение Правительства РФ:

1) проект федерального закона № 984312-6 "О внесении изменений в Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты", возлагающий на органы местного самоуправления ведение реестра лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, проживающих на соответствующей территории;

2) проект федерального закона № 42057-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", направленный на дополнение понятийного аппарата определениями ряда понятий, используемых в настоящее время в законодательстве. В частности, предлагается определить содержание понятий "традиционное природопользование малочисленных народов", "традиционная хозяйственная деятельность малочисленных народов", "места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов", "обычай малочисленных народов" и др. Законопроект также предусматривает закрепление полномочий Правительства РФ по утверждению порядка отнесения граждан РФ к малочисленным народам РФ и методики возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни малочисленных народов РФ деятельностью хозяйствующих субъектов и физических лиц.

2.12. Национально-культурная автономия

Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан РФ в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития регулируются Федеральным законом от 17.06.1996 № 74-ФЗ "О национально-культурной автономии". Национально-культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан РФ, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов.

Согласно ст. 16 Федерального закона "О национально-культурной автономии" финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурных автономий, осуществляется за счет средств национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, частных лиц, а также за счет иных не запрещенных законом источников. Федеральные органы исполнительной власти могут оказывать поддержку федеральным национально-культурным автономиям за счет средств федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Согласно ст. 4 Федерального закона "О национально-культурной автономии" национально-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, что не исключает финансовой поддержки федеральными органами государственной власти федеральных национально-культурных автономий. В связи с этим на законопроекты, расширяющие данную поддержку, следует получить заключение Правительства РФ. К ним относятся:

1) проект федерального закона № 421924-4 "О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О национально-культурной автономии", предусматривающий обеспечение возможности финансирования деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурных автономий, за счет бюджетов всех уровней, включая федеральный бюджет;

2) проект федерального закона № 344854-4 "О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О национально-культурной автономии", предлагающий внести изменение в ст. 16 Федерального закона "О национально-культурной автономии", предусматривающее в качестве одного из источников финансирования деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, средства федерального бюджета.

Не требуется получения заключения Правительства РФ на законопроекты, изменяющие процедуру или направления деятельности национально-культурных автономий. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 224614-6 "О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона "О национально-культурной автономии", расширяющий виды деятельности национально-культурной автономии следующими критериями: укрепление общегражданской идентичности, гармонизация межэтнических отношений, содействие межрелигиозному диалогу, а также деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов. Также проектом предусматривалось внесение изменений в часть вторую ст. 4 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в части закрепления за национально-культурными автономиями права получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления для осуществления указанных видов деятельности. Данный законопроект не предполагал расходов из федерального бюджета в связи с тем, что финансирование национально-культурных автономий является добровольным, а не обязательным. Кроме того в проекте закреплялось только право автономии на получение поддержки, которая не обязательно может иметь финансовую составляющую;

2) проект федерального закона № 316823-4 "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О национально-культурной автономии", предлагающий внести изменение в ст. 7 Федерального закона "О национально-культурной автономии", дополнив ее положением, согласно которому федеральный орган исполнительной власти, при котором создается консультативный совет по делам национально-культурных автономий, определяет порядок его образования, деятельности и ликвидации.

2.13. Референдум. Выборы. Избирательная система

Согласно ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Правовое регулирование законодательства о выборах осуществляется Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации", Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации", Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации",¹⁹ Федеральным законом от 10.01.2003 № 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы", Федеральным законом от 26.11.1996 № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

¹⁹ Далее – Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

В законодательстве о выборах подробно прописано финансирование проведения выборов. Согласно общему принципу финансового обеспечения выборов федеральные выборы и референдум РФ финансируются из федерального бюджета. В связи с этим выборы в Государственную Думу и выборы Президента РФ являются расходным обязательством РФ. На многие законопроекты, изменяющие процедуру таких выборов требуется получить заключение Правительства РФ, поскольку они приводят к увеличению расходов из федерального бюджета. Соответственно выборы в субъектах РФ финансируются за счет бюджетов субъектов РФ, а выборы в органы местного самоуправления – из местных бюджетов, в связи с чем изменение их проведения не влияет на расходы федерального бюджета.

Согласно ст. 57 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета). Финансирование указанных расходов осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов соответствующего бюджета, но не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Расходы, связанные с проведением референдума РФ, осуществляются за счет средств, выделенных из федерального бюджета на указанные цели в порядке и сроки, установленные Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации". Расходы, связанные с проведением иных референдумов, – за счет средств, выделенных соответственно из бюджета субъекта РФ, местного бюджета на указанные цели. При этом за счет средств, выделенных комиссиям соответственно из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета, до официального опубликования решения о назначении референдума производятся только расходы комиссий, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения референдума.

Согласно ст. 45 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" расходы, связанные с подготовкой и проведением референдума, обеспечением полномочий комиссий референдума, осуществляются за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета. Главным распорядителем средств, предусмотренных в федеральном бюджете на подготовку и проведение референдума, является ЦИК РФ.

Согласно ст. 70 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы, обеспечением деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий, использованием и эксплуатацией средств автоматизации, а также с повышением правовой культуры избирателей и обучением организаторов выборов, осуществляются за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета.

Средства на указанные расходы предусматриваются в федеральном бюджете в соответствии с бюджетной классификацией РФ и перечисляются избирательным комиссиям, федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых находятся дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, воинские части (для избирательных участков, образованных для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, проживающих или находящихся за пределами территории РФ, и избирательных участков, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях), на счета, открываемые ими в учреждениях ЦБ РФ, а в случае отсутствия указанных учреждений – в филиалах публичного акционерного общества "Сбербанк России". Главным распорядителем указанных средств является ЦИК РФ.

Согласно ст. 57 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента РФ, обеспечением деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий, использованием и эксплуатацией средств автоматизации, а также с повышением правовой культуры избирателей и обучением организаторов выборов, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета.

Согласно ст. 25 Федерального закона "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы" ассигнования на использование, эксплуатацию и развитие ГАС "Выборы" предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законе субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год, нормативном правовом акте органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год. Расходы, связанные с использованием, эксплуатацией и развитием ГАС "Выборы" для информационного обеспечения подготовки и проведения выборов и референдума соответствующего уровня, финансируются за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета.

В связи с изложенным заключение Правительства РФ необходимо при внесении в Государственную Думу следующих законопроектов:

1) проект федерального закона № 439476-5 "О внесении изменений в статью 61 и статью 66 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предусматривающий использование стационарных и переносных ящиков для голосования, изготовленных из полупрозрачного материала, обеспечивающих возможность визуального наблюдения за содержимым ящика но исключающего визуальное наблюдение за результатом заполнения бюллетеня избирателем. Реализация проектируемых изменений предполагала замену тех стационарных ящиков для голосования, установленных в помещениях участковых избирательных комиссий, которые не соответствовали требованиям законопроекта;

2) проект федерального закона № 9579-6 "О внесении изменения в статью 61 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации",

согласно которому стационарные ящики для голосования также должны были изготавливаться из прозрачного материала;

3) проект федерального закона № 987567-6 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", предусматривающий при проведении выборов Президента РФ и депутатов в Государственную Думу проставлять в паспорте избирателя отметку о факте выдачи бюллетеня, в случае, если избиратель голосует по открепительному удостоверению. В этой связи полагаем, что в целях реализации проектируемых мероприятий по изготовлению штампов для проставления данной отметки;

4) проект федерального закона № 773342-6 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и другие законодательные акты Российской Федерации", предлагающий установить, что у входа помещения для голосования один из членов избирательной комиссии отмечает палец каждого избирателя специальным составом. Согласно ст. 6 законопроекта, обязанность обеспечить избирательные комиссии специальными маркерами, а также приборами для обнаружения этих меток возлагается на ЦИК РФ;

5) проект федерального закона № 15868-6 "О внесении изменения в статью 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предусматривавший направление документации избирательных комиссий, в том числе, и в государственный архив. В соответствии с Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" к государственному архиву относится федеральное государственное учреждение, создаваемое Российской Федерацией, которое осуществляет комплектование, учет, хранение и использование документов Архивного фонда РФ, а также других архивных документов;

6) проект федерального закона № 68529-5 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", предлагающий предоставить право на участие в референдуме РФ гражданам РФ, достигшим 16 лет. В настоящее время избирательное право в соответствии со ст. 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предоставлено гражданам РФ, достигшим 18 лет.

В соответствии с п. 1 ст. 45 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" расходы, связанные с подготовкой и проведением референдума, обеспечением полномочий комиссий референдума, осуществляются за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета.

В связи с этим, внесение изменений в указанный федеральный конституционный закон и расширение перечня лиц, имеющих избирательные права, может потребовать расходов федерального бюджета.

В то же время, законопроекты, изменяющие избирательное законодательство, могут быть реализованы без выделения на это ассигнований из федерального бюджета. В связи с этим не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 670120-6 "О внесении изменений в статью 88 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предусматривающий снижения заградительного барьера для прохода политической партии в Государственную Думу с 5 до 2,25 процента голосов избирателей;

2) проект федерального закона № 715772-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка участия политических партий в выборах", предлагавший считать политическую партию участвующей в выборах в случае, если ею выдвинуты и зарегистрированы кандидаты (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов не менее чем в половине субъектов РФ (а не в 20 процентах регионов, как в действующей редакции), а также ликвидировать политическую партию в случаях, если она не принимала участия в выборах в течение двух лет подряд (а не в течение 7 лет, как в действующей редакции) либо ни один из выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти в течение трех лет подряд не был избран (допущен к распределению депутатских мандатов);

3) проект федерального закона № 923889-6 "О внесении дополнения в статью 4 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которому не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин РФ, достигший на день голосования 70 лет;

4) проект федерального закона № 850423-6 "О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предлагающий освободить кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), выдвигаемых политическими партиями, представленными в законодательном (представительном) органе государственной власти того же субъекта РФ, от необходимости сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ;

5) проект федерального закона № 814533-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", целью которого являлось совмещение дня голосования на очередных выборах депутатов Государственной Думы с днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления с установлением единого дня голосования – третьего воскресенья сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов;

6) проект федерального закона № 525729-6 "О внесении изменения в статью 68 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации",

согласно которому при использовании технических средств подсчета голосов жеребьевка участков для контрольного подсчета голосов (ручного подсчета голосов) проводится вышестоящей комиссией в течение получаса после подписания протоколов об итогах голосования и выдачи их заверенных копий присутствующим при подведении итогов голосования лицам на всех избирательных участках, участках референдума, где использовались такие технические средства;

7) проект федерального закона № 642782-5 "О внесении изменений в главу IV Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предлагающий изменить порядок формирования избирательных комиссий различного уровня, за исключением ЦИК РФ, в соответствии с которым формировать избирательные комиссии предлагается на основе предложений политических партий, имеющих государственную регистрацию на момент формирования соответствующей избирательной комиссии, и предложений иных общественных объединений;

8) проект федерального закона № 112369-6 "О внесении изменений в статью 71 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 89 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предлагающий пересмотреть установленный в настоящее время порядок замещения вакантного депутатского мандата в случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, предоставив право коллегиальному постоянно действующему руководящему органу политической партии самостоятельно определять кандидатуру для замещения вакантного депутатского мандата из всего выдвинутого федерального списка кандидатов вне зависимости от того, в какую региональную группу включен депутат, прекративший свои полномочия;

9) проект федерального закона № 74717-6 "О внесении изменений в статью 30 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающий право членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, депутатов представительных органов местного самоуправления присутствовать на всех заседаниях избирательных комиссий всех уровней при осуществлении ими работы с документами, в том числе при подсчете голосов избирателей, участников референдума.

2.14. Президент Российской Федерации

Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является главой государства. Его правовой статус регулируется гл. 4 Конституции РФ, отдельными федеральными законами, предусматривающими полномочия Президента РФ по конкретным вопросам.

Президент РФ избирается сроком на 6 лет. Изменение срока полномочий возможно только путем внесения изменений в Конституцию РФ. Как отмечалось в разделе 2.1, заключение Правительства РФ на такие изменения не требуются. Президент РФ избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы Президента РФ финансируются из федерального бюджета, в связи с этим на законопроекты, изменяющие порядок избрания Президента РФ, может потребоваться заключение Правительства РФ, если они предусматривают расходы из федерального бюджета.

Также обращаем внимание, что в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи", устанавливающий правовые, социальные и иные гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, и членам его семьи.

Согласно ст. 4 Федерального закона "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи" Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, независимо от возраста имеет право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75 процентов месячного денежного вознаграждения Президента РФ.

Согласно ст. 8 Федерального закона "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи", после смерти Президента РФ членам его семьи назначается ежемесячное пособие в сумме, равной шестикратному размеру социальной пенсии. Указанным лицам предоставляется право на пользование служебным автотранспортом, а также за ними сохраняется право на медицинское обслуживание, которое им предоставлялось, в течение пяти лет со дня смерти Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

Расходы органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, связанные с обеспечением социальных гарантий Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, возмещаются за счет средств федерального бюджета.

Учитывая, что финансирование перечисленных расходов осуществляется за счет средств федерального бюджета, на законопроекты, расширяющие гарантии Президенту РФ, прекратившему свои полномочия, требуется получить заключение Правительства РФ.

Также обращаем внимание, что на законопроекты, которые каким-то образом изменяют перечисленные выплаты, также может потребоваться заключение Правительства РФ, как на законопроекты, изменяющие финансовые обязательства РФ.

Например, проект федерального закона № 75204-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи", предусматривающий замену социальных льгот Президенту РФ,

прекратившему свои полномочия, и членам его семьи денежной компенсацией. Такая замена является изменением финансовых обязательств государства по отношению к указанным лицам.

Не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 525847-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи", предлагающий лишить Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, неприкосновенности;

2) проект федерального закона № 296209-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", предлагающий заменить понятие "Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий" понятием "гражданин Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации". Кроме того, предлагается признать утратившими силу ст. 3, 5 и 7 Федерального закона "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи", закрепляющие гарантии неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, его права на бытовое обеспечение, транспортное обслуживание, на содержание за счет средств федерального бюджета аппарата помощников. Отмена таких гарантий не является изменением финансовых обязательств государства, поскольку отсутствует денежная замена или иные какие-то финансовые обязательства перед указанными лицами.

2.15. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации

Федеральное Собрание – парламент РФ является представительным и законодательным органом РФ. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Правовой статус Федерального Собрания устанавливается гл. 5 Конституции РФ. В ней прописываются состав, порядок образования и полномочия палат Федерального Собрания. Отдельные полномочия палат также регулируются нормами в отдельных федеральных законах. Изменение состава или порядка образования может потребовать расходов из федерального бюджета (см. раздел 2.1).

Также в Российской Федерации был принят отдельный Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации". Необходимость получения заключения Правительства РФ на него при внесении в Государственную Думу не усматривалась, поскольку измененный порядок избрания членов Совета Федерации совмещался с выборами высшего должностного лица субъекта РФ (см. проект федерального закона № 101510-6).

В отличие от него требовалось получить заключение Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 18915-6 "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", в котором предусматривалось, что член Совета Федерации утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании волеизъявления граждан РФ, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ, выраженного путем проведения предварительного голосования за кандидатов, выдвинутых для утверждения членами Совета Федерации. При этом ст. 10 законопроекта определяется, что финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением указанного голосования, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Ст. 36 законопроекта также установлено, что расходы, связанные с подготовкой и проведением голосования за кандидатов, выдвинутых для утверждения членами Совета Федерации, обеспечением деятельности избирательных комиссий при осуществлении ими деятельности в качестве комиссий предварительного голосования в течение срока их полномочий, использованием и эксплуатацией средств автоматизации, а также с повышением правовой культуры участников предварительного голосования и обучением организаторов предварительного голосования, осуществляются за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета.

Федеральное Собрание вправе участвовать в парламентских расследованиях в целях контроля за соблюдением законодательства РФ, обеспечения прав граждан РФ, противодействия коррупции. Порядок такого участия регулируется Федеральным законом от 07.05.2013 № 77-ФЗ "О парламентском контроле". Законопроекты, вносящие изменения в указанный федеральный закон, как правило, не требуют расходов, порываемых за счет федерального бюджета. Право на осуществление контроля уже закреплено за парламентом в Конституции РФ. В этой связи какие-либо предложения и инициативы по его изменению находятся в рамках уже действующего полномочия.

Это например, проект федерального закона № 661083-6 "О внесении изменений в Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ "О парламентском контроле", предлагающий расширить сферу и перечень субъектов парламентского контроля.

Правовое регулирование деятельности парламента РФ также осуществляется Федеральным законом от 08.05.1994 № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"²⁰ в части гарантий, прав и обязанностей парламентариев. Согласно ст. 35 указанного федерального закона расходы, связанные с материальным обеспечением деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, осуществляются

²⁰ Далее – Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

за счет средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год на функционирование Совета Федерации, Государственной Думы, в соответствии с законодательством РФ. В связи с этим на законопроекты, которые устанавливают или предоставляют депутатам Государственной Думы или члену Совета Федерации дополнительные гарантии, требуется получить заключение Правительства РФ. Это, например:

1) проект федерального закона № 106597-5 "О внесении изменений в статью 37 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предусматривающий увеличение числа помощников члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, работающих на общественных началах, с сорока человек до шестидесяти. Обращаем внимание, что согласно п. "в" ч. 2 ст. 39 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" помощники члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы имеют право на бесплатный проезд в поездах и автобусах междугородных сообщений: для помощника члена Совета Федерации – в пределах соответствующего субъекта РФ, для помощника депутата Государственной Думы – в пределах территории, определенной депутату Государственной Думы в соответствии с ч. первой ст. 8 Федерального закона.

Согласно п. 3 ст. 8 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" потери в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика, возникшие в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования на основании федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ, возмещаются в полном объеме за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

В соответствии с п. 3 постановления Правительства РФ от 29.08.1994 г. № 1004 "О порядке возмещения расходов, связанных с проездом членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и их помощников" возмещение предприятиям и организациям транспорта всех форм собственности потерь доходов, связанных с выдачей проездных документов членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы и их помощникам производится Управлением делами Президента РФ за счет средств федерального бюджета на основании счетов, предъявляемых предприятиями и организациями транспорта. Следовательно, реализация положений законопроекта могла повлечь расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 336469-6 "О внесении изменения в статью 8 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", в соответствии с которым депутатам Государственной Думы предоставляется право оказывать единовременную материальную помощь малоимущим гражданам за счет средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год

и плановый период на функционирование Государственной Думы и предназначенных для оказания материальной помощи таким гражданам.

На дату внесения законопроекта в Государственную Думу средства на указанные цели в составе ассигнований федерального бюджета на функционирование Государственной Думы были не предусмотрены;

3) проект федерального закона № 629984-6 "О внесении изменений в статьи 29 и 44 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", устанавливающий для депутатов Государственной Думы первого созыва, исполнивших полномочия полный срок, установленный Конституцией РФ (2 года), особый порядок исчисления размера ежемесячной доплаты к пенсии – в размере, предусмотренном для лиц, исполнивших полномочия более 3 лет.

Ст. 29 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" определяют порядок и условия установления ежемесячной доплаты к пенсии, а также размер такой доплаты депутатам Государственной Думы третьего и последующих созывов. При этом определение размера ежемесячной доплаты к пенсии увязывается с продолжительностью исполнения ими депутатских полномочий, а не со сроком, на который в соответствии с Конституцией РФ избирается Государственная Дума.

Право на ежемесячную доплату к пенсии депутатов Государственной Думы первого (за исключением лиц, являвшихся одновременно членами Правительства РФ) и второго созывов следует из содержания ст. 44 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которой на них распространяются порядок и условия назначения ежемесячной доплаты к пенсии, установленные ст. 29 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", включая определение ее размера. Каких-либо положений, предусматривающих иной подход к определению размера указанной доплаты депутатам Государственной Думы первого созыва, ст. 44 не содержит.

На законопроекты, которые не затрагивают гарантии парламентариев, получать заключение Правительства РФ не требуется. Это законопроекты, которые касаются процедуры исполнения полномочий, отстранение от занимаемой должности, прав участвовать в уголовном процессе, об обязанности других лиц по отношению к парламентариию:

1) проект федерального закона № 829655-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", в части установления основания для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы за многократное неисполнение своих обязанностей", предусматривающий введение такого основания для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, как многократное неисполнение своих обязанностей;

2) проект федерального закона № 453756-6 "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", уточняющий сроки, в течение которых руководители и другие должностные лица федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лица начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований должны реагировать на обращения парламентариев.

2.16. Счетная палата Российской Федерации

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации".²¹ Согласно ст. 41 федерального закона финансовое обеспечение деятельности Счетной палаты РФ осуществляется в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на нее полномочий. Бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности Счетной палаты РФ предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Указанные бюджетные ассигнования могут быть изменены в ходе рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете) лишь с согласия Федерального Собрания. Несмотря на то, что Счетная палата РФ финансируется из федерального бюджета, расширение ее полномочий и сферы деятельности не ведет к увеличению расходов федерального бюджета, поскольку их реализацию она так и будет осуществлять имеющимися силами и в пределах выделенных средств. Эта позиция не раз подтверждалась и депутатами Государственной Думы, и Правительством РФ, представляющим отзывы на такие законопроекты. Привести к расходам из федерального бюджета может установление дополнительных гарантий аудиторам или работникам Счетной палаты РФ, которые могут повлиять на ее материальное и финансовое обеспечение. Но примеры таких законопроектов в настоящее время отсутствуют.

Не требовалось получить заключение Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 297637-6 "О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", устанавливающий, что деятельность Счетной палаты РФ не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания;

2) проект федерального закона № 710238-6 "О внесении изменений в статьи 5, 13 Федерального закона "О Счетной палате Российской Феде-

²¹ Далее – Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации".

рации", направленный на уточнение задач Счетной палаты РФ в части проведения оценки эффективности не только в части предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, государственных гарантий и поручительств, но также и планируемых к предоставлению всех указанных преференций. Также предлагается расширить функции Счетной палаты РФ, предусмотрев экспертизу проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов, устанавливающих (изменяющих) налоговые льготы и иные льготы, оценку эффективности предоставления (планируемых к предоставлению) налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценку законности и эффективности предоставления (планируемых к предоставлению) государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов;

3) проект федерального закона № 601684-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации", расширяющий контрольные полномочия Счетной палаты РФ, устанавливающий, в частности, возможность осуществления заместителем Председателя Счетной палаты РФ руководства направлением ее деятельности, проведение экспертизы и подготовка заключений Счетной палатой РФ в рамках выполнения своих задач в отношении законопроектов, дополнение перечня объектов, в отношении которых Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный финансовый аудит (контроль), наделение Счетной палаты РФ полномочиями по внесению федеральным органам исполнительной власти предложений о составе и порядке формирования данных, которые используются для осуществления внешнего государственного аудита (контроля), при создании и модернизации ими государственных информационных систем.

2.17. Правотворческая деятельность органов государственной власти

В российском законодательстве отсутствует единый акт, который полностью бы регулировал правотворческую деятельность органов государственной власти. Приняты отдельные федеральные законы, регулирующие те или иные аспекты правотворческого процесса. Например, Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации", Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправ-

ления".²² Примеры законопроектов, которые требовали расходов федерального бюджета, достаточно редки. Среди них:

1) проект федерального закона № 912128-6 "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", устанавливающий обязанность государственных органов и органов местного самоуправления размещать в сети "Интернет" дополнительную информацию об установленных фактах допущенных ими противоправных деяний. В этой связи, реализация законопроекта потребует проведения ряда организационно-технических мероприятий, направленных на обеспечение данных законодательных требований. Осуществление таких мероприятий для федеральных государственных органов будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 998445-6 "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", также предусматривающий размещении в сети "Интернет" информации об установленных фактах противоправных деяний, допущенных государственным органом, органом местного самоуправления, должностными лицами государственного органа, органа местного самоуправления;

3) проект федерального закона № 205146-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", наделяющий федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, новым полномочием по осуществлению мониторинга официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления. Кроме того, в соответствии со ст. 2 законопроекта государственные органы, в том числе федеральные, будут обязаны в соответствии с единой платформой изменить свои официальные сайты.

Принимая во внимание изложенное, а также то, что обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти (федеральных государственных органов) осуществляется за счет средств федерального бюджета, реализация предлагаемых изменений потребовала бы расходов из федерального бюджета.

* * *

Не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 204033-5 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", предлагающим установить правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них

²² Далее – Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

коррупционных факторов и последующего их устранения. Антикоррупционную экспертизу должны осуществлять органы государственной власти в пределах выделенных средств собственными силами. Дополнительного финансирования на указанные цели не предусматривалось;

2) проект федерального закона № 814077-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации", в котором предлагалось распространить на преамбулу Конституции РФ порядок внесения, принятия, одобрения и вступления в силу поправок, установленного для поправок к гл. 3-8 Конституции РФ;

3) проект федерального закона № 146246-6 "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", в котором устанавливалась возможность для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при осуществлении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов выявлять коррупциогенные факторы, не предусмотренные методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96;

4) проект федерального закона № 97605-6 "О внесении изменения в Федеральный закон "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", в котором предлагается дополнить перечень сведений, подлежащих обязательному указанию при публикации федерального конституционного закона, федерального закона, информацией о субъекте права законодательной инициативы.

2.18. Местное самоуправление

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Согласно избирательному законодательству РФ проведение местных референдума и выборов относится к расходным обязательствам муниципальных органов, поэтому финансируется за счет местных бюджетов.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Порядок осуществления местного самоуправления регулируется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации".²³ Там перечислены вопросы местного значения. Кроме того вопросы местного значения, которые осуществляются органами местного самоуправления, перечислены в отдельных федеральных законах, регулирующих конкретную сферу деятельности. Расширение данных вопросов обычно не требует расходов из федерального бюджета, поскольку их решение осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Согласно ст. 19 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Федеральные законы, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

²³ Далее – Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Таким образом, проекты федеральных законов, которые предусматривают передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и передачу на указанные цели субвенций из федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. В то же время от таких законопроектов следует отличать законопроекты, которые не передают полномочия, а предусматривают возможность их передачи, и поэтому для них нет необходимости получать заключение. Например, проект федерального закона № 147132-5 "О внесении изменений в статью 6 Федерального закона "Об опеке и попечительстве", в котором предусматривалась возможность наделения законом субъекта РФ органов местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Примерами проектов федеральных законов, на которые не требуется получение заключения Правительства РФ, являются:

1) проект федерального закона № 185367-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предлагающий отнести к вопросам местного значения поселения, муниципального района и городского округа, установленным ст. 14, 15 и 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", создание музеев поселений, муниципальных районов и городских округов соответственно;

2) проект федерального закона № 327193-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", уточняющий положение по осуществлению муниципального земельного контроля.

* * *

Муниципальные служащие осуществляют свою деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона от 02.05.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации". Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. К законопроектам, предусматривающим внесение изменений в данный закон, относятся:

1) проект федерального закона № 965625-6 "О внесении изменения в статью 17 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Федерации", законодательно закрепляющий необходимость обязательного проведения конкурса при поступлении на муниципальную службу;

2) проект федерального закона № 916284-6 "О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", предусматривающий увеличение предельного возраста пребывания в должности главы местной администрации по контракту.

Таким образом, исходя из того, что финансовое обеспечение местного самоуправления и муниципальной службы осуществляется за счет средств местных бюджетов, на законопроекты, предусматривающие внесение изменение в указанное законодательство, не требуется получения заключения Правительства РФ, за исключением случаев, когда такие законопроекты вносят изменения в другие законодательные акты и требуют расходов из федерального бюджета. Например, требовалось получить заключение Правительства РФ на проект федерального закона № 219069-6 "О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "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", предлагающий распространить меры социальной поддержки (обеспечение нуждающихся в улучшении жилищных условий жилой площадью в размерах и в порядке, установленных Правительством РФ, а также ежемесячную денежную компенсацию в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием), предусмотренные Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС",²⁴ на граждан из подразделений особого риска, расширяя тем самым круг лиц, имеющих право на предоставление мер социальной поддержки.

В соответствии со ст. 5 указанного закона РФ предусмотренные возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан являются расходными обязательствами РФ, в связи с чем, реализация положений законопроекта требовала расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

2.19. Общественные и религиозные объединения

Правовой статус общественных и религиозных объединений регулируется Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ "Об общественных объединениях", Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ "О политических партиях", Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях", Федеральным зако-

²⁴ Далее – Закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС".

ном от 12.01.1996 № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности".

Внесение изменений в указанные акты в основном не требует расходов за счет федерального бюджета, поскольку деятельность общественных и религиозных организаций отделена от государства. Исключения составляют политические партии. Денежные средства политической партии могут формироваться за счет средств федерального бюджета. Государственная поддержка политических партий путем их государственного финансирования осуществляется по итогам участия политических партий в выборах в целях компенсации финансовых затрат политических партий за счет средств федерального бюджета.

Также обращаем внимание, что религиозные организации пользуются значительным количеством налоговых льгот. В связи с чем изменение их статуса может привести к введению налогов в отношении указанных организаций или к освобождению от их уплаты.

Требовалось получить заключение Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 406528-4 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях", в котором предлагалось установить правовой статус общественных организаций, государственных и муниципальных учреждений, распространяющих атеистические и иные светские убеждения. Государство регулирует предоставление указанным общественным организациям налоговых и иных финансовых льгот, которые в соответствии с законопроектом не должны быть меньше соответствующих льгот, предоставленных религиозным организациям. Законодательством о налогах и сборах установлено значительное количество налоговых льгот для религиозных организаций, в частности ст. 149, 251, 333³⁵, 381, 395 НК РФ и другими.

Обращаем внимание, что согласно ст. 17 НК РФ налоговые льготы могут быть установлены только в акте законодательства о налогах и сборах, к которым представленный законопроект не относится. Также в соответствии с п. 1 ст. 56 НК РФ льготами по налогам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог или уплачивать его в меньшем размере. Возможность не уплачивать налог по своей правовой природе является освобождением от уплаты налога.

Также, принимая во внимание, что в соответствии с п. 4 ст. 7 законопроекта государство оказывает материальную и иную поддержку в реставрации, содержании и охране объектов, являющихся памятниками истории свободомыслия и светской культуры, полагаем, что принятие законопроекта может привести к расходам федерального бюджета.

В связи с изложенным, учитывая, что законопроект предусматривает возможность предоставления налоговых льгот общественным организациям, государственным и муниципальным учреждениям, распространяющим атеистические и иные светские убеждения, а также возможность оказания материальной и иной поддержки в реставрации и содержании объектов, являющихся памятниками истории свободомыслия и светской культуры, на него следовало получить заключение Правительства РФ.

2) проект федерального закона № 996615-6 "О внесении изменения в Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях", в котором предлагалось главу II Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" дополнить ст. 5.1 "Миссионерская деятельность", в которой предусматривается определить понятия "миссионерская деятельность", "миссионер", "информационная миссионерская деятельность" и "организационная миссионерская деятельность", а также предоставить субъектам Российской Федерации право устанавливать порядок осуществления религиозным объединением миссионерской деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

* * *

Не требуется заключение Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 742107-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", которым вводилось ограничение на присутствие иностранных граждан при выражении и формировании мнений, а также выдвигении требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики РФ;

3) проект федерального закона № 874397-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" и в статью 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", которым предлагалось усовершенствовать порядок финансирования политических партий и избирательных кампаний партий и кандидатов.

Авторами законопроекта в качестве источников недобросовестного финансирования политических партий и избирательных кампаний указываются фонды поддержки политических партий и российские юридические лица, контролируемые через юридических лиц, имеющих долю (вклад) в их уставном (складочном) капитале, иностранными юридическими лицами и (или) иностранными гражданами;

4) проект федерального закона № 585719-5 "О внесении изменений в статью 1 Закона Российской Федерации "Об образовании" и Федеральный закон "О политических партиях", в котором предусматривалась возможность создания структурных подразделений политических партий в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

По мнению авторов законопроекта, содержащийся в п. 5 ст. 1 Закона РФ от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании"²⁵ запрет на создание и деятельность в государственных и муниципальных образовательных учреждениях организационных структур политических партий, общественно-политических объединений снижает возможность политических партий по привлечению молодых граждан к участию в политической жизни общества, вводит неоправданные ограничения для осуществления политического образования и воспитания граждан.

²⁵ Далее – Закон РФ "Об образовании".

2.20. Государственные награды. Высшие степени и знаки отличия. Почетные звания.

Данный институт конституционного права регулируется такими федеральными законами, как Федеральный закон от 09.05.2006 № 68-ФЗ "О почетном звании Российской Федерации "Город воинской славы", Федеральным законом от 19.05.1995 № 80-ФЗ "Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов", Федеральным законом от 13.03.1995 № 32-ФЗ "О днях воинской славы и памятных датах России" и другими законодательными актами, в том числе о конкретных медалях.

Сохранение и реставрация памятников Великой Отечественной войны обеспечиваются выделением средств из федерального бюджета на памятники федерального значения, бюджетов субъектов РФ – на памятники регионального значения и местных бюджетов – на памятники местного (муниципального) значения, а также пожертвованиями физических и юридических лиц.

Обращаем внимание, что в дни воинской славы проводятся различные государственные мероприятия, которые финансируются в том числе за счет средств федерального бюджета, поэтому на законопроекты о введении дополнительного дня воинской славы следует получить заключение Правительства РФ. В то же время не требуется заключение Правительства РФ на законопроекты о переименовании дней воинской славы.

Заключение Правительства РФ требовалось получить на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1017737-6 "О внесении изменения в статью 1.1 Федерального закона "О днях воинской славы и памятных датах России", которым дополняется перечень памятных дат России новой датой – 8 ноября – День Сибири.

Учитывая положения ст. 6 Федерального закона "О днях воинской славы и памятных датах России", согласно которым финансовое обеспечение проведения мероприятий, посвященных памятным датам России, осуществляется за счет средств федерального бюджета, полагаем, что реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 979279-6 "О внесении изменений в статьи 1 и 1¹ Федерального закона "О днях воинской славы и памятных датах России", в котором предлагалось установить день воинской славы России 2 сентября – День Победы над милитаристской Японией – окончание Второй мировой войны (1945 г.);

3) проект федерального закона № 310184-4 "О внесении изменения в Закон Российской Федерации "Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении знака особого отличия – медали "Золотая Звезда" и в Положение о звании Героя Российской Федерации", которым предлагалось присваивать звание Героя РФ не только за заслуги перед государством и народом, связанные с совершением героического подвига, но и лицам, добившимся выдающихся достижений в области хозяйственного и социально-культурного строительства, приведших

к значительному повышению эффективности производства, прорывным достижениям в науке и социальной сфере. Принятие законопроекта повлечет за собой необходимость выделения дополнительных средств из федерального бюджета на установление и выплату дополнительного ежемесячного материального обеспечения в соответствии с Федеральным законом от 04.03.2002 № 21-ФЗ "О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией", а также предоставления мер социальной поддержки данной категории граждан.

В связи с этим подобные законопроекты могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения правительства Российской Федерации;

4) проект федерального закона № 497643-4 "О государственных наградах и почетных званиях Российской Федерации", предусматривающий как изготовление государственных наград и нагрудных знаков почетных званий (ст. 13), так и возможность установления социальных гарантий лицам, награжденным государственными наградами и почетными званиями, а также членам их семей (ст. 20). Реализация указанных положений в случае принятия законопроекта в качестве закона повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

* * *

В то же время не влечет расходов федерального бюджета присвоение звания "Город воинской славы" или введение такой категории как "Город трудовой славы", поскольку все мероприятия в этом случае финансируются за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в соответствии со ст. 4 Федерального закона "О почетном звании Российской Федерации "Город воинской славы".

В связи с этим не требовалось получить заключение Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 990004-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О почетном звании Российской Федерации "Город воинской славы", в котором предлагалось установить почетное звание РФ "Город трудовой славы";

2) проект федерального закона № 1020640-6 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О почетном звании Российской Федерации "Город воинской славы", в котором предлагалось присвоить почетное звание РФ "Город воинской славы" городам РФ, участвовавшим в принятии и обработке грузов по программе ленд-лиза в период Великой Отечественной войны;

3) проект федерального закона № 436028-6 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О днях воинской славы и памятных датах России", в котором предлагалось 27 января – День полного освобождения советскими войсками города Ленинграда от блокады его немецко-фашистскими войсками (1944 г.) переименовать в День полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады (1944 г.).

2.21. Порядок наименования и переименования населенных пунктов, предприятий, учреждений и организаций, а также физико-географических объектов

Переименование географических объектов регулируется Федеральным законом от 18.12.1997 № 152-ФЗ "О наименованиях географических объектов", а также федеральными законами о переименовании отдельных населенных пунктов.

Финансирование работ по выявлению и нормализации наименований географических объектов, подготовке и изданию словарей и справочников наименований географических объектов на русском языке осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование деятельности федеральных органов исполнительной власти, выполняющих в пределах своей компетенции указанные работы. Поэтому на законопроекты о переименовании городов или иных географических объектов обычно требуется получить заключение Правительства РФ. Например:

1) проект федерального закона № 958052-6 "О переименовании города Тутаев Тутаевского района Ярославской области в город Романов-Борисоглебск", согласно которому предлагалось переименование города Тутаев Тутаевского района Ярославской области в город Романов-Борисоглебск, что, в свою очередь, приведет, в частности, к необходимости проведения замены печатей, вывесок, бланков, штампов федеральными органами исполнительной власти, чьи территориальные органы (налоговые органы, органы внутренних дел и т. п.) расположены на территории данного города;

2) проект федерального закона № 106980-4 "О переименовании города Беднодемьяновска Беднодемьяновского района Пензенской области в город Спасск";

3) проект федерального закона № 224744-4 "О переименовании города Красногвардейское Красногвардейского района Белгородской области в город Бирюч Красногвардейского района Белгородской области".

Глава 3. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

3.1. Органы исполнительной власти

Исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ. Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Согласно ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Федеральные органы исполнительной власти финансируются из федерального бюджета в соответствии с принимаемым ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете. Их полномочия не закреплены в едином нормативном правовом акте, а распределены в зависимости от сферы деятельности. Расширение их полномочий может потребовать расходов из федерального бюджета. Примерами таких законопроектов, расширяющих полномочия федеральных органов исполнительной власти, являются:

1) проект федерального закона № 827698-6 "О внесении изменения в статью 56¹ Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации". Согласно действующей редакции п. 3 ст. 56¹ Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"²⁶ охранные обязательства, содержащие требования в отношении многоквартирного дома в целом и общего имущества многоквартирного дома, все жилые помещения которого находятся в частной собственности, подлежат выполнению всеми собственниками помещений в многоквартирном доме либо по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятому не менее чем двумя третями голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме, управляющей организацией, товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющими управление многоквартирным домом.

²⁶ Далее – Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

Законопроектом устанавливается, что указанные обязательства будут выполняться, в том числе уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Кроме того, предлагается, что требования к сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, подлежащие выполнению физическими лицами, будут выполняться, в том числе уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

Таким образом, законопроектом определены новые полномочия федерального органа исполнительной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

2) проект федерального закона № 833158-6 "О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления", в котором устанавливается перечень функций федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ, по государственному регулированию деятельности по продвижению интересов и деятельности саморегулируемых организаций представителей интересов.

К данным функциям, в частности, отнесены ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций представителей интересов и осуществление надзора за выполнением саморегулируемыми организациями представителей интересов требований законов.

Учитывая, что финансирование деятельности уполномоченного федерального органа осуществляется за счет средств федерального бюджета, усматривались основания для получения заключения Правительства РФ;

3) проект федерального закона № 816343-6 "О внесении изменений в статью 19 Федерального закона "О рекламе", в котором предлагалось возложить на федеральную службу обязанность по ведению нового реестра владельцев рекламных конструкций – иностранных агентов.

В этой связи, поскольку создание и ведение указанного реестра потребует расходов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, усматривались основания для получения заключения Правительства РФ на представленный проект федерального закона;

4) проект федерального закона № 777531-6 "О внесении изменений в статью 29 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации". На основании ч. 2 ст. 29 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации"²⁷ при федеральных органах исполнительной власти создаются и действуют спортивные клубы, общественно-государственные организации, осуществляющие развитие соответствующих военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта.

²⁷ Далее – Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации".

В соответствии с положениями проекта названная статья дополняется нормой, согласно которой указанные спортивные клубы и организации дополнительно осуществляют развитие и иных видов спорта.

В этой связи, а также учитывая, что согласно ст. 2 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" военно-прикладные и служебно-прикладные виды спорта развиваются в рамках деятельности одного или нескольких федеральных органов исполнительной власти и осуществление такой деятельности финансируется за счет средств федерального бюджета, требуется получение заключения Правительства РФ на представленный проект;

5) проект федерального закона № 915716-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым предусматривалось создание реестра инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, порядок создания и ведения которого будет установлен Правительством РФ. Учитывая характер данного полномочия, полагаем, что создание и ведение указанного нового реестра будет осуществляться федеральными органами исполнительной власти за счет средств федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 922900-6 "О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации", которым в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажей воздушных судов РФ предусматривалось проведение федеральными органами исполнительной власти специальных мер авиационной безопасности на территориях иностранных государств. Внедрение проектируемого положения, по нашему мнению, потребует расходов на реализацию федеральными органами новых полномочий, покрываемых за счет федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 957247-6 "О внесении изменений в статьи 14, 15 и 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым предлагалось ограничить полномочия органов местного самоуправления в сферах организации сбора, вывоза, утилизации бытовых и промышленных отходов землями населенных пунктов, границы которых определяются органом местного самоуправления, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и в частной собственности. В этой связи организация сбора, вывоза, утилизации бытовых и промышленных отходов на территориях, находящихся в федеральной собственности в пределах муниципальных образований, будет осуществляться за счет средств из федерального бюджета.

3.2. Правительство Российской Федерации

Правовой статус Правительства РФ устанавливается Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" и иными федеральными законами, где устанавливаются полномочия Правительства РФ в той или иной сфере. Правительство РФ финансируется из федерального бюджета. Соответственно изменение его полномочий может потребовать расходов из федерального бюджета. Одна-

ко в настоящее время сфера его влияния так широка, что предоставление полномочий в области, которая бы не регулировалась Правительством РФ, представляется достаточно сложным и не имеющим достаточных правовых оснований. В связи с этим законопроекты, вносящие изменения в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", в основном, не требуют расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального конституционного закона № 996787-6 "О внесении изменений в статью 9 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", согласно которому одна треть депутатов Государственной Думы вправе обратиться к Председателю Правительства РФ с просьбой о внесении предложения Президенту РФ об освобождении от должности заместителя Председателя Правительства РФ или федерального министра в связи с его неудовлетворительной работой;

2) проект федерального закона № 753055-6 "О внесении изменения в статью 40.1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", уточняющий подготовку ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности;

3) проект федерального закона № 535557-6 "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", в котором предлагалось возложить на Правительство РФ обязанность по осуществлению мониторинга за состоянием рынка труда в регионах и реализацией политики в сфере миграции;

4) проект федерального закона № 220666-6 "О внесении изменения в статью 11 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", в котором устанавливалось, что Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры, их супруги и несовершеннолетние дети не вправе открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и иметь государственные ценные бумаги иностранных государств, облигации и акции иных иностранных эмитентов на праве собственности.

3.3. Государственная служба в Российской Федерации

Основы правового регулирования государственной службы установлены в Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации". Государственная служба РФ представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Система государственной службы включает в себя:

– государственную гражданскую службу;

– военную службу;

– государственную службу иных видов.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

Военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

Федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий РФ, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

Указанная деятельность осуществляется на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

Согласно ст. 18 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" и ст. 65 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"²⁸ финансирование федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта РФ осуществляется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта РФ в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Кроме названных федеральных законов правовое регулирование отдельных видов государственной службы также осуществляется отдельными федеральными законами, в том числе Федеральным законом от 27.07.2010 № 205-ФЗ "Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации", Федеральным законом от 05.12.2005 № 154-ФЗ "О государственной службе российского казачества".

Поскольку финансирование федеральной государственной службы относится к расходным обязательствам РФ, то принятие законопроектов, которые вносят изменения в порядок ее прохождения, могут потребовать расходов из федерального бюджета. Примерами таких законопроектов являются:

²⁸ Далее – Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

1) проект федерального закона № 550893-6 "О Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков", в котором планировалось закрепить на уровне федерального закона Положение о Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков, утвержденное указом Президента РФ от 28.07.2004 № 976, с целью придания особого статуса и роли Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков;

2) проект федерального закона № 398882-6 "О внесении изменений в статью 60-1 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", в котором предусматривалась возможность проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих не только в федеральных органах исполнительной власти, но и в иных федеральных государственных органах по утверждаемым Президентом РФ перечням должностей федеральной государственной гражданской службы, сформированным на основе предложений руководителей этих федеральных государственных органов, в порядке, установленном Президентом РФ.

В частности, предлагалось проводить ротацию в аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах по должностям главных федеральных инспекторов по субъекту РФ и федеральных инспекторов по субъекту РФ.

Реализация указанного предложения повлечет дополнительные расходы средств федерального бюджета (на компенсацию расходов, связанных с переездом федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи к новому месту службы, а также расходов на наем (поднаем) жилого помещения);

3) проект федерального закона № 312518-6 "О внесении изменений в статью 46 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и статью 16 Федерального закона "О федеральной службе безопасности", устанавливающий для граждан РФ, поступающих на работу в органы федеральной службы безопасности, обязанность проходить обязательные предварительные медицинские осмотры, а для всего гражданского персонала – прохождение периодических медицинских осмотров.

В настоящее время в соответствии с частью второй ст. 16 Федерального закона "О федеральной службе безопасности" требования к состоянию здоровья лиц, не являющихся сотрудниками органов федеральной службы безопасности, отсутствуют. При этом граждане РФ, поступающие на военную службу по контракту, на федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы федеральной службы безопасности, проходят проверку в целях определения их пригодности к службе или работе в органах федеральной службы безопасности.

Учитывая, что обеспечение деятельности федеральной службы безопасности, включая материально-техническое, финансовое обеспечение и создание обеспечивающей инфраструктуры, является расходным обязательством Российской Федерации (ст. 7¹ Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности") полагаем, что данный законопроект предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 568897-5 "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", который был направлен на регулирование отношений, связанных с поступлением граждан РФ на службу в органы внутренних дел РФ и ее прохождением на должностях сотрудников органов внутренних дел в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также не на должностях сотрудников органов внутренних дел в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

* * *

В то же время многие изменения в законодательство о государственной службе не влекут расходов за счет средств федерального бюджета, поскольку касаются запретов, ограничений и иных положений законодательства, не затрагивающих полномочия государства. Например, не требуется получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 685728-6 "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статью 13 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", в котором предусматривалось, что гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу или муниципальную службу в случае наличия у него задолженности по налогам и коммунальным платежам, а государственный гражданский служащий и муниципальный служащий – находиться на государственной гражданской службе или муниципальной службе в случае наличия задолженности по налогам более чем за двухлетний налоговый период, а по коммунальным платежам – более чем за шесть месяцев;

2) проект федерального закона № 146197-6 "О внесении изменения в статью 25¹ Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", предусматривающий увеличение предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе Российской Федерации с 60 лет до 65 лет, а срока пребывания государственного гражданского служащего РФ на гражданской службе по достижении им предельного возраста пребывания на гражданской службе с его согласия по решению представителя нанимателя – с 65 лет до 70 лет. Законопроектом также предусматривается, что срок продления пребывания на гражданской службе (по достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе) должен быть не менее одного года;

3) проект федерального закона № 597230-6 "О внесении изменения в статью 25¹ Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", в котором предусматривалось повышение предельного возраста пребывания на федеральной государственной гражданской службе до 65 лет для федеральных государственных гражданских служащих отдельных федеральных государственных органов, а также возможность продления для данной категории лиц срока гражданской службы до 70 лет;

4) проект федерального закона № 527975-6 "О внесении изменений в статью 17 Федерального закона "О государственной гражданской служб-

бе Российской Федерации", в котором предлагалось запретить чиновникам государственной службы, а также членам их семей (женам и детям по достижению совершеннолетнего возраста) выезжать на лечение за границу самостоятельно.

3.4. Государственные нужды. Государственный заказ

Вопросы удовлетворения государственных нужд регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".²⁹ Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд представляет собой совокупность действий, осуществляемых в установленном данным федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если не предусмотрено приглашение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Заказчиками являются государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", орган управления государственным внебюджетным фондом, бюджетное учреждение либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени Российской Федерации или субъекта РФ и осуществляющие закупки.

На осуществление закупок государственным заказчиком выделяются средства из бюджета, бюджетному учреждению выделяются субсидии. Поэтому каким бы образом государственный заказчик не осуществлял закупку (размещением заказа у единственного поставщика, путем проведения торгов), изменение данного способа не приведет к увеличению ассигнований из бюджета только по тому основанию, что изменился способ закупки. В связи с этим на многие законопроекты, которые предлагают расширить перечень случаев закупки товаров у единственного поставщика, не требуется получения заключения Правительства РФ. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 676571-6 "О внесении изменения в статью 93 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", которым предлагалось осуществлять закупки у единственного по-

²⁹ Далее – Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

ставщика лекарственных препаратов для лечения редких (орфанных) заболеваний, включенных в перечень, установленный Правительством РФ;

2) проект федерального закона № 693802-6 "О внесении изменения в статью 93 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", в котором предлагалось осуществлять у единственного поставщика закупки товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд, связанных с исполнением (обеспечением реализации) полномочий органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления на территориях сельских поселений, межселенных территориях, расположенных в относящихся к районам Крайнего Севера (к приравненным к ним местностям) малонаселенных и труднодоступных местностях;

3) проект федерального закона № 673497-6 "О внесении изменения в статью 34 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", в котором уточнялось, что размер пени, подлежащей уплате за просрочку исполнения обязательств, предусмотренных контрактом, должен быть не менее одной трети ставки рефинансирования Банка России.

4) проект федерального закона № 585303-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", в котором предлагалось предоставить преимущества при осуществлении закупок предприятиям легкой промышленности Дальнего Востока.

* * *

Для государственных или муниципальных нужд может предусматриваться изъятие имущества физических или юридических лиц. Изъятие имущества может быть осуществлено только с компенсацией его стоимости собственнику имущества согласно ст. 1069 и 1071 ГК РФ. Если решение об изъятии принимает федеральный орган государственной власти, то указанные расходы будут возмещаться за счет казны Российской Федерации, т. е. за счет федерального бюджета.

Проекты федеральных законов, предусматривающие новые основания изъятия земельных участков или жилых помещений для государственных нужд, а также предусматривающие изменения условий предоставления жилых помещений взамен изымаемых, требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ получить заключение Правительства РФ. Например:

1) проект федерального закона № 712331-6 "О земле (О единомразовом безвозмездном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков)", в котором предполагалось создание единого реестра территорий и земельных участков, предназначенных для предоставления гражданам, а также земельных участков уже предоставленных гражданам в соответствии с предлагаемым федеральным законом. Реализация указанного положения законопроекта, с учетом закрепляемого требования об обеспечении открытости и общедоступности информации, содержащейся в данном реестре, по нашему мнению, потребует расходов, поккры-

ваемых за счет средств федерального бюджета, направленных на создание и ведение указанного реестра, а также на обеспечение организации открытого доступа к содержащейся в нем информации;

2) проект федерального закона № 857444-6 "О внесении изменения в статью 49 Земельного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось расширить перечень оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, дополнив его случаем строительства, реконструкции гидротехнических сооружений федерального, регионального и местного значения, предназначенных для защиты от наводнений.

Ст. 56⁸ ЗК РФ устанавливается возмещение в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Учитывая, что изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в случае строительства, реконструкции гидротехнических сооружений федерального значения будет осуществляться в федеральную собственность, то возмещение на их изъятие будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 197990-5 "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд", которым предлагалось обязать орган, принявший решение об изъятии земельного участка или жилого помещения, компенсировать убытки, причиненные собственнику такого имущества, в случае отмены или признания недействительным указанного решения об изъятии земельного участка или жилого помещения.

Поскольку решение об изъятии может быть принято в том числе органом государственной власти Российской Федерации, то в силу ст. 1069 и 1071 ГК РФ указанные расходы будут возмещаться за счет казны Российской Федерации, т. е. за счет федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 154767-5 "О внесении изменения в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось изменить ст. 32 ЖК РФ, предусмотрев право собственника жилого помещения требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, предоставления ему жилого помещения взамен изымаемого в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, установленными законодательством соответствующего субъекта РФ.

Таким образом, реализация собственниками жилых помещений указанного права повлечет за собой обязанность органов государственной власти или органов местного самоуправления по предоставлению новых жилых помещений и, как следствие, необходимость приобретения указанными органами власти новых жилых помещений для их предоставления указанной категории собственников.

Принимая во внимание, что согласно п. 2 ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления при обеспечении условий для осуществления гражданами права на жилище используют бюджетные средства и иные, не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, реализация

проектируемых норм приведет к расходам бюджетов всех уровней, включая федеральный бюджет, связанным с приобретением органами государственной власти новых жилых помещений для их последующего предоставления собственникам изымаемых жилых помещений;

5) проект федерального закона № 441637-4 "О внесении изменения в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации", который предусматривал, что жилые помещения в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим сносу, подлежат изъятию для государственных и муниципальных нужд, если собственники таких помещений в разумный срок не осуществят снос указанного дома. При этом в настоящее время такие жилые помещения изымаются только для муниципальных нужд. В соответствии с п. 1 ст. 32 ЖК РФ при изъятии жилого помещения для государственных и муниципальных нужд собственнику такого помещения уплачивается выкупная цена соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием. Таким образом, реализация положений данного проекта федерального закона приведет к расходам, в том числе покрываемым за счет федерального бюджета.

3.5. Антимонопольное законодательство

Антимонопольное законодательство состоит из Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ "О естественных монополиях", Законом РСФСР от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

В отдельных случаях законопроекты, устанавливающие государственную монополию или ее отменяющие в какой-либо области, требуют при внесении в Государственную Думу заключение Правительства РФ. Это зависит от норм, которые содержатся в законопроектах. Например, требовалось получение заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1031817-6 "О государственной монополии на производство и оборот табака", в котором предлагалось введение государственной монополии на производство и оборот табака, в частности, предлагалось введение лицензионного порядка производства и оборота табака. Согласно пп. 92 п. 1 ст. 333³³ НК РФ за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием, уплачивается государственная пошлина. В соответствии со ст. 13 НК РФ государственная пошлина относится к федеральным сборам. В соответствии со ст. 41 БК РФ доходы бюджетов образуются за счет налоговых видов доходов, к которым относятся предусмотренные законодательством РФ о налогах и сборах федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Таким образом, сбор, к которому, как было указано, относится и государственная пошлина, по своей природе является налоговым платежом.

Кроме того, в соответствии, в частности, с п. 5, 6, 8 ч. 1 ст. 2 представленного законопроекта предлагается заключение договоров с организациями на производство и оборот табака в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

для обеспечения государственных и муниципальных нужд; организация государственного контроля за производством и оборотом табака; осуществление государственного учета при производстве и обороте табака. Реализация указанных законодательных изменений предполагает осуществление ряда организационно-технических мероприятий, осуществляемых в том числе посредством закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, проведение которых повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 1031792-6 "О государственной монополии на производство и оборот сахара", в котором предлагалось введение государственной монополии на производство и оборот сахара, в частности, введение лицензионного порядка производства и оборота сахара. Реализация указанных законодательных изменений также предполагала осуществление ряда организационно-технических мероприятий, осуществляемых в том числе посредством закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, проведение которых повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, а также введение нового сбора;

3) проект федерального закона № 1031799-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" в части введения государственной монополии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", в котором предлагалось установить государственную монополию на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с помощью проведения следующего комплекса мер: установление государственных стандартов в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; введение лицензионного порядка производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; установление государственных квот на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; установление разрешительного порядка на импорт и экспорт этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; заключение договоров с организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами без образования юридического лица, индивидуальными предпринимателями на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; организация государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; проведение единой государственной политики в области формирования цен на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию; осуществление государственного учета в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; иные меры государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В этой связи реализация указанных законодательных изменений предполагает осуществление ряда организационно-технических мероприятий, осуществляемых в том числе посредством закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, проведение которых повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 933227-6 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части установления предельного уровня роста цен (тарифов) на товары (работы, услуги) естественных монополий, не превышающего прогнозируемый уровень инфляции", в котором предлагалось установить новый подход к формированию предельного уровня цен (тарифов) на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий, предполагающий установление в законе (решении) о бюджете предельного уровня роста цен (тарифов) на товары (работы, услуги) естественных монополий в размере, не превышающем прогнозируемый уровень инфляции, положенный в основу формирования основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Учитывая, что порядок формирования предельного уровня цен (тарифов) на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий устанавливается в отраслевых нормативных правовых актах, с учетом специфики сферы деятельности субъектов естественных монополий, полагаем, проектируемые изменения приведут к изменению предельного уровня цен (тарифов) на товары (услуги, работы) субъектов естественных монополий, что потребует расходов федерального бюджета, необходимых для компенсации расходов бюджетов соответствующих субъектов РФ или местных бюджетов, возникших в результате компенсации недополученных доходов.

Такой порядок компенсации установлен в п. 6² ст. 10 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ "О теплоснабжении", в ст. 23 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ "Об электроэнергетике", в ст. 32 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении".

3.6. Качество продукции. Стандартизация. Сертификация. Маркировка

Качество продукции регулируется Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании". Техническое регулирование представляет собой правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Стандартизация – это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг. Правовое регулирование стандартизации осуществляется Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации".

Сертификация представляет собой форму осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров. В 2008 году был принят Федеральный закон от 30.12.2008 № 313-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением возможности замены обязательной сертификации декларированием соответствия".

В соответствие со ст. 45 Федерального закона "О техническом регулировании" за счет средств федерального бюджета финансируются расходы на проведение на федеральном уровне государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

За счет средств федерального бюджета могут финансироваться расходы на:

- создание и ведение Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов;
- разработку в соответствии с поручениями Президента РФ или Правительства РФ проектов технических регламентов и необходимых перечней документов по стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента;
- разработку сводов правил;
- разработку правил и методов исследований (испытаний) и измерений, в том числе правил отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимых для применения и исполнения технических регламентов;
- разработку указанных в ст. 5 данного Федерального закона нормативных документов федеральных органов исполнительной власти;
- регистрацию систем добровольной сертификации и ведение единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации;
- ведение единого реестра сертификатов соответствия и единого реестра деклараций о соответствии;
- осуществление учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов;
- проведение экспертизы проектов технических регламентов.

Технический регламент представляет собой документ, который принят в установленном порядке и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Обращаем внимание, что в случае утверждения технического регламента федеральным законом, на такие законопроекты получение заключения Правительства РФ не требуется. Например, проект федерального закона № 285709-4 "Технический регламент о безопасности аттракционов", который устанавливал технические требования к устройствам для развлечений, включая механизированные аттракционы, оборудованию для детских площадок и другим устройствам для развлечений, которые характеризуются повышенным риском причинения вреда здоровью и жизни посетителей и пассажиров аттракционов.

Правовое регулирование вопросов качества осуществляется также Федеральным законом от 28.12.2013 № 412-ФЗ "Об аккредитации в национальной системе аккредитации". Аккредитация в национальной системе аккредитации является подтверждением национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющимся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации.

Кроме того, нормы, регулирующие качество, стандартизацию или техническое регулирование, также находятся и в иных федеральных законах, регулирующих правоотношения в какой-либо сфере общественной жизни.

Законопроекты, которые расширяют сферу государственного регулирования в области защиты качества, устанавливают дополнительный государственный контроль, могут потребовать расходов федерального бюджета в отдельных случаях. Примерами таких законопроектов являются:

1) проект федерального закона № 941431-6 "О запрете контроля качества парфюмерно-косметической продукции и ее ингредиентов на животных", в котором предлагалось на федеральные органы исполнительной власти возложить полномочия по проведению государственного контроля в сфере запрета на контроль качества парфюмерно-косметической продукции и ее ингредиентов на животных. Реализация указанных положений законопроекта предполагает проведение ряда организационно-технических мероприятий, финансирование которых будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 332502-5 "О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона "О лотереях" и статью 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности", в котором предусматривалось введение обязательной сертификации или декларирования соответствия лотерейного оборудования, оснащенного лотерейными программами, а также введение запрета на использование указанного оборудования при проведении стимулирующих лотерей;

3) проект федерального закона № 112328-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании", предусматривающий обязательное проведение экспертизы проектов технических регламентов техническими комитетами по стандартизации.

В соответствии со ст. 45 Федерального закона "О техническом регулировании" проведение экспертизы проектов технических регламентов экспертными комиссиями по техническому регулированию и опубликование заключений осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В этой связи проведение аналогичной экспертизы техническими комитетами по стандартизации может привести к дополнительным расходам федерального бюджета.

3.7. Лицензирование отдельных видов деятельности

Процесс лицензирования регулируется Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".³⁰ Лицензирование представляет собой деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Исчерпывающий перечень лицензируемых видов деятельности установлен в ст. 12 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности".

За предоставление лицензии, переоформление лицензии, выдачу дубликата лицензии уплачивается государственная пошлина в размерах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Не допускается взимание лицензирующими органами с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования.

Государственная пошлина взимается в размере, определенном в пп. 92 п. 1 ст. 333³³ НК РФ. Учитывая, что в силу ст. 13 НК РФ и ст. 41 БК РФ государственная пошлина относится к налоговым платежам, изменение перечня лицензируемых видов деятельности (отмена или введение) может привести к фактическому введению или освобождению от уплаты налога. На такие законопроекты следует получать заключение Правительства РФ:

1) проект федерального закона № 1044618-6 "О внесении изменений в Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", в котором предлагалось отменить следующие лицензируемые виды деятельности: "деятельность по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом пассажиров", "деятельность по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов", "деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)";

2) проект федерального закона № 1007566-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором

³⁰ Далее – Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности".

предлагалось введение лицензирования деятельности по осуществлению микрофинансовой деятельности;

3) проект федерального закона № 816997-6 "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности", в котором предлагалось дополнить виды лицензируемой деятельности помимо разработки, производства, испытания, установки, монтажа, технического обслуживания, ремонта, утилизации и реализации вооружения и военной техники, таким видом лицензируемой деятельности как хранение.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13.06.2012 № 581 "О лицензировании разработки, производства, испытания, установки, монтажа, технического обслуживания, ремонта, утилизации и реализации вооружения и военной техники" за предоставление лицензирующим органом лицензии, ее переоформление и выдачу дубликата лицензии уплачивается государственная пошлина в размере и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) проект федерального закона № 687013-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", в котором предлагалось отнести к лицензируемым видам деятельности деятельность по разработке, производству, испытанию, хранению, реализации и утилизации пиротехнических изделий III класса, а также по применению пиротехнических изделий III класса.

* * *

Обращаем внимание, что внесение изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" может осуществляться и без получения заключения Правительства РФ. Например, не повлечет расходов федерального бюджета проект федерального закона № 630498-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", который был направлен на уточнение установленного порядка лицензирования, устранение разночтений и снятие излишних административных барьеров при прохождении процедуры переоформления лицензий.

3.8. Административные правонарушения и административная ответственность

Правовое регулирование в области административных правонарушений и административной ответственности регулируется КоАП РФ и КАС РФ.

В своем большинстве законопроекты, касающиеся изменения указанных кодексов, не требуют расходов федерального бюджета.

Исключение могут составлять законопроекты, которые не просто расширяют полномочия органов, правомочных привлекать к административной ответственности, а требуют дополнительного оснащения или проведения организационно-технических мероприятий. Также могут потребовать расходов федерального бюджета изменения в КоАП РФ, направленные на наделение полномочий по составлению протоколов ор-

ганов и организаций, в сферу деятельности которых не входят полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях и которые финансируются из федерального бюджета. Примерами таких законопроектов, являются следующие:

1) проект федерального закона № 933804-6 "О приостановлении действия статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" в части изменения порядка зачисления платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн.

Согласно п. 3 ст. 179⁴ БК РФ объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в размере не менее суммы установленного базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, скорректированного с учетом прогнозируемого объема доходов федерального бюджета, в том числе от штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн.

Указанный штраф зачисляется в Фонд, начиная с 15 ноября 2015 г. (см. ст. 1 Федерального закона от 06.04.2011 № 68-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"). В законопроекте предлагалось отодвинуть указанный срок на 1 января 2017 г.

Размер Федерального дорожного фонда на 2016 г. сформирован с учетом поступлений в 2016 г. указанных штрафов в федеральный бюджет (Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2016 год").

Исключение из базы для расчета объема Фонда одного из показателей приведет к сокращению доходов Фонда. Учитывая, что средства Федерального дорожного фонда используются в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов, принятие законопроекта приведет, по нашему мнению, к изменению финансовых обязательств государства по отношению к указанной деятельности;

2) проект федерального закона № 393155-6 "О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", в котором предлагалось предусмотреть, что "протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции), уполномоченными законами соответствующих субъектов Российской Федерации".

В соответствии со ст. 4 и 47 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ "О полиции" полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере вну-

тренних дел и имеет соответствующую систему федерального подчинения. Финансовое обеспечение деятельности полиции является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета. (В отличие от системы существовавшей ранее на основе Закона РФ от 18.04.1991 № 1026-1 "О милиции", в соответствии с которым милиция общественной безопасности подчинялась, в том числе, и органам исполнительной власти субъекта РФ, а также финансировалась за счет средств бюджета субъекта РФ (ст. 7 и 9 Закона РФ "О милиции").

При этом в настоящее время на основании действующего федерального законодательства представляется затруднительным определить, какие вопросы будет возможно отнести к "вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности", поскольку правовые определения понятий "общественный порядок" и "общественная безопасность" в федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ отсутствуют. Таким образом, определить объем полномочий сотрудников полиции, в части составления протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ не представляется возможным.

На наш взгляд, принятие данного законопроекта в качестве федерального закона повлечет расширение компетенции полиции, как части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также потребует увеличения штатной численности подразделений полиции. Полагаем, что возложение на федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел новых функций повлечет расходы федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 381792-6 "О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", предусматривающий аналогичные положения;

4) проект федерального закона № 274072-6 "О внесении изменений в статью 13.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный закон "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации", которым предусматривалось осуществление государственного контроля в сфере официального статистического учета Федеральной службой государственной статистики.

На основании ст. 21 БК РФ в соответствии с п. 10 Положения о Федеральной службе государственной статистики, утвержденном постановлением Правительства РФ от 02.06.2008 № 420, финансирование расходов на содержание Федеральной службы государственной статистики осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Принимая во внимание, что денежные средства в федеральном бюджете для осуществления Федеральной службой государственной статистики полномочий по государственному контролю в сфере официального статистического учета не предусмотрены, полагаем, что принятие предлагаемого изменения потребует расходов из федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 249459-6 "О внесении изменения в статью 1.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", которым предусматривалось, что законами субъектов

Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по вопросам обеспечения безопасности личности и общественного порядка могут быть наделены должностные лица полиции.

На наш взгляд, принятие данного законопроекта в качестве федерального закона приведет к расширению компетенции полиции, как части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Полагаем, что возложение на федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел новых функций повлечет расходы из федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 239315-6 "О внесении изменений в статью 17 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", в соответствии с которым административное выдворение за пределы пограничной зоны может осуществляться, в том числе, за счет средств федерального бюджета. Так, в частности, проектируемой ст. 32.14 КоАП РФ предусмотрено приобретение проездного документа для лиц в случае их принудительного и контролируемого выдворения из пограничной зоны.

Кроме того, данными изменениями ст. 17 Закона РФ от 01.04.1993 № 4730-I "О Государственной границе Российской Федерации", а также проектируемыми изменениями КоАП РФ предусмотрено содержание лиц, подлежащих административному выдворению за пределы пограничной зоны, в частности, в специально отведенных для этого помещениях пограничных органов. Таким образом, учитывая, что в настоящее время такие помещения пограничных органов отсутствуют, законопроект предусматривает строительство новых помещений или выделение (реконструкцию) уже существующих, а также их соответствующее содержание. В соответствии со ст. 44 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации", указанное обязательство является расходным обязательством РФ;

7) проект федерального закона № 685646-6 "О внесении изменений в статью 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обязательности информирования владельца о возможной принудительной эвакуации транспортного средства", которым устанавливается новая обязанность должностных лиц, принимающих решение о задержании транспортного средства, известить владельца транспортного средства и (или) водителя, допущенного к управлению транспортным средством, о возможности задержания транспортного средства по номеру телефона либо при помощи СМС-сообщения.

Обращаем внимание, что решения о задержании транспортного средства принимаются должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях (ч. 3 ст. 27.13 КоАП РФ), в частности, сотрудниками государственной инспекции безопасности дорожного движения, техническое обеспечение которых не предполагает служебных средств мобильной связи, необходимых для реализации указанной обязанности.

Реализация новой обязанности может потребовать технического оснащения служебными средствами мобильной связи сотрудников государственной инспекции безопасности дорожного движения, финансирование которой осуществляется за счет средств федерального бюджета;

8) проект федерального закона № 601471-5 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", в котором предлагалось установить, что органы, осуществляющие функции по контролю в области телевизионного вещания и радиовещания, будут составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных проектируемыми ст. 141.1–141.5 КоАП РФ.

Указанными функциями по контролю в области телевизионного вещания и радиовещания предполагается наделить Высший совет по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в Российской Федерации (см. проект федерального закона № 601457-5 "О Высшем совете по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в Российской Федерации") – новый государственный орган, средства на обеспечение деятельности которого будут предусматриваться отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год.

В этой связи полагаем, что осуществление производства по делам об административных правонарушениях вышеобозначенным государственным органом повлечет расходы из федерального бюджета, поскольку финансирование деятельности федеральных органов осуществляется за счет средств федерального бюджета;

9) проект федерального закона № 1035977-6 "О внесении изменений в статью 27.12¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", в котором предлагалось внести изменения в КоАП РФ, предусматривающие осуществление должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях (далее – сотрудники полиции), освидетельствования на состояние алкогольного опьянения лиц, совершивших административное правонарушение, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения в соответствии с Правилами освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов, направление указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинское освидетельствование этого лица на состояние опьянения и оформление его результатов (утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.2008 № 475) представляет собой отбор пробы выдыхаемого воздуха, осуществляемый с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе.

Расширение круга обязанностей сотрудников полиции полномочием по освидетельствованию, приведет к необходимости технического оснащения сотрудников полиции техническими средствами измерения, что в свою очередь повлечет расходы федерального бюджета на обеспечение данных задач.

Глава 4. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

4.1. Общие положения

Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Законопроекты, предлагающие регулирование правоотношений в гражданско-правовой сфере, как правило, не требуют расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета, поэтому достаточно редко усматриваются основания направления таких законопроектов в Правительство РФ для получения заключения в соответствии с требованиями ст. 104 Конституции РФ.

Вместе с тем по ряду законопроектов, регулирующих отдельные вопросы гражданско-правовой сферы, усматриваются основания их направления в Правительство РФ с целью получения заключения.

4.2. Правовой статус юридических лиц

Правовой статус субъектов гражданского права регулируется ГК РФ и отдельными федеральными законами: Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федеральным законом от 08.02.1998 № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью", Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ "Об акционерных обществах" и другими.

По законопроектам о внесении изменений в данные федеральные законы как правило не требуется получения заключения Правительства РФ. Исключение составляют законопроекты, расширяющие полномочия федеральных органов государственной власти, или законопроекты о создании какого-либо юридического лица, учитывая, что в них обычно предусматривается имущественный взнос РФ. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 1028903-6 "О Российском Фонде Прямых Инвестиций". На основании ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 10 проекта един-

ственным акционером акционерного общества "Управляющая компания Российского Фонда Прямых Инвестиций" является Российская Федерация.

В то же время в соответствии со ст. 25 Федерального закона "Об акционерных обществах" уставный капитал акционерного общества составляется из номинальной стоимости акций общества, приобретенных акционерами.

На основании ч. 2 ст. 21 проекта имущество Общества при его создании формируется за счет имущества, полученного в результате реорганизации общества с ограниченной ответственностью "Управляющая компания РФПИ". При этом Общество создается после передачи в собственность Российской Федерации ста процентов долей в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью "Управляющая компания РФПИ".

В то же время к проекту не представлено финансово-экономическое обоснование о равноценности ста процентов долей в уставном капитале реорганизуемого общества и, например, минимальным размером уставного капитала создаваемого акционерного общества, определенного ст. 26 Федерального закона "Об акционерных обществах". Кроме того, из положений проекта неясно каким образом осуществляется передача выше-названных долей в собственность Российской Федерации – на возмездной основе либо на безвозмездной основе, не предполагающей расходов федерального бюджета. В этой связи, а также, учитывая, что в проекте единственным акционером Общества определена Российская Федерация, реализация положений проекта может повлечь расходы федерального бюджета, направляемые на формирование имущества Общества;

2) проект федерального закона № 682329-6 "О фонде жилищной поддержки семей, имеющих детей", предусматривающий создание Российской Федерацией фонда жилищной поддержки. В связи с чем требовались расходы, покрываемые за счет федерального бюджета и необходимые для обеспечения деятельности и содержания имущества указанного фонда;

3) проект федерального закона № 308179-6 "О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым определяются правовое положение, полномочия и функции Российского научного фонда, устанавливаются порядок управления его деятельностью и порядок формирования его имущества.

Создание Фонда обусловлено необходимостью совершенствования имеющихся механизмов финансирования в научной и научно-технической областях и потребностью в более гибком инструменте поддержки научных исследований, максимально учитывающем специфику данной сферы;

4) проект федерального закона № 88170-6 "О Фонде перспективных исследований", которым предусматривалось создание Российской Федерацией в целях содействия осуществлению прорывных высокорискованных исследований и разработок в интересах обороны и безопасности государства обособленной структуры в организационно-правовой форме фонда – Фонда перспективных исследований.

5) проект федерального закона № 441128-5 "О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О государственной регистрации юриди-

ческих лиц и индивидуальных предпринимателей" и статью 91 Федерального закона "Об акционерных обществах", которым предусматривается новая обязанность органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц, уведомлять постоянно действующий исполнительный орган юридического лица о произведенных регистрационных действиях путем направления почтового отправления с уведомлением о вручении, что предполагает увеличение стоимости услуг почтовой связи. Поскольку в соответствии со ст. 21 БК РФ финансирование регистрирующего органа осуществляется за счет средств федерального бюджета, увеличение стоимости услуг почтовой связи потребует соответствующих расходов федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 759732-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части повышения уровня безопасности и охраны труда в угольной промышленности)", которым пользователи недр, ведущие подземные горные работы, подключаются к единой системе геодинамического и сейсмического контроля горных ударов в районе шахтных полей в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Принимая во внимание, что законодательством РФ в настоящее время единая система геодинамического и сейсмического контроля горных ударов в районе шахтных полей не предусмотрена, и учитывая ее возможный государственный статус (подключение к единой системе осуществляется в порядке, установленном федеральным органом), полагаем, что реализация проекта приведет к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 112767-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)", в котором предлагается возложить новую обязанность по контролю за деятельностью арбитражных управляющих по обращениям лиц, участвующих в деле о банкротстве, на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии.

На основании ст. 21 БК РФ и в соответствии с п. 10 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457, финансирование расходов на содержание Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Принимая во внимание, что денежные средства для осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии полномочий по контролю за деятельностью арбитражных управляющих по обращениям лиц, участвующих в деле о банкротстве, в федеральном бюджете не предусмотрены, полагаем, что принятие предлагаемого изменения потребует расходов из федерального бюджета;

8) проект федерального закона № 441128-5 "О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" и статью 91 Федерального закона "Об акционерных обществах", которым предусматривалась

новая обязанность органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц, уведомлять постоянно действующий исполнительный орган юридического лица о произведенных регистрационных действиях путем направления почтового отправления с уведомлением о вручении, что предполагает увеличение стоимости услуг почтовой связи. Поскольку в соответствии со ст. 21 БК РФ финансирование регистрирующего органа осуществляется за счет средств федерального бюджета, увеличение стоимости услуг почтовой связи потребует соответствующих расходов федерального бюджета;

9) проект федерального закона № 1006547-6 "О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", в котором предлагается расширить круг лиц, которые будут относиться к субъектам малого и среднего предпринимательства. Поскольку в целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства для субъектов малого и среднего предпринимательства предусмотрены в частности специальные налоговые режимы, упрощенные правила ведения налогового учета и меры финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе за счет средств федерального бюджета, расширение круга субъектов малого и среднего предпринимательства может привести к уменьшению налоговых и неналоговых поступлений, к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета, а также к освобождению от налогов лиц, которым ранее такое освобождение не предоставлялось.

4.3. Объекты гражданских прав

Объекты гражданских прав регулируются ГК РФ, а также отдельными федеральными законами, устанавливающими правовой режим тех или иных объектов, а также механизм распоряжения ими, в том числе Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", Федеральным законом от 11.11.2003 № 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах", Федеральным законом от 16.07.1998 № 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)" и другими. Внесение изменений в указанные акты редко требует заключения Правительства РФ. Исключение составляют следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 497399-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя", которым предусматривается освобождение от государственной пошлины за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В силу положений ст. 13 и 333¹⁶ НК РФ государственная пошлина

является сбором (налоговым платежом). Таким образом, законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ;

2) проект федерального закона 863972-6 "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации", которым предусматривалось распоряжение имуществом, находящимся в долевой собственности, только по решению суда.

В соответствии со ст. 333¹⁹ НК РФ по делам, рассматриваемым ВС РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, взимается государственная пошлина.

Таким образом, проектируемое законопроектом обязательное обращение в суд для распоряжения имуществом, находящимся в долевой собственности, свидетельствует о фактическом введении государственной пошлины для лиц, владеющих имуществом, находящимся в долевой собственности.

В силу положений ст. 13 и 333¹⁶ НК РФ государственная пошлина является сбором (налоговым платежом). Таким образом, законопроектом фактически вводилась обязанность по уплате государственной пошлины в отношении лиц, которые ее ранее не уплачивали;

3) проект федерального закона № 704873-6 "О внесении изменений в Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)", которым предусматривалось новое полномочие государственных органов по выкупу в отдельных ситуациях жилых помещений, являющихся предметом залога (ипотеки). Учитывая, что в настоящее время органы государственной власти не осуществляют данное полномочие, его реализация может привести к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 256584-6 "О внесении изменений в Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)", в котором предусматривался порядок компенсации государственными и муниципальными исполнительными органами разницы между ценой предмета залога (ипотеки) и величиной задолженности по кредиту банку-залогодержателю. В связи с этим реализация положений проекта потребует в том числе расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 580095-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)", которым предлагалось предоставить государственным исполнительным органам право выкупа жилых помещений, являющихся предметом залога (ипотеки) по ипотечным кредитам у собственников, попавших в трудную жизненную ситуацию. Указанный выкуп осуществляется по рыночной цене, для определения которой государственные исполнительные органы заказывают оценку стоимости жилого помещения. На основании ст. 21 БК РФ финансирование расходов государственных исполнительных органов осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. Принимая во внимание, что денежные средства для осуществления проектируемого права выкупа жилых помещений, являющихся предметом залога (ипотеки) по ипотечным кредитам у собственников,

попавших в трудную жизненную ситуацию, не предусмотрены, полагаем, что принятие предлагаемого изменения потребует расходов из федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 256584-6 "О внесении изменений в Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)", которым предусмотрен порядок компенсации государственными и муниципальными исполнительными органами разницы между ценой предмета залога (ипотеки) и величиной задолженности по кредиту банку-залогодержателю. В связи с этим реализация положений проекта потребует в том числе расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 637516-5 "О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации", которым предусматривалась возможность участия торгующих организаций в государственной регистрации транспортных средств.

В этой связи к полномочиям РФ законопроектом отнесено, в частности, определение порядка и критериев допуска торгующих организаций к участию в государственной регистрации транспортных средств и ведение реестра специализированных торгующих организаций. На федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел возлагается полномочие по присвоению торгующим организациям статуса специализированных торгующих организаций и полномочие по государственному контролю "за деятельностью специализированных торгующих организаций в части подготовки к участию в государственной регистрации транспортных средств".

Также к полномочиям РФ законопроектом отнесено создание и ведение государственной информационной системы учета транспортных средств. Ст. 19 законопроекта предусматривает, что ведение единой государственной информационной системы учета транспортных средств осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

В этой связи отмечаем, что предлагаемая законопроектом единая государственная информационная система учета транспортных средств должна будет аккумулировать в себе значительный объем сведений (включая, сведения "о документах подтверждающих соответствие транспортных средств требованиям законодательства РФ о техническом регулировании", "о транспортных средствах, выпущенных изготовителями транспортных средств", "о транспортных средствах, в отношении которых завершены таможенные операции, связанные с их выпуском" и другие (ч. 4 ст. 20 проекта). В настоящее время формирование реестров, картотеки учета транспортных средств, введение информации в автоматизированные учеты осуществляется в соответствии с Административным регламентом МВД РФ исполнения государственной функции по регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним (см. Приказ МВД РФ от 24.11.2008 № 1001 "О порядке регистрации транспортных средств") и предполагает указание в "реестре регистрации транспортных средств" (см. Приложение № 5 к указанному Административному регламенту) только сведений о транспортном средстве, сведений о собственнике и све-

дений о выданных документах. Осуществления в электронной форме систематизации иных сведений (перечисленных в ч. 4 ст. 20 проекта) органами МВД РФ в настоящее время не осуществляется.

Также отмечаем, что в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 15.04.2011 № 654-р "О базовых государственных информационных ресурсах" к базовым государственным информационным ресурсам, необходимым для предоставления государственных или муниципальных услуг (исполнения государственных или муниципальных функций) отнесен "Реестр регистрации автотранспортных средств", который будет представлять собой информационную систему, к ресурсам которой должен быть обеспечен круглосуточный доступ для межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. В распоряжении Правительства РФ указывается, что МВД РФ не позднее 6 месяцев с даты вступления в силу федерального закона, регулирующего вопросы регистрации автототранспортных средств в Российской Федерации, должно ввести в эксплуатацию информационную систему, в которой должно осуществляться ведение реестра регистрации автототранспортных средств, а также указывается, что реализация данных полномочий органами исполнительной власти осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период на финансирование деятельности этих органов власти;

8) проект федерального закона № 552089-6 "О внесении изменения в статью 8.1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации", в котором предусматривалось расширение перечня сделок, которые должны быть нотариально удостоверены, что приведет к необходимости уплачивать государственную пошлину за удостоверение таких сделок.

По-нашему мнению, проектируемыми изменениями устанавливается государственная пошлина в отношении круга лиц, совершающих сделки, для которых ранее не была предусмотрена обязательная нотариальная форма.

Глава 5. СЕМЬЯ

5.1. Семейное законодательство

Семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства.

Семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, возможности судебной защиты этих прав.

Семейное законодательство устанавливает порядок осуществления и защиты семейных прав, условия и порядок вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и иными лицами, определяет порядок выявления детей, оставшихся без попечения родителей, формы и порядок их устройства в семью, а также их временного устройства, в том числе в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Поскольку семейное законодательство находится под защитой государства, финансирование также осуществляется в том числе за счет средств федерального бюджета. В этой связи внесение изменений в семейное законодательство может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, а также изменению финансовых обязательств Российской Федерации.

Так, например, внесение изменений в СК РФ может повлечь расходы, покрываемые за счет федерального бюджета:

1) проект федерального закона № 450802-4 "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации", которым предлагается внести изменения в СК РФ, дополнив его раздел VI гл. 21¹ "Патронатное воспитание", предусматривающей новую форму устройства детей, оставшихся без попечения родителей, согласно которой они передаются в семью патронатного воспитателя, осуществляющего содержание, воспитание, образование этих детей и защиту их прав.

При этом, законопроектом предусматривается обязанность по оплате труда патронатного воспитателя, которая устанавливается в порядке, определяемом органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Установление новой формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и возложение дополнительных обязанностей в части осуществления семейного патроната на органы опеки и попечи-

тельства (п. 5 ст. 1 законопроекта) увеличит объем полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, установленного пп. 24² п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Это может привести к необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации путем предоставления им финансовых средств федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов согласно ст. 131 БК РФ.

Следует также отметить, что в 2008 г. в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, были предусмотрены межбюджетные трансферты из федерального бюджета на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье и оплату труда приемного родителя (см. приложения 10 и 12 к Федеральному закону от 24.07.2007 № 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов");

2) проект федерального закона № 176495-5 "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации", которым предлагается создать региональные банки данных о неблагополучных и иных категориях семей, как входящие в структуру банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, который формируется на уровне субъектов РФ (региональный банк данных о детях) и на федеральном уровне (федеральный банк данных о детях) (см. ст. 1 Федерального закона от 16.04.2001 № 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей"). Поскольку государственный банк данных о неблагополучных и иных категориях семей предполагает содержание новой совокупности информационно-ресурсов, сбор, обработка и предоставление документированной информации в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, то реализация положений законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета.

* * *

Законопроекты, которые не потребуют расходов, покрываемых за счет федерального бюджета:

1) проект федерального закона № 821945-6 "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации (в части уточнения норм, касающихся усыновления)", согласно которому согласие на усыновление за вознаграждение или компенсацию какого-либо рода не допускается;

2) проект федерального закона № 390257-6 "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в части восстановления усыновителей в родительских правах", которым предлагается дополнить СК РФ ст. 144¹, регулирующей вопросы восстановления усыновителя в родительских правах, а также внести изменение в ст. 143 СК РФ, в соответствии с которым последующее усыновление ребенка в случае отмены усыновления ребенка допускается не ранее истечения шести месяцев со дня вынесения решения суда об отмене усыновления ребенка.

5.2. Поддержка семьи, материнства и детства

К семейному законодательству также относятся иные федеральные законы, регулирующие семейные отношения, такие как Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния",³¹ внесение изменений в которые в большинстве случаев требуют расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Например:

1) проект федерального закона № 211992-6 "Об отдельных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагается установить ряд отдельных мер государственной поддержки семей, имеющих детей: льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг; предоставление долгосрочного целевого жилищного займа, бесплатное посещение музеев, выставок, парков культуры и отдыха. В соответствии со ст. 5 законопроекта финансирование расходов, связанных с предоставлением указанных мер, осуществляется за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 575934-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления гарантий права на жизнь". В новой редакции ст. 36 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан предлагается установить, что "медицинское учреждение организует для женщин визуализацию плода и его сердцебиения при ультразвуковом исследовании, а при сроке беременности более 6 недель – прослушивание сердцебиения плода, а также прохождение ею консультации у психолога и (или) социального работника, в ходе которой ей разъясняется право отказаться от производства аборта. Визуализация и прослушивание сердцебиения плода при ультразвуковом исследовании и консультация проводятся бесплатно". Согласно ст. 37² Основ оказание медицинской помощи финансируется за счет средств обязательного медицинского страхования в соответствии с базовой программой обязательного медицинского страхования, а также средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.

Таким образом, проектируемые положения законопроекта распространяются на федеральные организации здравоохранения, финансовое обеспечение которых является расходным обязательством РФ. Следовательно, увеличение числа услуг, оказываемых медицинскими учреждениями за счет средств бюджета РФ, влечет увеличение расходных обязательств Российской Федерации.

Также, законопроектом предлагается внести изменение в п. 1 ст. 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности",

³¹ Далее – Федеральный закон "Об актах гражданского состояния".

дополнив установленный им перечень видов деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, таким видом деятельности, подлежащими лицензированию, как "медицинская деятельность, связанная с выполнением работ (услуг) по проведению аборт". Согласно ст. 16 закона финансирование лицензирования осуществляется в пределах средств, выделяемых из соответствующих бюджетов на содержание лицензирующих органов, в том числе из федерального бюджета. Принимая во внимание, что при расчете объема выделяемых из федерального бюджета средств федеральным органам государственной власти на очередной финансовый год учитываются, в том числе, выполняемые ими в течение очередного финансового года полномочия, а также то, что денежные средства в федеральном бюджете для осуществления лицензирующим органом полномочий по лицензированию указанного вида деятельности не предусмотрены, полагаем, что принятие предлагаемого изменения потребует расходов из федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 862162-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", которым предусматривается новая обязанность органов государственной власти Российской Федерации по контролю за установкой и эксплуатацией беби-боксов. Учитывая, что в настоящее время органы государственной власти Российской Федерации не осуществляют данные полномочия, их реализация может привести к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 402545-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", которым предлагается дополнить Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" дополнительной гарантией лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг по отоплению и газоснабжению на цели отопления жилых помещений, а также коммунальных услуг, потребляемых при использовании общего имущества в многоквартирном доме, на время прохождения ими военной службы по призыву, кроме случаев сдачи указанными лицами или их законными представителями жилого помещения в наем (поднаем).

В соответствии со ст. 26³⁻¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. В случае если расходы граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, им может быть предоставлена субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг из регионального бюджета (ст. 159 ЖК РФ).

П. 1 ст. 1 законопроекта предлагается установить, что указанная дополнительная гарантия права на компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является расходным обязательством РФ, в связи с чем реализация предлагаемых изменений приведет к увеличению расходов федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 413517-6 "О дополнительных мерах поддержки молодых семей", которым предусматривается введение дополнительных мер поддержки молодых семей в виде предоставления молодой многодетной семье беспроцентного займа на приобретение (строительство) жилого помещения со сроком погашения до 25 лет и предоставления льготной процентной ставки по кредитному договору (договору займа) на приобретение (строительство) жилого помещения. Финансирование указанных дополнительных мер поддержки молодых семей осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых на федеральную целевую программу, государственную программу РФ, направленные на улучшение жилищных условий молодых семей. При этом выделяемые указанные средства предусматриваются отдельной строкой в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год (ст. 10 законопроекта). В этой связи предлагаемые изменения приведут к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

5.3. Материнский (семейный) капитал

Одним из направлений поддержки семьи и материнства является Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей". Дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, представляют собой меры, обеспечивающие возможность улучшения жилищных условий, получения образования, социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, а также повышения уровня пенсионного обеспечения с учетом особенностей, установленных Федеральным законом "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей". Для этих целей государство предусматривает предоставление женщинам, отвечающим установленным условиям, материнский (семейный) капитал.

Материнский (семейный) капитал представляет собой средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет ПФР на реализацию дополнительных мер государственной поддержки, установленных Федеральным законом "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей".

В ст. 7 федерального закона установлены направления расходования средств материнского капитала. Лица, получившие сертификат, могут распоряжаться средствами материнского (семейного) капитала в полном объеме либо по частям по следующим направлениям:

- улучшение жилищных условий;
- получение образования ребенком (детьми);

– формирование накопительной пенсии для отдельных категорий женщин;

– приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов.

В Государственную Думу нередко вносятся проекты федеральных законов, устанавливающие новое направление использования средств материнского (семейного) капитала, которые могут повлечь изменение финансовых обязательств государства:

1) проект федерального закона № 137983-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагается изменить содержание понятия "дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей", а также порядок реализации права на средства материнского (семейного) капитала.

При этом законопроектом отменяется целевой характер использования средств материнского (семейного) капитала, а также предоставляется право распоряжаться указанными средствами в любое время с момента возникновения соответствующего права, в отличие от действующего порядка. Поскольку материнский (семейный) капитал является средствами федерального бюджета, переводимыми в бюджет ПФР после подачи гражданами заявлений о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, предлагаемые законопроектом изменения отразятся на расходах федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 295337-6 "О внесении изменений в статью 7 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагается внести изменение в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", дополнив его новым положением, согласно которому заявление о распоряжении средствами материнского капитала на улучшение жилищных условий может быть подано независимо от срока, истекающего со дня рождения (усыновления) второго, третьего ребенка или последующих детей, в случае, если семья является участником государственной или муниципальной целевой программы, в то время как в настоящее время данная возможность предусматривается только в случае необходимости направления данных средств на погашение основного долга и уплаты процентов по кредитам или займам на приобретение (строительство) жилого помещения.

Таким образом, в случае принятия данного законопроекта количество подаваемых заявлений о распоряжении средствами (частью средств) материнского капитала может возрасти;

3) проект федерального закона № 212094-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагается установить новое направление использования средств материнского (семейного) капитала – на оказание ребенку высокотехнологической медицинской помощи, лечение и реабилитацию ребенка-инвалида, а также возможность использования материнского (семейного) капитала до истечения трех лет с момента возникновения необходимости оказания высокотехнологической медицинской помощи ребенку.

4) проект федерального закона № 336146-6 "О внесении изменений в часть 2 статьи 6 и часть 1 статьи 13 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагается внести изменения в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", согласно которым размер материнского (семейного) капитала ежегодно пересматривается с учетом темпов роста прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, и продлевается период применения федерального закона к правоотношениям, возникшим в связи с рождением (усыновлением) ребенка (детей) до 31 декабря 2025 г.;

5) проект федерального закона № 571638-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагается внести изменения в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", предусматривающие предоставление с 1 января 2017 г. права на дополнительные меры государственной поддержки женщинам, родившим (усыновившим) третьего ребенка в период с 1 января 2017 г. по 31 декабря 2026 г., а также мужчинам, являющимся единственными усыновителями третьего ребенка, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу в период с 1 января 2017 г. по 31 декабря 2026 г. Материнский (семейный) капитал для указанных категорий граждан предлагается установить в размере 1,5 млн. руб.;

6) проект федерального закона № 812924-6 "О внесении изменений в статью 10 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагается внести изменения относительно исключения иных организаций, осуществляющих предоставление займа по договору займа, исполнение обязательства по которому обеспечено ипотекой, из списка организаций, которым направляются средства из материнского (семейного) капитала на уплату первоначального взноса и (или) погашение основного долга и уплату процентов по займам;

7) проект федерального закона № 1042600-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которым предлагалось новое направление использования средств материнского (семейного) капитала – личные бытовые нужды.

5.4. Акты гражданского состояния

Законодательство об актах гражданского состояния основывается на ГК РФ, СК РФ, а также Федеральном законе "Об актах гражданского состояния".

Указанный федеральный закон регулирует:

- органы, которые производят государственную регистрацию актов гражданского состояния;
- порядок государственной регистрации актов гражданского состояния;
- порядок формирования книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг);

- порядок исправления, изменения, восстановления и аннулирования записей актов гражданского состояния;
- порядок и сроки хранения книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг).

При этом в соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона "Об актах гражданского состояния" полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния являются полномочиями Российской Федерации, которые передаются органам государственной власти субъектов РФ (с возможностью делегирования органам местного самоуправления), финансирование которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21.08.2006 № 513 размер субвенции на обеспечение государственной регистрации актов гражданского состояния, выделяемой субъекту РФ определяется, в том числе, исходя из количества актов гражданского состояния, совершенных органами записи актов гражданского состояния и иными уполномоченными органами в субъекте РФ за отчетный период.

В связи с этим внесение изменений в законодательство об актах гражданского состояния может потребовать расходов из федерального бюджета. На такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ.

Примерами таких законопроектов являются:

1) проект федерального закона № 485732-4 "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об актах гражданского состояния". П. 6 ст. 27 Федерального закона "Об актах гражданского состояния" предусмотрено, что в случае, если лица, вступающие в брак (одно из лиц), не могут явиться в орган записи актов гражданского состояния вследствие тяжелой болезни или по другой уважительной причине, государственная регистрация заключения брака может быть произведена на дому, в медицинской или иной организации в присутствии лиц, вступающих в брак. Следовательно, данная норма предусматривает необходимость выезда работников органов записи актов гражданского состояния к другому месту совершения регистрации заключения брака.

Законопроектом предлагается установить, что государственная регистрация заключения брака может быть произведена на дому, в учреждении культуры, в медицинской или иной организации по просьбе лиц, вступающих в брак. Таким образом, реализация предлагаемых изменений увеличит количество оснований для выезда работников органов записи актов гражданского состояния к другому месту совершения регистрации заключения брака.

Таким образом, полагаем, что реализация вышеуказанных положений законопроекта может повлечь за собой расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, связанные с увеличением количества выездов работников органов записи актов гражданского состояния к местам совершения регистрации заключения брака;

2) проект федерального закона № 118257-5 "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка государственной регистрации актов гражданского состояния", согласно которому, в случае невозможно-

сти для лиц, вступающих в брак (одного из лиц), явиться в орган записи акта гражданского состояния вследствие тяжелой болезни или по другой уважительной причине, а также в случае нахождения одного из лиц, вступающих в брак, в следственном изоляторе или уголовно-исправительном учреждении, государственная регистрация заключения брака может быть произведена на дому, в медицинской организации, организации социальной защиты населения, следственном изоляторе или уголовно-исправительном учреждении, то есть перечень, где может быть произведена государственная регистрация заключения брака, является, по сравнению с действующим законодательством, исчерпывающим.

Установление исчерпывающего перечня оснований осуществления государственной регистрации заключения брака не в органах записи актов гражданского состояния повлияет на методику расчета нормативов для определения объема субвенций из федерального бюджета, которая должна учитываться при составлении, рассмотрении и утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. В этой связи реализация положений законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

5.5. Иные вопросы защиты детей

Законодательство о защите детей основывается на большом количестве профильных федеральных законов. Среди них такие, как Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", Федеральный закон от 29.12. 2010 № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию". Изменения в указанные федеральные законы как правило не требуют расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 789949-6 "О внесении изменения в статью 11 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", которым предусматривалось, что членами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав не могут быть лица, имеющие или имевшие судимость, подвергавшиеся уголовному преследованию за определенные виды преступлений, лишённые права заниматься педагогической деятельностью, признанные недееспособными либо имеющие определенные заболевания;

2) проект федерального закона № 882520-6 "О внесении изменений в статью 37 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и в статью 25 Федерального закона "Об опеке и попечительстве", предусматривающий упрощение процедуры предоставления отчета опекунами – родителями совершеннолетних недееспособных инвалидов с детства о расходовании средств (алиментов, пенсий, пособий и иных социальных выплат), причитающихся их подопечному;

3) проект федерального закона № 842663-6 "О внесении изменений в статьи 20 и 25 Федерального закона "Об опеке и попечительстве", согласно которому отчуждение жилого помещения, принадлежащего подопечному при перемене места жительства подопечного допускается, "если взамен отчуждаемого жилого помещения приобретается иное, не менее равноценное, жилое помещение". В соответствии с указанным изменением уточняется перечень документов, прилагаемых к отчету опекуна или попечителя;

4) проект федерального закона № 205784-6 "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" в целях усиления гарантий устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи родственников ребенка", направленный на упрощение процедур и условий устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей, в семью его родственников, закрепляя приоритетное право родственников на воспитание ребенка. Родственная опека (попечительство) соответствуют интересам ребенка, поскольку позволяет сохранить для него привычную семейную среду и минимизировать негативные последствия утраты родительского попечения;

5) проект федерального закона № 264377-6 "О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", согласно которому во время воспроизведения аудиовизуальной продукции либо демонстрации информационной продукции посредством зрелищного мероприятия запрещается присутствие детей, не относящихся к возрастной категории, для которой такая информационная продукция является допускаемой к обороту в соответствии с законом;

6) проект федерального закона № 443560-6 "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию", устанавливающий запрет распространения в местах, доступных для детей, программ для ЭВМ и баз данных, запрещенных для детей.

Глава 6. ЖИЛИЩЕ

6.1. Общие положения

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

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

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

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

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

- стимулируют жилищное строительство;

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

- обеспечивают инвалидам условия для беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирных домах;

- обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда;

- организуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов

собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования;

- осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства;

- осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль;

- размещают в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства информацию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

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

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

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

- из судебных решений, установивших жилищные права и обязанности;

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

- из членства в жилищных или жилищно-строительных кооперативах;

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

Такие законопроекты обычно не требуют заключения Правительства РФ.

6.2. Обеспечение граждан жилищем, пользование жилищным фондом, социальные гарантии в жилищной сфере

В зависимости от формы собственности жилищный фонд подразделяется на: частный, государственный и муниципальный. На основании статьи 49 ЖК РФ жилое помещение государственного жилищного фонда предоставляется по договору социального найма. При этом жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации предоставляются в установленном ЖК РФ порядке.

Жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются федеральным законом, указом Президента РФ или законом субъекта РФ категориям граждан, признанных по установленным ЖК РФ и (или) федеральным законом,

указом Президента РФ или законом субъекта РФ основаниям нуждающимся в жилых помещениях.

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

Вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются:

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

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

При этом на основании ст. 50 ЖК РФ нормой предоставления площади жилого помещения по договору социального найма является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма. Указанная норма устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов. Изменение указанного положения может привести к расходам из федерального бюджета или изменению финансовых обязательств государства.

Примерами законопроектов, на которые следует получить заключение Правительства Российской Федерации, являются следующие:

1) проект федерального закона № 1030805-6 "О внесении изменения в статью 89 Жилищного кодекса Российской Федерации", согласно которому предоставляемое гражданам благоустроенное жилое помещение по договору социального найма в связи с выселением должно быть равнозначным по количеству комнат и общей площади ранее занимаемому жилому помещению (не менее нормы предоставления).

В соответствии со ст. 89 ЖК РФ установлены положения, регулирующие предоставление гражданам жилого помещения по основаниям, предусмотренным ст. 86–88 ЖК РФ, например, в связи со сносом дома. При этом согласно ст. 86 ЖК РФ если дом, в котором находится жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит сносу, выселяемым из него гражданам органом государственной власти, принявшим решение о сносе такого дома, предоставляются другие благоустроенные жилые помещения по договорам социального найма.

С учетом этого реализация положений проекта № 1030805-6 о предоставлении жилых помещений общей площадью не менее нормы предоставления при принятии указанных решений, например, органом государственной власти Российской Федерации, потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, в сравнении с действующим порядком такого предоставления;

2) проект федерального закона № 998765-6 "О жилищных субсидиях семьям, имеющим пять и более детей", которым предусматривалось

предоставление жилищных субсидий семьям, имеющим пять и более детей. При этом согласно ч. 1 ст. 1 указанного законопроекта жилищные субсидии будут предоставляться за счет средств федерального бюджета. Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту потребность в бюджетных ассигнованиях на его реализацию составит около 167 млрд руб.

6.3. Тарифы и льготы по оплате коммунальных услуг

На основании ст. 154 ЖК РФ плата за жилое помещение и коммунальные услуги для нанимателя жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или договору найма жилого помещения государственного жилищного фонда, включает в себя, в том числе, плату за содержание жилого помещения. При этом ч. 4 ст. 155 ЖК РФ определено условие о том, что если размер вносимой нанимателем жилого помещения платы меньше, чем размер платы, установленный договором управления, оставшаяся часть платы вносится наймодателем этого жилого помещения в согласованном с управляющей организацией порядке. Законопроекты, касающиеся вопросов платы за жилое помещение, часто требуют предоставления заключения Правительства РФ.

Кроме того, в соответствии с частью первой ст. 160 ЖК РФ отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены, в том числе федеральными законами, могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов.

Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации",³² Федеральным законом от 30.06.2002 № 78-ФЗ "О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)" и другими законодательными актами в настоящее время определены положения, предусматривающие денежные компенсации расходов по оплате, в том числе коммунальных услуг, за счет средств федерального бюджета.

Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 1009384-6 "О внесении изменения в статью 153 Жилищного кодекса Российской Федерации в части частичного освобождения граждан от внесения платы за жилое помещение в случае признания жилого помещения непригодным для проживания, а также освобождения граждан от внесения платы за жилое помещение, расположенное в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим сносу или реконструкции", дополняющий ст. 153 ЖК РФ положениями, согласно которым граждане, являющиеся нанимателями или собствен-

³² Далее – Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

никами жилого помещения, признанного непригодным для проживания, или жилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, имеют право на уменьшение на 50 процентов размера платы за жилое помещение.

В том случае, если предоставляемое по вышеуказанным договорам жилое помещение относится к жилищному фонду Российской Федерации и в качестве наймодателя выступает орган государственной власти от имени Российской Федерации, уменьшение размера указанной платы может привести к расходам федерального бюджета в виде внесения наймодателем оставшейся части платы;

2) проект федерального закона № 614707-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О водоснабжении и водоотведении" и некоторые законодательные акты Российской Федерации", предлагающий изменения в ч. 4 ст. 154 ЖК РФ, согласно которым в плату за коммунальные услуги дополнительно включается плата за вывоз, утилизацию, обезвреживание и захоронение твердых бытовых отходов.

Учитывая, что реализация рассматриваемых положений законопроекта приведет к увеличению платы за коммунальные услуги, и, как следствие, потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета в целях компенсации расходов на оплату коммунальных услуг отдельным категориям граждан, имеются основания для получения заключения Правительства Российской Федерации на указанный проект;

3) проект федерального закона № 889649-6 "О внесении изменения в статью 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", предусматривающий, в том числе положения о предоставлении компенсации инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг. При этом проектом определено расширение оснований такого предоставления в виде компенсации расходов по взносу на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

В этом случае реализация положений законопроекта повлечет увеличение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление рассматриваемых мер социальной поддержки. В то же время, учитывая, что на основании ст. 28² Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" средства на реализацию передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предоставлению указанных мер предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций, потребуются расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

6.4. Оплата строительства, содержания и ремонта жилья (кредиты, компенсации, субсидии, льготы)

Федеральным законом от 25.12.2012 № 271-ФЗ ЖК РФ был дополнен разделом IX "Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах". В ст. 166 ЖК РФ установлен перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества

в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, который сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, включающий в себя:

- ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения;
- ремонт или замену лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, ремонт лифтовых шахт;
- ремонт крыши;
- ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме;
- ремонт фасада;
- ремонт фундамента многоквартирного дома.

В каждом субъекте Российской Федерации устанавливается свой минимальный размер взноса на капитальный ремонт. Уплачивают его собственники помещений в многоквартирном доме. В Государственную Думу нередко вносятся проекты федеральных законов, направленные на освобождение той или иной категории граждан от уплаты взносов на капитальный ремонт. В зависимости от категории лиц, которые предлагается освободить от взносов, на некоторые из законопроектов следует получить заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 950569-6 "О внесении изменения в часть 2 статьи 169 Жилищного кодекса Российской Федерации", предусматривающий изменения в ч. 2 ст. 169 ЖК РФ, согласно которым собственниками помещений, являющимися инвалидами Великой Отечественной войны и иными, указанными в проекте лицами, не уплачиваются взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

На основании ст. 14, 15, 16 Федерального закона "О ветеранах" установлены меры социальной поддержки инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона "О ветеранах" рассматриваемые социальные меры отнесены к расходным обязательствам Российской Федерации. Кроме того, при расширении круга лиц, имеющих право не уплачивать вышеназванные взносы, представляется возможным применение положений ст. 191 ЖК РФ об осуществлении финансирования услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах с применением мер финансовой поддержки, предоставляемой товариществам собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным кооперативам, созданным в соответствии с ЖК РФ, управляющим организациям, региональным операторам, за счет средств, в том числе федерального бюджета.

В этой связи, реализация положений проекта может привести к расходам, покрываемым за счет указанного бюджета;

2) проект федерального закона № 941944-6 "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации", согласно которому уста-

навливается добровольный порядок уплаты взносов на капитальный ремонт общего имущества по решению общего собрания собственников помещений о формировании фонда капитального ремонта. Учитывая, что в отдельных случаях указанными собственниками не будут приниматься такие решения, проектом предусматривается внесение изменений в ст. 191 ЖК РФ, в соответствии с которыми финансирование услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах осуществляется за счет средств федерального бюджета. При этом в действующей редакции названной статьи определена только возможность такого финансирования.

В этой реализации положений проекта потребует расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 851708-6 "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации", предусматривающий в новой проектируемой ст. 166¹ ЖК РФ положения, согласно которым капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах осуществляется за счет средств государственной поддержки, предоставляемой Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, средств муниципальной поддержки, предоставляемой муниципальным образованием, а также средств собственников помещений в многоквартирном доме.

Поскольку ч. 1 ст. 191 ЖК РФ предусмотрена возможность финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет средств федерального бюджета только в порядке и на условиях, которые предусмотрены федеральными законами, то реализация положений проекта приведет к расходам федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 838813-6 "Об установлении единого размера взноса на капитальный ремонт и внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации", предусматривающий, что капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах производится за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета и средств из иных источников;

5) проект федерального закона № 929504-6 "О внесении изменений в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которому инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется компенсация расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в размере 50 процентов взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, но не более 50 процентов указанного взноса, рассчитанного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, и занимаемой общей площади жилых помещений (в коммунальных квартирах – занимаемой жилой площади).

В соответствии со ст. 28² Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения

и коммунальных услуг. При этом средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций.

В этой связи, реализация законопроекта может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 1034560-6 "О внесении изменения в часть 1 статьи 191 Жилищного кодекса Российской Федерации", предусматривающий изменение, согласно которому финансирование услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, не подлежащих включению в региональную программу капитального ремонта, осуществляется с применением мер финансовой поддержки за счет средств, в том числе федерального бюджета.

Учитывая, что действующей в настоящее время нормой вышеназванной статьи определяется только возможность, а не обязательность финансирования указанных услуг и (или) работ, реализация положений проекта потребует расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

* * *

Не все законопроекты, касающиеся проведения капитального ремонта, требуют расходов из федерального бюджета. Капитальный ремонт финансируется за счет фонда капитального ремонта, который образуется за счет взносов собственников помещений. Если в законопроектах не затрагиваются интересы граждан, компенсацию расходов которых взяло на себя государство, то такие законопроекты могут быть внесены в Государственную Думу без заключения Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 1046734-6 "О внесении изменения в статью 166 Жилищного кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось установить, что ремонт или замена лифтового оборудования в рамках региональной программы капитального ремонта осуществляются не только в случае его признания непригодным для эксплуатации, но и в случае если оно отработало назначенный срок эксплуатации;

2) проект федерального закона № 1033657-6 "О внесении изменений в статью 175 Жилищного кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось предоставить собственникам помещений в многоквартирных домах, входящих в одно товарищество собственников жилья, жилищный кооператив, право принять решение об аккумулировании средств фондов капитального ремонта этих многоквартирных домов на одном специальном счете, владельцем которого является указанное товарищество собственников жилья, жилищный кооператив;

3) проект федерального закона № 1033588-6 "О внесении изменения в статью 174 Жилищного кодекса Российской Федерации", предусматривающий, что за счет средств фонда капитального ремонта в пределах суммы, сформированной исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, может осуществляться финансирование работ, предусмотренных не законом, а нормативным правовым актом субъекта РФ.

6.5. Приватизация

Приватизация жилищного фонда в России длится вот уже двадцать пять лет. Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" был принят в 1991 году и действовал до вступления в силу ЖК РФ. Федеральным законом "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" был установлен срок действия закона о приватизации, по истечении которого последний утрачивает силу и бесплатная приватизация жилых помещений прекращает свое действие.

После этого бесплатную приватизацию неоднократно продляли. Поскольку данные продления действовали достаточно короткие сроки, в Государственную Думу постоянно вносились законопроекты, предусматривающие продление срока окончания бесплатной приватизации. При рассмотрении законопроектов о продлении таких сроков на соответствие ст. 104 Конституции РФ следует руководствоваться самим понятием приватизации. Приватизация жилых помещений представляет собой бесплатную передачу в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, – по месту бронирования жилых помещений.

Таким образом, государство обязуется предоставить гражданам жилое помещение, а не денежные средства. В связи с этим какие-либо финансовые обязательства государства перед гражданами отсутствуют. Также не предполагается расходов из федерального бюджета в связи с приватизацией помещений. Государство ежегодно пополняет свой жилой фонд, что никак не связано с приватизацией.

Примерами законопроектов, регулирующих вопросы приватизации и не требующие заключения Правительства РФ, являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 986415-6 "О признании утратившей силу часть 2 статьи 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось установить бессрочной приватизацию жилых помещений;

2) проект федерального закона № 977914-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" (в части продления срока приватизации жилых помещений)", предлагающий перенести окончание срока бесплатной приватизации жилых помещений до 1 марта 2018 г.;

3) проект федерального закона № 960979-6 "О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", предлагающий продлить приватизацию до 1 марта 2017 г.;

4) проект федерального закона № 957193-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" и Закон Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", предлагающий предоста-

вить гражданам, переселяемым из аварийного жилья и состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, право на бесплатную приватизацию жилья и после окончания ее срока.

* * *

Из общего положения о приватизации, внесение изменений в которые не требует заключения Правительства РФ, возможно исключение. Например, когда речь идет о приватизации служебных жилых помещений.

Примером является проект федерального закона № 338482-6 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" и статью 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить положение, на основании которого служебные жилые помещения подлежат приватизации. При этом были определены категории граждан, имеющих право на приватизацию указанных помещений. Реализация указанных положений законопроекта приведет к сокращению специализированного жилищного фонда, в том числе находящегося в собственности Российской Федерации.

Так, например, согласно положениям законопроекта к лицам, имеющим право на приватизацию жилых помещений, отнесены, в том числе, педагогические работники государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Вместе с тем, на основании ст. 47 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" педагогические работники имеют право на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда. В случае выбытия жилых помещений из названного фонда в связи с приватизацией сотрудниками, впоследствии прекратившими трудовые отношения с указанными организациями, для реализации названного права вновь поступивших на работу работников федеральных государственных образовательных организаций, созданных Российской Федерацией (ч. 5 ст. 22), потребуются расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Кроме того, в соответствии с законопроектом правом на приватизацию служебных жилых помещений наделяются лица рядового и начальствующего состава федеральной противопожарной службы. Вместе с тем, на основании ст. 8 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ "О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" сотруднику, в том числе федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, не имеющему жилого помещения по месту службы, ежемесячно выплачивается компенсация за наем (поднаем) жилого помещения, или указанному сотруднику предоставляется жилое помещение специализированного жилищного фонда.

В этой связи при отсутствии необходимых жилых помещений указанного фонда, потребуются расходы федерального бюджета для выплаты вышеназванной денежной компенсации. Следовательно, заключение Правительства РФ на такие законопроекты требуется.

Глава 7. ТРУДОУСТРОЙСТВО И ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ

7.1. Гарантии и компенсации

Целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей.

Основными задачами трудового законодательства являются создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по:

- организации труда и управлению трудом;
- трудоустройству у данного работодателя;
- подготовке и дополнительному профессиональному образованию работников непосредственно у данного работодателя;
- социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений;
- участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях;
- материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда;
- государственному контролю (надзору), профсоюзному контролю за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- разрешению трудовых споров;
- обязательному социальному страхованию в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Среди проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в ТК РФ, следует отметить законопроекты, которые предусматривают расходы федерального бюджета. К таким законопроектам относятся:

1) проект федерального закона № 834534-6 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации", в котором устанавливалась возможность создания гарантийного фонда заработной платы для обеспечения выплаты работникам заработной платы в случаях прекращения деятельности работодателя, его неплатежеспособности и в иных предусмотренных законодательством случаях. Поскольку законопроектом устанавливается формирование гарантийного фонда, в том числе, за счет

средств федерального бюджета, его реализация потребует расходов из федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 423898-5 "О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации", в котором предлагалось изменить часть первую ст. 219 ТК РФ, дополнив ее положением, предусматривающим новую гарантию для работников, занятых в течение рабочего дня (смены) в условиях, превышающих допустимую нормальную величину температуры окружающей среды на рабочем месте. Для данной категории работников по их выбору предлагается либо сокращать продолжительность рабочего дня (смены), либо производить повышенную оплату труда за работу в указанных условиях не менее чем на двадцать процентов. Установление гарантии в части повышенной оплаты труда приведет к расходам работодателей, к которым относятся, в том числе и организации, финансируемые за счет средств федерального бюджета (например, федеральные бюджетные учреждения). В связи с этим реализация положений законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 796390-6 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части стимулирования занятий граждан спортом и компенсации их расходов", в котором предлагалось установить порядок компенсации расходов работника при занятии им физической подготовкой в физкультурно-спортивной организации. При соблюдении условий, установленных в указанном законопроекте, лица, работающие в частных организациях, при осуществлении физической подготовки, приобретают право на возмещение расходов в размере 25 процентов от стоимости годового обслуживания, уплаченного работником за услуги физкультурно-спортивной организации, за счет средств федерального бюджета. При этом лица, работающие в организациях, финансируемых за счет федерального бюджета, также приобретают право на компенсацию расходов, связанных с осуществлением физической подготовки, размер которой составит 75 процентов от стоимости годового обслуживания, поскольку 50 процентов, подлежащие уплате за счет работодателя, также будут финансироваться за счет средств федерального бюджета. В этой связи реализация представленного законопроекта потребует расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета.

* * *

Расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, потребуют законопроекты, предусматривающие внесение изменений в Закон РФ от 19.02.1993 № 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях":

1) проект федерального закона № 518913-6 "О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", внесенный Мурманской областной Думой, которым предлагается внести изменение в ст. 34 Закона РФ "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работаю-

щих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", предусматривающее компенсацию расходов на оплату стоимости проезда один раз в два года к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно пенсионерам, являющимся приемными родителями. В соответствии с законом данная компенсация предоставляется пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Таким образом, принятие законопроекта приведет к расширению круга лиц, имеющих право на компенсацию указанных расходов, что потребует выделения дополнительных ассигнований из средств федерального бюджета. Учитывая положения ст. 4 закона, согласно которой финансовое обеспечение гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, является, в том числе, и расходным обязательством Российской Федерации, реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 138744-6 "О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", которым предлагается дополнить ст. 34 Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" частью второй, предусматривающей компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, осуществляющим опеку или попечительство над ребенком или детьми по договору о приемной семье и не занимающимся иной оплачиваемой деятельностью, как неработающим пенсионерам. Поскольку договор о приемной семье является разновидностью договора возмездного оказания услуг (гражданско-правовым договором), выплаты, начисляемые и производимые органами опеки и попечительства в пользу приемных родителей по договору о приемной семье, являются объектом обложения страховыми взносами. Таким образом, вознаграждение опекуну (попечителю) или приемному родителю приравнивается к доходам, получаемым работающими гражданами. Принятие законопроекта приведет к расширению круга лиц, имеющих право на компенсацию указанных расходов, что потребует выделения дополнительных ассигнований из федерального бюджета.

7.2. Праздничные дни

Законопроекты, предусматривающие внесение изменений в трудовое законодательство Российской Федерации в части увеличения числа нерабочих праздничных дней, а также увеличения продолжительности отпусков, требуют расходов федерального бюджета. К таким законопроектам относятся:

1) проект федерального закона № 700736-6 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части оптимизации времени отдыха работников в новогодние каникулы, а также в период ежегодного основного оплачиваемого отпуска)". Законопроектом вносятся изменения в ст. 112, 115 и 125 ТК РФ, предусматривающие увеличение продолжительности ежегодного основного оплачиваемого отпуска с 28 до 31 календарного дня. Учитывая текущую календарную дату, а также предполагаемую дату вступления законопроекта в силу, в 2015 г. могло произойти общее увеличение количества нерабочих праздничных дней и ежегодного основного оплачиваемого отпуска.

Согласно ст. 153 ТК РФ работа в нерабочий праздничный день оплачивается не менее чем в двойном размере. Следовательно, увеличение общего количества нерабочих праздничных дней может привести к росту объема средств, необходимых для оплаты труда работников, что, в свою очередь, повлечет увеличение расходов непрерывно действующих организаций, финансируемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в том числе и из федерального бюджета). Кроме того, размер оплаты дополнительных дней отпуска, который согласно ст. 114 ТК РФ исчисляется исходя из среднего заработка, будет выше, чем размер оплаты соответствующих рабочих дней. В соответствии со ст. 13 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" гражданский служащий получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, а обеспечение деятельности государственных бюджетных учреждений осуществляется в том числе за счет средств соответствующих бюджетов. В связи с этим полагаем, что реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 516711-6 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации". Законопроектом было предусмотрено внесение в ст. 21, 112 и 116 ТК РФ изменений, направленных на предоставление работникам – гражданам Российской Федерации ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска продолжительностью 10 календарных дней за счет исключения этого количества дней из числа нерабочих праздничных дней, в том числе 3-6 и 8 января, 23 февраля, 8 марта, 1 мая, 12 июня и 4 ноября. Кроме того, вносимые законопроектом изменения в ст. 116 ТК РФ предоставляют российским работникам право самостоятельно определять даты 10 календарных дней в течение соответствующего календарного года, когда работодатель обязан предоставить ежемесячный дополнительный оплачиваемый отпуск взамен нерабочих праздничных дней. Это затруднит управление и организацию производственного процесса, не позволит оптимально использовать трудовые ресурсы, поскольку не предусматривает соблюдения очередности предоставления работникам отпусков в соответствии с утверждаемым графиком, как того требует ст. 123 ТК РФ, а также увеличит издержки работодателей, связанные с оплатой труда работников. Законопроектом также предлагается дополнить ст. 21 ТК РФ положением о том, что работник – гражданин Российской Федерации имеет право на дополнительный оплачиваемый отпуск. В этой связи реализация законопроекта потребует

расходов, покрываемых за счет федерального бюджета для организаций, финансируемых из федерального бюджета.

7.3. Управление в сфере трудоустройства

Среди проектов федеральных законов, предусматривающих наделение федеральных органов государственной власти отдельными полномочиями, реализация положений которых приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, следует рассмотреть проекты федеральных законов в области трудовых отношений. К таким проектам федеральных законов, в частности, относятся:

1) проект федерального закона № 429580-4 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации", которым предлагалось наделить федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда (Минздравсоцразвития РФ), новыми функциями в области разработки федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда и контроля за их выполнением, разработки мер экономического стимулирования деятельности работодателей по обеспечению здоровых и безопасных условий труда, координации научно-исследовательских работ в области охраны труда и др. Наделение Минздравсоцразвития РФ перечисленными в проекте федерального закона функциями может потребовать создания соответствующих структурных подразделений указанного министерства и увеличения штатной численности его работников, что, соответственно, потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 150452-5 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации", которым предлагалось изложить в новой редакции ст. 412 ТК РФ, предусмотрев в ней новое положение, согласно которому для разработки и утверждения перечня минимума необходимых работ (услуг) в отрасли (подотрасли) экономики либо профессии предполагалось создание на уровне отраслей (подотраслей) и профессий трехсторонних комиссий, деятельность которых ТК РФ не предусмотрена. При этом согласно проекту федерального закона деятельность указанных комиссий предполагалось финансировать за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 84554-5 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации", которым предлагалось внести изменения в ст. 21, 22 и 41 ТК РФ, предусматривающие обязанность работодателя обеспечивать работников по основному месту работы питанием, в том числе льготным или бесплатным, включая организацию диетического питания, с учетом обязательств, предусмотренных коллективным договором. Учитывая, что данные изменения коснутся организаций бюджетной сферы, можно утверждать, что реализация положений проекта федерального закона повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

7.4. Минимальный размер оплаты труда

Кроме того, в числе требующих заключение Правительства РФ следует отметить законопроекты, которыми предусматривается внесение изменений в законодательство Российской Федерации о прохождении государственной гражданской службы и законодательства Российской Федерации о минимальном размере оплаты труда:

1) проект федерального закона № 1031440-6 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда", предусматривающий повышение минимального размера оплаты труда с 1 июля 2016 г. в размере 7500 руб. В соответствии со ст. 2 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда" для организаций, финансируемых из бюджетных источников, повышение минимального размера оплаты труда, приведет к расходам, покрываемым, в том числе, за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 425863-5 "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", которым предлагается внести изменение в ст. 12 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", согласно которому в стаж претендента на замещение должности государственной гражданской службы будет засчитываться его стаж работы в общественных организациях из расчета два дня работы в общественных организациях за один день работы на государственной гражданской службе. Установление указанного требования в части признания стажа работы в общественной организации в качестве стажа государственной гражданской службы, потребует расходов федерального бюджета, поскольку, исходя из положений ч. 1 ст. 54 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", в зависимости от стажа (общей продолжительности) государственной гражданской службы устанавливается ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет, определяется продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размер поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу;

3) проект федерального закона № 493404-5 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда", предусматривающий повышение с 1 марта 2011 г. минимального размера оплаты труда до 5960 руб. в месяц, что потребует также и расходов федерального бюджета в отношении организаций, финансируемых из федерального бюджета.

7.5. Занятость населения

Особое внимание следует уделить законопроектам, предусматривающим внесение изменений в Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации", которые также предусматривают расходы за счет федерального бюджета. Например:

1) проект федерального закона № 262164-5 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", которым предлагается внести изменения в абзац шестой п. 2 ст. 5 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации", определяющий одно из направлений государственной политики в области содействия занятости населения, в части расширения перечня учреждений профессионального образования, а также возрастного диапазона граждан из числа выпускников этих образовательных учреждений, отнесенных к числу граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в отношении которых предусмотрено осуществление мероприятий, способствующих их занятости. Поскольку мероприятия по содействию занятости населения являются расходными обязательствами Российской Федерации (п. 1 ст. 22 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации"), реализация положений законопроекта приведет к расширению круга лиц, в отношении которых проводятся мероприятия, финансируемые за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 444732-5 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", которым предлагается расширить установленный ст. 13 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации" перечень категорий населения, имеющих право на предоставление дополнительных гарантий занятости, дополнив его новой категорией граждан из числа "молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации". П. 5, дополняющим ст. 13 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации", предусмотрена обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ предоставлять вышеуказанным лицам гарантии трудовой занятости путем создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест. Реализация данного положения законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета в случае создания дополнительных рабочих мест для трудоустройства молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, предприятиями, учреждениями и организациями, финансируемыми из федерального бюджета.

7.6. Проекты, не требующие расходов федерального бюджета

К другим проектам федеральных законов, на которые не требуется заключения Правительства РФ ввиду отсутствия расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся:

1) проект федерального закона № 233941-5 "О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить, что срочный трудовой договор может заключаться с лицами, поступающими на работу к работодателям – субъектам малого предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей), признаваемым таковыми в соответствии с Федеральным законом "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации";

2) проект федерального закона № 207713-5 "О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось исключить поступающих на работу пенсионеров по возрасту из перечня лиц, с которыми допускается по соглашению сторон заключение срочного трудового договора;

3) проект федерального закона № 136395-5 "О внесении изменения в часть четвертую Трудового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось определить особенности регулирования труда работников, занятых на работах с опасными условиями труда в организациях, осуществляющих добычу каменного угля подземным способом;

4) проект федерального закона № 56898-5 "О внесении изменения в статью 230 Трудового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить срок предоставления работодателем в исполнительный орган страховщика акта о несчастном случае на производстве и копий материалов расследования;

5) проект федерального закона № 477595-4 "О внесении изменения в статью 162 Трудового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить нормы труда при производстве новой продукции.

Глава 8.

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

8.1. Общие положения

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

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

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

Все виды государственного социального страхования осуществляются за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовую базу государственного социального страхования составляют государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования Российской Федерации. Они обеспечивают сбор и накопление обязательных к уплате страховых взносов – основного источника средств, за счет которого финансируются денежные выплаты и услуги, предоставляемые по системе государственного социального страхования. Бюджеты государственных внебюджетных фондов конкретных видов обязательного социального страхования на очередной финансовый год и на плановый период утверждаются федеральными законами.

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

Вместе с тем в силу положения п. 1 ст. 24 Федерального закона от 16.07.1999 № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования",³³ согласно которому в случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пособий, установленных федеральными законами, Правительство Российской Федерации при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период предусматривает межбюджетные трансферты из федерального бюджета финансовой системе обязательного социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования выплаты по обязательному социальному страхованию.

Источниками поступлений денежных средств в бюджеты государственных внебюджетных фондов являются:

- страховые взносы;
- межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- штрафные санкции и пеня;
- денежные средства, возмещаемые страховщикам в результате регрессных требований к ответственным за причинение вреда застрахованным лицам;
- доходы от размещения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования;
- иные поступления, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

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

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

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

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

³³ Далее – Федеральный закон "Об основах обязательного социального страхования".

8.2. Страховые взносы

Страховые взносы на обязательное социальное страхование являются одним из основных источников пополнения бюджетов государственных внебюджетных фондов. Их уплата осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 № 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования". С 1 января 2017 года их администрирование передано налоговой службе, в связи с чем уплата страховых взносов регулируется гл. 34 НК РФ, что не умаляет примеры внесения изменений в данное законодательство, на которые следует получить заключение Правительства Российской Федерации.

Правовые основы социального страхования также составляют Федеральный закон "Об основах обязательного социального страхования", Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний", Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации"³⁴ и другие.

На многие законопроекты, которые изменяют систему социального страхования, устанавливают дополнительные льготы от уплаты страховых взносов, следует получить заключение Правительства Российской Федерации. К таким проектам относятся следующие:

1) проект федерального закона № 349091-6 "О внесении изменений в статью 58 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования" и статью 33 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", которым дополняется перечень основных видов экономической деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, деятельностью в области архитектуры, инженерно-техническое проектирование в промышленности и строительстве, а также инженерные изыскания для строительства, к которым применяются пониженные тарифы страховых взносов. Реализация данного законопроекта приведет к увеличению дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов, что приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 460953-6 "О внесении изменений в статьи 13 и 15 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", устанавливающий в качестве обязанности страховщика, которым является Пенсионный фонд Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации"³⁵), нового

³⁴ Далее – Федеральный закон "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации".

³⁵ Далее – Федеральный закон "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации".

полномочия – оказания застрахованным лицам бесплатной юридической помощи, необходимой для получения обязательного страхового обеспечения в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, а также представления интересов застрахованных лиц в судах в случае, если застрахованное лицо заявляет о необходимости предоставления ему указанной помощи. Поскольку бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации согласно ст. 17 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" формируется в том числе за счет средств федерального бюджета, реализация указанного обязательного со стороны Пенсионного фонда Российской Федерации затратного полномочия, по нашему мнению, будет осуществляться не за счет страховых взносов, имеющих целевой характер, а повлечет увеличение финансирования деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 206827-6 "О внесении дополнений в статью 14 Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования", которым предлагалось внести изменение в ч. 11 ст. 14 Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования", согласно которому для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, размер страхового взноса по обязательному пенсионному страхованию не может быть более 6 процентов доходов, определяемых в соответствии со ст. 346¹⁵ НК РФ, и не менее чем произведение минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом на начало финансового года, за который уплачиваются страховые взносы, и тарифа страховых взносов, установленного ч. 2 ст. 12 Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования", увеличенное в 12 раз. Предложенное изменение порядка определения фиксированного размера страхового взноса по обязательному пенсионному страхованию приведет к тому, что Пенсионный фонд Российской Федерации недополучит от указанной в законопроекте категории лиц суммы страховых взносов, что повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 460953-6 "О внесении изменений в статьи 13 и 15 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", устанавливающий в качестве обязанности страховщика, которым является Пенсионный фонд Российской Федерации, нового полномочия – оказания застрахованным лицам бесплатной юридической помощи, необходимой для получения обязательного страхового обеспечения в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, а также представления интересов застрахованных лиц в судах в случае, если застрахованное лицо заявляет о необходимости предоставления ему указанной помощи;

5) проект федерального закона № 999754-6 "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством", которым для лиц, получающих пособие по временной нетрудоспособности при утрате трудоспособности вследствие заболевания гриппом или острой респираторной вирусной инфекцией, устанавливается стопроцентный размер выплаты пособия за первые 10 календарных дней.

В действующей редакции Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" размер пособия застрахованного лица по временной нетрудоспособности при утрате трудоспособности вследствие заболевания зависит от страхового стажа, который составляет: 8 и более лет, – 100 процентов среднего заработка; от 5 до 8 лет, – 80 процентов среднего заработка; до 5 лет, – 60 процентов среднего заработка. В соответствии со ст. 3 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" финансовое обеспечение расходов на выплату страхового обеспечения застрахованным лицам осуществляется за счет средств бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации.

В этой связи, реализация законопроекта приведет к увеличению расходов Фонда социального страхования Российской Федерации, что в свою очередь также потребует расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 1048690-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством", в котором расширился перечень застрахованных лиц, которым страхователи по последнему месту работы либо территориальные органы страховщика назначают и выплачивают пособие по временной нетрудоспособности, на застрахованных лиц, утративших трудоспособность в связи с беременностью и родами.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" финансовое обеспечение расходов на выплату страхового обеспечения застрахованным лицам осуществляется за счет средств бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации.

8.3. Пенсии

Законодательство Российской Федерации о страховых пенсиях состоит из Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ "О страховых пенсиях", Федерального закона "Об основах обязательного социального страхования", Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования", Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ

"Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования", других федеральных законов.

Порядок назначения, перерасчета, перевода с одного вида пенсии на другой и порядок выплаты пенсий, финансируемых за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, регулируются Федеральным законом "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", Законом РФ от 12.02.1993 № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей".

В соответствии с Федеральным законом "О страховых пенсиях" устанавливаются следующие виды страховых пенсий:

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

Порядок финансового обеспечения выплаты страховых пенсий, фиксированной выплаты к страховой пенсии и повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии определяется Федеральным законом "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации".

Кроме того согласно ст. 6 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" финансовое обеспечение расходов на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, включая организацию их доставки, производится за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, установленных в соответствии с названным законом.

В связи с этим требовалось получить заключение Правительства Российской Федерации на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 469795-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О страховых пенсиях", которым предлагалось дополнить перечень случаев, когда производится перерасчет размера страховой пенсии, новым случаем, предусматривающим установление единовременной выплаты к страховой пенсии по старости лицам, продолжающим трудовую деятельность, которым страховая пенсия по старости назначена в период с 1 января до 1 августа. Реализация данного положения законопроекта приведет к дополнительным расходам, покрываемым за счет средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

2) проект федерального закона № 929423-6 "О внесении изменений и дополнений в статью 33 Федерального закона "О страховых пенсиях" (в части учета военной и приравненной к ней службы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях при определении стажа работы, дающего право на досрочное назначение пенсии), которым предлагалось распространить право на досрочное назначение страховой пенсии по старости на период прохождения военной службы, а также другой приравненной к ней службы, предусмотренной Законом РФ "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних

дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям. Предлагаемые законопроектом изменения приведут к расширению круга лиц, имеющих право на досрочное назначение страховой пенсии по старости.

Реализация указанных изменений приведет к увеличению расходов Пенсионного фонда Российской Федерации, что в свою очередь также потребует расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета в силу положения п. 1 ст. 24 Федерального закона "Об основах обязательного социального страхования";

3) проект федерального закона № 964199-6 "О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "О страховых пенсиях", которым предлагается исключить из положения, согласно которому лица, перечисленные в п. 1 ч. 2 ст. 10 федерального закона "О страховых пенсиях", признаются нетрудоспособными членами семьи умершего кормильца, условия о направлении на обучение указанных лиц в соответствии с международными договорами.

С учетом этого рассматриваемыми положениями проекта расширяется круг лиц, которые будут признаваться вышеназванными членами семьи и получать право на страховую пенсию по случаю потери кормильца, что потребует увеличения расходов на выплату такой пенсии. В этой связи, а также учитывая, что на основании ст. 7 Федерального закона "О страховых пенсиях" при внесении в указанный закон изменений, требующих увеличения расходов на выплату страховой пенсии, принимаются федеральные законы о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год и плановый период, реализация положений проекта потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 263737-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", которым предлагалось расширить круг лиц, имеющих право на одновременное получение двух пенсий. При этом указанное право распространяется на военнослужащих, проходивших военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения военной службы;

5) проект федерального закона № 521745-6 "О внесении изменений в Федеральный закон Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей", которым предлагается изменить порядок учета денежного довольствия при исчислении пенсии, назначаемой лицам, указанным в ст. 1 Закона РФ "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей".

При этом проектируемая редакция абзаца третьего ст. 43 указанного закона допускает возможность учитывать денежное довольствие в размере выше 54 процентов, предусмотренного действующей редакцией ст. 43 закона.

Кроме того, проектируемыми изменениями исключается ограничение размера, составляющего в настоящее время 2 процента, ежегодно-го увеличения учитываемого при исчислении пенсии с 1 января 2013 г. денежного довольствия. В этой связи на основании положений проекта изменяется порядок учета денежного довольствия для исчисления пенсий, предусмотренных законом, выплата которых осуществляется за счет средств федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 212605-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений", которым предлагалось установить обеспечение за счет средств федерального бюджета гарантированного (минимального) уровня доходности средств пенсионных накоплений, ежегодно устанавливаемого Правительством Российской Федерации исходя из уровня инфляции, что повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 475229-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах обязательного социального страхования", которым к субъектам обязательного социального страхования предлагалось отнести юридические лица, отправляющие финансовые средства через банковскую систему физическим лицам (в основном для получения заработной платы или оплаты иной работы в соответствии с заключенным договором).

При этом устанавливается обязанность названных юридических лиц осуществлять страхование указанных финансовых средств, что увеличивает расходы, связанные с выплатой таких средств физическим лицам. Учитывая, что проектируемое требование распространяется также на федеральные организации и учреждения, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет федерального бюджета, реализация положений проекта потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета;

8) проект федерального закона № 921802-6 "О дополнительной федеральной социальной доплате к пенсиям и внесении изменения в Федеральный закон "О государственной социальной помощи", которым предусматриваются дополнительные федеральные социальные доплаты к пенсии в 2016 г. пенсионерам по месту их жительства или месту их пребывания в случае, если общая сумма их материального обеспечения не достигает 50 процентов среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Согласно ч. 9 ст. 1 проекта федерального закона, финансовое обеспечение расходов на выплату дополнительной федеральной социальной доплаты к пенсии, включая финансовое обеспечение организации доставки указанных выплат, будет осуществляться за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету Пен-

сионного фонда Российской Федерации. В связи с этим, законопроект предусматривает расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета.

8.4. Льготы ветеранам

Основы правового регулирования статуса ветерана устанавливаются Федеральным законом "О ветеранах".

В Российской Федерации выделяются следующие категории ветеранов:

- ветераны Великой Отечественной войны;
- ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств;
- ветераны военной службы;
- ветераны государственной службы;
- ветераны труда.

Ветеранам устанавливается ежемесячная денежная выплата, средства на выплату которой предусматриваются в федеральном бюджете и ежегодно индексируются. Кроме того в федеральном бюджете предусматриваются средства на обеспечение ветеранов жильем.

Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, полномочия по обеспечению жильем категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению мер социальной поддержки предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций.

В связи с этим на многие проекты федеральных законов требуется получить заключение Правительства РФ. К их числу относятся:

1) проект федерального закона № 224778-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О ветеранах", Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении" и Федеральный закон "О государственной социальной помощи", которым предлагается распространить меры социальной поддержки, предусмотренные ст. 15 Федерального закона "О ветеранах" для участников Великой Отечественной войны, на военнослужащих, в том числе уволенных в запас (отставку), проходивших военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев; военнослужащих, награжденных орденами или медалями СССР за службу в указанный период.

Указанное изменение приведет к увеличению круга лиц, имеющих право на меры социальной поддержки участников Великой Отечественной войны. Учитывая, что меры социальной поддержки, установленные Федеральным законом "О ветеранах" для участников Великой Отечественной войны, являются расходными обязательствами Российской Федерации (на основании п. 1 ст. 10 указанного федерального закона), предлагаемое законопроектом увеличение числа лиц, имеющих права

на соответствующие меры социальной поддержки, приведет к расходам из федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 315496-6 "О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О ветеранах", внесенный Ярославской областной Думой, которым предлагается ветеранам боевых действий из числа лиц, указанных в пп. 1-4 п. 1 ст. 3 Федерального закона "О ветеранах", предоставлять меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда с 1 января 2014 г.

Реализация предлагаемого изменения приведет к расширению круга лиц, имеющих право на получение указанной меры социальной поддержки, и соответственно к расходам средств федерального бюджета, поскольку в соответствии со ст. 10 федерального закона меры социальной поддержки ветеранов боевых действий, установленные ст. 16 федерального закона, являются расходными обязательствами Российской Федерации. Согласно ст. 23² федерального закона полномочия по предоставлению указанной меры социальной поддержки переданы Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Средства на реализацию указанных полномочий предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций;

3) проект федерального закона № 508252-6 "О внесении изменений в статью 23² Федерального закона "О ветеранах", который предусматривал, что единовременная денежная выплата на строительство или приобретение жилого помещения должна входить в состав наследства. Однако, поскольку проектируемая норма, исходя из ст. 2 законопроекта, будет распространяться на отношения, возникшие с 21 декабря 2009 г., то реализация законопроекта потребует расходов из федерального бюджета, в связи с тем, что средства на реализацию указанной меры социальной поддержки предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций;

4) проект федерального закона № 746766-6 "О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона "О ветеранах", предусматривающий увеличение льгот с 50 процентов до 100 процентов по оплате коммунальных услуг инвалидам войны и участникам Великой Отечественной войны. Учитывая положения ст. 10 федерального закона, согласно которой указанные меры социальной поддержки являются расходными обязательствами Российской Федерации, полагаем, что реализация законопроекта приведет к расходам федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 854765-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О ветеранах" в части установления статуса ветеранов Великой Отечественной войны лицам, проживавшим на территории города Севастополя в период с 30 октября 1941 г. по 4 июля 1942 г. ("Жители осажденного Севастополя"). В связи с тем, что меры социальной поддержки, установленные Федеральным законом "О ветеранах", являются расходными обязательствами Российской Федерации (на основании п. 1 ст. 10 указанного федерального закона), предлагаемое законопроектом отнесение лиц, проживавших на территории города Севастополя в период

с 30 октября 1941 г. по 4 июля 1942 г., к ветеранам Великой Отечественной войны, имеющим права на соответствующие меры социальной поддержки, потребует расходов из федерального бюджета.

8.5. Социальная помощь отдельным категориям лиц

Различные гарантии и компенсации в отношении социально незащищенных лиц установлены и в иных федеральных законах, в том числе Федеральным законом от 22.12.2014 № 421-ФЗ "Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с предоставлением мер социальной защиты (поддержки), а также выплат по обязательному социальному страхованию отдельным категориям граждан, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя", Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", Федеральным законом от 30.12.2012 № 283-ФЗ "О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", Федеральным законом от 10.01.2002 № 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне".

Законопроекты, которые расширяют перечень льгот для данных категорий граждан, могут требовать расходов из федерального бюджета или изменению финансовых обязательств государства перед указанными лицами. Примерами таких законопроектов, на которых следует получить заключение Правительства РФ, являются следующие:

1) проект федерального закона № 674540-6 "О внесении изменений в Закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", в соответствии с которым гражданам, постоянно проживающим на соответствующих территориях не менее десяти лет, сохраняются в полном объеме права на все меры социальной поддержки в случае отмены статуса зоны проживания с правом на отселение и с льготным социально-экономическим статусом, а также исключения из перечня населенных пунктов, находящихся в таких зонах.

Предлагаемые изменения приведут к расширению круга лиц, которым предоставляется возмещение вреда и оказываются меры социальной поддержки как гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Учитывая положения ст. 5 закона, согласно которой возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, являются расходным обязательством Российской Федерации, реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 1000706-6 "О внесении изменений в статьи 14 и 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", которым предлагается расширить пере-

чень гарантируемых мер социальной поддержки, указанных в ч. 1 ст. 14 и ч. 1 ст. 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", добавив первоочередное обеспечение граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, путевками в санитарно-курортные организации в составе набора социальных услуг, предоставляемых ежегодно в рамках государственной социальной помощи.

Предоставление таких путевок будет осуществляться лицам, указанным в п. 1–3 ст. 13 закона. Предлагаемые законопроектом изменения приведут к расширению круга лиц, имеющих право на обеспечение путевками, в соответствии со ст. 6.1 Федерального закона "О государственной социальной помощи", к числу которых лица, указанные в п. 1 и 3 ст. 13 закона не отнесены. Согласно ч. 1 ст. 5 закона возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, предусмотренные законом, являются расходными обязательствами Российской Федерации. В этой связи реализация положений законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 257014-6 "О внесении изменения в пункт 3 части 2 статьи 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи". На основании ч. 4 ст. 121 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи"³⁶ определено, что федеральная социальная доплата к пенсии устанавливается пенсионеру территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации в случае, если общая сумма его материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума пенсионера.

При этом финансовое обеспечение расходов на выплату указанной социальной доплаты согласно ч. 15 названной статьи осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Законопроектом предлагается исключить из подсчета общей суммы материального обеспечения пенсионера ежемесячную денежную выплату за звание "Ветеран труда", что повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 983984-6 "О государственной социальной помощи лицам, находящимся за чертой бедности", которым предлагалось определить меры государственной социальной помощи лицам, оказавшимся за чертой бедности, в условиях экономического кризиса в Российской Федерации, в виде предоставления ежемесячной социальной выплаты, осуществляемой за счет средств федерального бюджета. Учитывая, что в настоящее время вышеназванные меры социальной поддержки граждан не предусмотрены, реализация законопроекта может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

³⁶ Далее – Федеральный закон "О государственной социальной помощи".

5) проект федерального закона № 1022380-6 "О внесении изменения в статью 6.1 Федерального закона "О государственной социальной помощи", которым право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг распространялось на физических лиц, имеющих право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению и на трудовую пенсию в соответствии с федеральными законами "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

Реализация положений законопроекта приведет к расширению круга лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, финансирование которой осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 695882-6 "О внесении изменений в статью 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" и статью 2 Федерального закона "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", которым предусматривалось предоставление компенсации в размере 50 процентов расходов на оплату жилого помещения для определенной категории граждан, имеющих право на получение данных льгот.

Данные изменения приведут к расширению круга лиц, имеющих право на получение указанных льгот, поскольку в действующей редакции указанных статей устанавливается предоставление льгот по оплате в размере 50 процентов занимаемой общей площади только в домах государственного и муниципального фондов и в приватизированных жилых помещениях. Учитывая, что предоставление указанных льгот осуществляется за счет средств федерального бюджета (ч. 4 ст. 14 закона РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" и ч. 3 ст. 2 федерального закона "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне"), реализация положений законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 1047528-6 "О продлении действия права граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, на предоставление пособия по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет в двойном размере", в котором предлагалось внести изменения в ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 29.09.2015 № 388-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости", а именно, продлить срок на оформление пособий по уходу за ребенком до трех лет в двойном размере, выплачиваемых гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с правом на отселение; постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом; постоянно

проживающим (работающим) в зоне отселения до их переселения в другие районы, до 1 января 2017 г.

В соответствии со ст. 5 Закона РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, являются расходными обязательствами Российской Федерации.

8.6. Социальная защита инвалидов

Социальная защита инвалидов регулируется Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

Инвалидом является лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

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

Государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий, получение технических средств и услуг, предусмотренных федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду за счет средств федерального бюджета.

Финансирование расходных обязательств по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, осуществляется за счет средств федерального бюджета и Фонда социального страхования Российской Федерации.

Кроме того, им устанавливается ежемесячная денежная выплата за счет средств федерального бюджета, которая ежегодно индексируется.

В связи с этим на многие законопроекты, касающиеся правового статуса инвалидов, могут потребоваться расходы федерального бюджета или изменение финансовых обязательств государства. Примерами таких законопроектов являются следующие проекты:

1) проект федерального закона № 599188-5 "О внесении изменений в статью 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которому предлагалось предоставлять меры социальной поддержки в виде скидки на оплату жилого помещения инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, которые проживают не только в домах государственного или муниципального жилищного фонда, но также в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности и относящихся к частному жилищному фонду.

Реализация положений законопроекта приведет к расширению круга лиц, имеющих право на меру социальной поддержки в виде скидки на оплату жилого помещения. В связи с тем, что полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидам по оплате жилого помещения и коммунальных услуг Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ, а средства на их реализацию предусматриваются в виде субвенций в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете (ст. 28² федерального закона), реализация положений законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 778269-6 "О внесении изменения в статью 28² Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которому объем субвенций из федерального бюджета на реализацию переданных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации полномочий по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, определяется исходя из 36 кв. метров общей площади жилья на одного человека, а не 18 кв. метров в соответствии с действующей редакцией данной статьи. Учитывая положения ст. 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которым обеспечение жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 г., обеспечивается за счет средств федерального бюджета, реализация законопроекта приведет к расходам федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 929504-6 "О внесении изменений в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которому инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется компенсация расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в размере 50 процентов взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, но не более 50 процентов указанного взноса, рассчитанного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта РФ, и занимаемой общей площади жилых помещений (в коммунальных квартирах – занимаемой жилой площади).

В соответствии со ст. 28² Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. При этом средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций. В этой связи, реализация законопроекта может привести к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

8.7. Погребение и похоронное дело

Расходов из федерального бюджета также могут потребовать законопроекты, которые вносят изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле".

Стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, а также с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок со дня обращения этой службы за счет средств:

- Пенсионного фонда Российской Федерации – на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти;

- федерального бюджета – на погребение умерших, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости (в случае, если смерть пенсионера наступила в период получения досрочной пенсии до достижения им возраста, дающего право на получение соответствующей пенсии).

Расчеты со специализированной службой по вопросам похоронного дела за погребение умерших, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости, осуществляются Пенсионным фондом Российской Федерации с последующим возмещением расходов Пенсионному фонду Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в размерах, определяемых в соответствии с настоящим пунктом;

- Фонда социального страхования Российской Федерации – на погребение умерших граждан, подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти, и умерших несовершеннолетних членов семей граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти указанных членов семей;

- бюджетов субъектов Российской Федерации – в случаях, если умерший не подлежал обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти и не являлся пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности.

В случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить по-

гребение умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, но не превышающем 4000 рублей, с последующей индексацией исходя из прогнозируемого уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в сроки, определяемые Правительством РФ.

Социальное пособие на погребение выплачивается, если обращение за ним последовало не позднее шести месяцев со дня смерти. Выплата социального пособия на погребение производится соответственно за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ.

В связи с этим требовалось получение заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 207508-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О погребении и похоронном деле", которым предлагалось отнести к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации, организацию похоронного дела. Полагаем, что наделение уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти вышеуказанными новыми полномочиями повлекут расходы федерального бюджета, в силу того, что деятельность федеральных органов исполнительной власти финансируется из федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 617879-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О ветеранах" и Федеральный закон "О погребении и похоронном деле", которым предлагалось за счет средств федеральных органов исполнительной власти на надгробном памятнике (мемориальной плите колумбария) в честь погибшего (умершего) участника Великой Отечественной войны устанавливать мемориальный знак. Учитывая, что финансирование федеральных органов исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, реализация положений законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 699890-6 "О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона "О погребении и похоронном деле, в котором предлагалось отменить ограничения размеров социального пособия на погребение и возмещения стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению;

4) проект федерального закона № 82623-5 "О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "О погребении и похоронном деле", в котором предлагалось производить за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки.

Реализация положений законопроекта, по нашему мнению, может привести к увеличению финансовой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации в виде дополнительных расходов, в том числе, в те-

кущем финансовом году, поскольку вступление в силу будущего федерального закона предполагается со дня его официального опубликования (ст. 2 законопроекта).

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что в силу положений ст. 33 БК РФ, устанавливающей принцип сбалансированности бюджета, а также ст. 131 БК РФ, предусматривающей в составе федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, может возникнуть необходимость предоставления отдельным субъектам РФ финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета.

Глава 9. ФИНАНСЫ

9.1. Общие положения финансовой системы

Финансы представляют собой централизованные фонды денежных средств, управление которыми осуществляет государство. Правовое регулирование и управление финансами осуществляется в соответствии с НК РФ, БК РФ, а также федеральными законами, регулирующие права и обязанности участников финансовой системы.

Заключение Правительства РФ не требуется, если законопроект регулирует механизмы функционирования тех или иных финансовых институтов или вопросы деятельности тех или иных органов, наделенных определенными полномочиями, в рамках данных полномочий.

Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 541391-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период", который устанавливал особенности функционирования в условиях переходного периода на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя банков, иных финансовых организаций, пунктов обмена валют.

Предусматривалось право кредитным учреждениям и некредитным финансовым организациям, созданным до даты принятия Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, продолжать свою деятельность при условии надлежащего исполнения обязательств по ранее заключенным договорам и требований Банка России, а также с учетом особенностей законодательства Российской Федерации. Кроме того, законопроект определяет условия получения в переходный период банками, зарегистрированными и (или) действующими на территории указанных субъектов Российской Федерации, статуса кредитной организации, устанавливает полномочия Банка России по надзору за такими организациями, особенности исполнения требований законодательства Российской Федерации о противодействии отмыванию (легализации) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также валютного законодательства Российской Федерации;

2) проект федерального закона № 601684-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации", который был направлен на повышение роли Счетной палаты РФ в процессе осуществления внешнего государственного аудита (контроля) в сфере формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, стратегического планирования. В частности, уточняются задачи и функции Счетной

палаты РФ, а также определяется область действия контрольных полномочий Счетной палаты РФ в отношении юридических лиц, получающих средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании федеральных законов. Кроме того, уточняются положения, касающиеся направления представлений и предписаний Счетной палаты РФ, а также предусматривается положение о ведомственных наградах и знаках отличия Счетной палаты РФ.

9.2. Общие положения бюджетного устройства

Заключение Правительства РФ не требуется, если законопроект устанавливает те или иные требования или ограничения для участников бюджетного процесса, не связанные с изменением финансовых обязательств государства, или конкретизирует те или иные процедуры в рамках существующих отношений.

Примером являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 336827-6 "О внесении изменений в статью 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации". БК РФ (ст. 130) устанавливает, что субъекты РФ, в чьих бюджетах значительную долю занимают трансферты, не имеют права "превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации". Для нарушителей данного правила закон устанавливает право Минфина России принять решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов. Однако ограничений на численность государственных служащих данная статья не устанавливает. Законопроект направлен на то, чтобы устранить данный пробел и дает Правительству РФ право, помимо установления нормативов формирования расходов на оплату труда госслужащих, устанавливать также и нормативы их численности;

2) проект федерального закона № 266899-6 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций", направленный на совершенствование правового регулирования отношений по осуществлению капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, закрепленные или подлежащие закреплению на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за бюджетными и автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями.

9.2.1. Федеральный бюджет

Заключение требуется, если законопроект изменяет показатели федерального бюджета. Следует отметить, что подобные законопроекты вносятся в порядке, установленном ст. 212 БК РФ. Так, согласно п. 1 ст. 212 БК РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет в Государствен-

ную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования указанного федерального закона.

Согласно п. 2 ст. 212 БК РФ субъекты права законодательной инициативы в соответствии с Конституцией Российской Федерации могут вносить проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, в случае превышения утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов без учета дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния более чем на 10 процентов при условии, что Правительство Российской Федерации не внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение.

Например:

1) проект федерального закона № 744090-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов", уточняющий параметры федерального бюджета на 2015 г.;

2) проект федерального закона № 812432-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов", изменяющий отдельные показатели федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 444157-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2007 год", которым предлагалось предусмотреть субсидии из средств федерального бюджета на финансирование мероприятий по предоставлению пайкового угля для лиц – получателей социальных пособий, являющихся работниками или бывшими работниками предприятий угольной отрасли, а также членам их семей. Поскольку в соответствии с действовавшей редакцией Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" данные направления либо не финансировались, либо финансировались в меньшем объеме, реализация положений проекта федерального закона привела бы к изменению финансовых обязательств государства;

4) проект федерального закона № 76951-5 "О внесении изменения в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов", которым предлагалось изменить нормы распределения доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009 г. и 2010 г.

* * *

Заключение Правительства РФ не требуется, если положения проекта регулируют вопросы рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете и состава материалов, представляемых одновременно с ним:

1) проект федерального закона № 789987-6 "О внесении изменений в статьи 192 и 205 Бюджетного кодекса Российской Федерации", содержащий предложения о внесении изменений в БК РФ в части включения в состав федерального закона о федеральном бюджете отдельной приложной программы и включения в состав материалов, представляемых одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, информации о стоимости полномочий Российской Федерации, передаваемых для осуществления субъектам Российской Федерации;

2) проект федерального закона № 72594-5 "О внесении изменения в статью 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось расширить перечень документов, вносимых Правительством РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, включив в него перечень продовольственных, сырьевых и промышленных товаров, по которым устанавливаются цены на бюджетный период и предложения по установлению цен и тарифов на продовольственные, сырьевые и промышленные товары.

9.2.2. Бюджеты субъектов Российской Федерации

Требуют заключения Правительства РФ законопроекты, вносящие изменения в нормы БК РФ (в т. ч. главы 7-9), содержащие перечни налоговых и неналоговых источников доходов бюджетов и приводящие к перераспределению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Примерами изменения финансовых обязательств государства путем изменения норм БК РФ, регулирующих доходы тех или иных бюджетов, является:

1) проект федерального закона № 239947-4 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам бюджетного и налогового регулирования", которым предлагалось увеличить нормативы зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации доходов от акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, прямогонный бензин с 60 до 100 процентов;

2) проект федерального закона № 171799-4 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось предоставить законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ или иным законом субъекта РФ право органам государственной власти субъекта РФ устанавливать нормативы отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих

зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ, а также устанавливать дифференцированные для всех поселений и муниципальных районов субъекта РФ нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов;

3) проект федерального закона № 51748-5 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось внести в ст. 56 БК РФ изменения, исключающие из числа доходов бюджетов субъектов РФ доходы от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и единого налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, а также внести соответствующие изменения в ст. 611, 612 БК РФ, предусмотрев зачисление данных налоговых доходов в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов;

4) проект федерального закона № 219640-4 "О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось перераспределить поступление регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ по новым нормативам;

5) проект федерального закона № 502229-4 "О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось выделить из других налоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30.12.1995 № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции", в виде углеводородного сырья и перераспределить их между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;

6) проект федерального закона № 233793-4 "О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить новый вид налоговых доходов бюджетов субъектов РФ (поступления от акцизов на табачную продукцию по нормативу 50 процентов);

7) проект федерального закона № 90042612-3 "О внесении дополнений в статьи 56 и 61 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить новый принцип распределения сумм федеральных налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов, уплаченных организацией, осуществляющей свою экономическую деятельность на территории более чем одного субъекта РФ или более чем одного муниципального образования соответственно;

8) проект федерального закона № 195176-4 "О внесении изменений в статью 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации", предусматривающий перераспределение сумм акцизов на алкогольную продукцию между бюджетами субъектов РФ по новому алгоритму.

* * *

Перераспределение порядка зачисления штрафов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации приведет к изменению финансовых обязательств государства, поэтому проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в ст. 46 БК РФ, требуют получения заключения Правительства РФ.

Проиллюстрировать данную ситуацию можно на следующих примерах:

1) проект федерального закона № 359886-3 "О внесении дополнения в пункт 1 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось предоставить субъектам РФ право устанавливать иной порядок зачисления штрафов в местные бюджеты, отличный от установленного в ст. 46 БК РФ;

2) проект федерального закона № 235428-5 "О внесении изменений в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации", предусматривающий, что суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, установленные законами субъектов РФ, подлежат зачислению в бюджеты соответствующих субъектов РФ по нормативу 100 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

3) проект федерального закона № 229970-5 "О внесении изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить, что штрафы за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования подлежат зачислению в местные бюджеты по месту совершения правонарушения, а не по месту нахождения органа или должностного лица, принявших решение о наложении штрафа.

* * *

Необходимо отметить, что не все проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в ст. 46 БК РФ, требуют получения заключения Правительства РФ. В частности, это проект федерального закона № 61416-5 "О внесении изменений в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить, что в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации по созданию административных комиссий и определению порядка их деятельности суммы денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов РФ, подлежат зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований по нормативу 100 процентов. Принимая во внимание диспозитивный характер проектируемой нормы, можно сделать вывод, что реализация его положений не привела бы к изменению финансовых обязательств государства.

9.2.3. Местные бюджеты

Требуют получения заключения Правительства РФ законопроекты, изменяющие нормативы зачисления доходов в местные бюджеты, уста-

новленные в БК РФ. Данные законопроекты рассматриваются как изменяющие финансовые обязательства государства.

В качестве примера можно привести проект федерального закона № 354740-4 "О внесении изменений в статьи 51 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации", предусматривающий зачисление в местные бюджеты части средств, поступающих в виде таможенных пошлин и таможенных сборов в федеральный бюджет.

9.3. Налоги и сборы

9.3.1. Общие положения

Конституция Российской Федерации отдельно упоминает проекты федеральных законов, которые вводят новые налоги, отменяют их или предусматривают освобождение от их уплаты. На такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ.

Общие принципы налогообложения, порядок введения, установления и исполнения налоговой обязанности, порядок осуществления налогового контроля, перечень налогов и сборов устанавливаются НК РФ. Кроме того, правовое регулирование в данной сфере осуществляется Федеральным законом от 05.08.2000 № 118-ФЗ "О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах", Федеральным законом от 31.07.1998 № 147-ФЗ "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации". В них, а также в федеральных законах о внесении изменений в НК РФ могут быть установлены переходные положения, которые устанавливаются те или иные особенности, преимущества или льготы для отдельных категорий налогоплательщиков в переходные периоды. Кроме того, к введению налога может приводить включение нового субъекта в число налогоплательщиков, расширение объектов налогообложения, в результате чего налог вводится в отношении конкретного субъекта или объекта обложения.

Однако приводить к введению налогов или освобождению могут не только законопроекты о внесении изменений в НК РФ. Многие федеральные законы содержат нормы, предусматривающие обязательную уплату государственной пошлины за то или иное юридически значимое действие или устанавливающие освобождение от уплаты налогов. См., например, Закон РФ "О защите прав потребителей", Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

Кроме того, к введению налога может привести введение лицензирования какого-либо действия или признание напитка алкогольным, в результате чего его производители вынуждены будут уплачивать акцизы. В связи с этим на законопроекты, вносящие изменения в указанные нормы, хотя и не изменяющие непосредственно НК РФ, следует получить заключение Правительства РФ.

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

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

Сборы, которые установлены в НК РФ, относятся к платежам налогового характера согласно классификации доходов бюджетов, установленной БК РФ. В связи с этим изменение сборов также рассматривается как изменение налогов.

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

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

К федеральным налогам и сборам относятся:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

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

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

К региональным налогам относятся:

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог.

Местными налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов

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

К местным налогам относятся:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- торговый сбор.

Кроме того, в Российской Федерации установлены специальные налоговые режимы, в результате перехода на которые уплатой единого налога заменяется уплата нескольких налогов.

К специальным налоговым режимам относятся:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения;
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции;
- патентная система налогообложения.

Изменения в общую часть НК РФ редко требуют заключения Правительства Российской Федерации. Однако такие случаи встречаются. В частности требовалось получить заключение Правительства Российской Федерации на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 758510-6 "О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)", в котором предлагается установить запрет на увеличение налогов и сборов ранее, чем через пять лет после установления размеров этих налогов и сборов. Налоги согласно п. 3 ст. 3 НК РФ должны иметь экономическое обоснование и не должны быть произвольными. При повышении налоговых ставок учитываются различные экономические факторы, в том числе уровень инфляции, определяемый ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, определяемый согласно п. 6 ст. 131 БК РФ на основе бюджетного потенциала и количества жителей субъекта РФ.

Учитывая, что региональные налоги и некоторые федеральные налоги и сборы зачисляются, в том числе в бюджеты субъектов РФ, то запрет на их увеличение при изменении экономической ситуации в стране может привести к увеличению дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

2) проект федерального закона № 689976-6 "О временном запрете на увеличение налоговой нагрузки и иной финансовой нагрузки для малых предприятий в Российской Федерации", в котором предлагается ввести запрет на увеличение для малых предприятий ставок федеральных налогов и сборов, страховых взносов в государственные внебюджетные

фонды, а также на введение новых федеральных и (или) региональных налогов и сборов до 31 декабря 2018 г.

Если произойдет увеличение ставок федеральных налогов и сборов, страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, а также введение новых федеральных и (или) региональных налогов и сборов, то произойдет и освобождение от налогообложения упомянутых налогоплательщиков.

Кроме того, п. 4 ст. 346²⁰ НК РФ предусмотрено, что законом субъекта Российской Федерации может устанавливаться налоговая ставка в размере 0 процентов для налогоплательщиков – индивидуальных предпринимателей, перешедших на упрощенную систему налогообложения и зарегистрированных впервые, в течение первых двух налоговых периодов с момента государственной регистрации. Таким образом, исходя из норм законопроекта, устанавливающих запрет на увеличение налоговых ставок, индивидуальные предприниматели смогут пользоваться указанной льготой и окажутся фактически освобождены от уплаты налога до 31 декабря 2018 г.;

3) проект федерального закона № 792046-6 "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О добровольном декларировании физическими лицами имущества и счетов (вкладов) в банках", в котором предлагается исключить возможность формирования объектов налогообложения при передаче имущества, указанного в декларации, представленной налоговому органу в соответствии с Федеральным законом "О добровольном декларировании физическими лицами имущества и счетов (вкладов) в банках", номинальным владельцем его фактическому владельцу. Для решения этой задачи законопроектом предлагается внести соответствующие изменения в статьи 39 и 41 НК РФ, не признавая передачу имущества номинальным владельцем реализацией и получение такого имущества доходом фактического владельца;

4) проект федерального закона № 758093-6 "О внесении изменения в статью 25¹³ Налогового кодекса Российской Федерации (в части уточнения расчета налогов для исчисления эффективной ставки налогообложения контролируемых иностранных компаний)", в котором предлагается внести изменение в формулу расчета эффективной ставки налогообложения доходов (прибыли) иностранной организации путем включения в нее налога, исчисляемого в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Поскольку, согласно пп. 3 п. 7 ст. 25¹³ НК РФ, размер эффективной ставки налогообложения доходов (прибыли) иностранной организации учитывается в целях освобождения прибыли контролируемой иностранной компании, то реализация законопроекта может повлечь увеличение числа организаций, освобождаемых от налогообложения.

Не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 825205-6 "О внесении изменений в статьи 23 и 80 части первой Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось уточнить порядок представления в нало-

говый орган документов – в соответствии не только с НК РФ, а с законодательством о налогах и сборах, включающего в себя акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

2) проект федерального закона № 759053-6 "О внесении изменения в статью 89 части первой Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось в отношении предприятия с надежной репутацией, в течение трех лет не имеющего существенных нареканий, следующие три года не проводить плановых проверок в рамках государственного и муниципального контроля, за исключением экстренных случаев, когда возникает угроза здоровью и жизни людей;

3) проект федерального закона № 788729-6 "О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагается внесение изменений в ст. 75 части первой НК РФ, регулиющую уплату пени за несвоевременную уплату налогов. В целях повышения мер ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах предлагается взимать пени в зависимости не от ставки рефинансирования, а от ключевой ставки Банка России.

* * *

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

Кроме того, данный федеральный закон должен быть опубликован и введен в действие в установленном законодательством о налогах и сборах порядке. Данный порядок предполагает, что акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

Введение налога предусматривалось следующими проектами федеральных законов:

1) проект федерального закона № 914364-6 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации", который разработан в целях компенсации местным бюджетам расходов на организацию сбора и вывоза мусора, появляющегося на территории поселений из-за деятельности организаций общественного питания, реализующих еду быстрого приготовления, также известную как "фаст-фуд".

Законопроектом предлагается ввести местный сбор с исполнителей в сфере оказания услуг общественного питания, под которыми понимается организация или индивидуальный предприниматель, оказывающий потребителю услуги общественного питания по возмездному договору, а в перечне реализуемых им пищевых продуктов не менее половины позиций составляют блюда и пищевые продукты быстрого приготовления,

всегда или в некоторых случаях помещаемые в упаковку или посуду одно-разового применения.

Объектом обложения сбором будет признаваться использование объекта организации общественного питания для оказания плательщиком сбора услуг общественного питания.

Предельные размеры ставок сбора определены с учетом размера ставки торгового сбора установленного по деятельности по организации розничных рынков (не более 550 руб. на 1 квадратный метр площади розничного рынка);

2) проект федерального закона № 1040802-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)", предусматривающий включение страховых взносов в число налоговых платежей;

3) проект федерального закона № 51763-4 "О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц", в котором предлагалось ввести новый местный налог на недвижимость;

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

5) проект федерального закона № 442151-4 "О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации", которым предполагалось ввести налог на предметы роскоши;

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

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

* * *

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

Следовательно, вне зависимости от того, будут ли перечислены в проекте федерального закона, которым предлагается ввести новый налог, все элементы налогообложения или только их часть, а также незави-

симо от раскрытия содержания данных элементов на проект такого федерального закона требуется получить заключение Правительства РФ.

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

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

В этой связи на проекты федеральных законов, предусматривающие изменение установленного объекта налогообложения, требуется получить заключение Правительства РФ.

Примерами введения налога в отношении нового объекта налогообложения являются:

1) проект федерального закона № 991507-6 "О внесении изменений в статьи 181 и 193 Налогового кодекса Российской Федерации, в котором устанавливалось налогообложение акцизами картофельных чипсов и газированных вод;

2) проект федерального закона № 885499-6 "О внесении изменения в статью 346⁴³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось дополнить закрепленный в п. 2 ст. 346⁴³ НК РФ перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, таким новым видом как деятельность независимых журналистов. В данном случае обращаем внимание, что применение патентной системы налогообложения в соответствии с п. 10 ст. 346⁴³ НК РФ предусматривает освобождение от обязанности по уплате налога на доходы физических лиц и налога на имущество физических лиц;

3) проект федерального закона № 252632-5 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц", которым предлагалось установить в качестве объекта налогообложения по налогу на имущество физических лиц доли в строениях, помещениях и сооружениях.

В этой связи на проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в установленный объект налогообложения в части установления новых объектов налогообложения, которые ранее не облагались тем или иным налогом, также требуется получить заключение Правительства РФ.

При рассмотрении вопроса о получении заключения Правительства РФ на проекты федеральных законов, предусматривающие введение нового налога, следует учитывать положения п. 7 ст. 12 и ст. 18 НК РФ. Из данных положений следует, что помимо перечисленных в ст. 13, 14, 15 НК РФ налогов НК РФ могут устанавливаться специальные налоговые

режимы, которые могут предусматривать федеральные налоги, не указанные в ст. 13 НК РФ. Специальные налоговые режимы применяются в случаях и порядке, предусмотренных НК РФ, и иными актами законодательства о налогах и сборах.

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

- установление федеральных налогов, не указанных в ст. 13 НК РФ;
- установление особого порядка определения элементов налогообложения;
- освобождение от обязанности по уплате отдельных федеральных, региональных и местных налогов и сборов, указанных в ст. 13-15 НК РФ;
- определение порядка введения в действие и применения специальных налоговых режимов.

Примерами таких законопроектов являются законопроекты, которые предлагали установить новый специальный налоговый режим, или законопроекты, расширяющие сферу применения уже действующих налоговых режимов. Например, проект федерального закона № 282588-4 "О внесении изменений в статью 18 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым предлагалось ввести новый специальный налоговый режим – систему налогообложения для организаций области информационных технологий.

9.3.2. Федеральные налоги

9.3.2.1. Налог на добавленную стоимость

Налог на добавленную стоимость (НДС) является федеральным налогом, взимаемым на всей территории Российской Федерации, установлен гл. 21 НК РФ. Зачисляется полностью в федеральный бюджет.

1. Налогоплательщики

Налогоплательщики НДС согласно ст. 143 НК РФ признаются:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- лица, признаваемые налогоплательщиками налога на добавленную стоимость в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, определяемые в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле.

Встречаются законопроекты, которые изменяют данный институт: исключают отдельные категории лиц из числа налогоплательщиков НДС или, наоборот, дополняют ими число налогоплательщиков. На такие законопроекты следует получать заключение Правительства РФ. При расширении субъектного состава, новые категории лиц, которые раньше не являлись налогоплательщиками, будут ими признаваться и уплачивать налог. Исключение какой-то категории лиц из числа налогоплательщиков свидетельствует об отмене налога в отношении какой-то категории лиц.

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

Согласно ст. 11 НК РФ (в редакции до 1 января 2007 г.) к индивидуальным предпринимателям относились частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты. В связи с чем указанные лица также уплачивали НДС. В проект федерального закона № 181057-4 "О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования" указанные лица были исключены из категории индивидуальных предпринимателей, поскольку согласно ГК РФ они к ним не относятся. Таким образом, указанным законопроектом данные лица были освобождены от уплаты НДС.

2. Объект налога

Объектом налогообложения признаются следующие операции в соответствии со ст. 146 НК РФ:

- 1) реализация товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации;
- 2) передача на территории Российской Федерации товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету;
- 3) выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;
- 4) ввоз товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией.

В п. 2 ст. 146 и в ст. 149 НК РФ перечислены операции, которые освобождены от НДС. На законопроекты, изменяющие данный перечень, следует получать заключение Правительства Российской Федерации как на законопроекты, которые приводят к введению налога или освобождению от их уплаты. Например:

1) проект федерального закона № 809276-6 "О внесении изменений в статью 150 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось включить в перечень продукции, освобожденной от НДС, лом и отходы цветных и черных металлов;

2) проект федерального закона № 999422-6 "О внесении изменений в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации,

предусматривающий освобождение от налогообложения налогом на добавленную стоимость макулатуры;

3) проект федерального закона № 1016701-6 "О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", дополняющий перечень не облагаемых НДС операций операцией по реализации алюминия вторичного и его сплавов;

4) проект федерального закона № 195416-6 "О внесении изменений в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось отменить освобождение от обложения налогом на добавленную стоимость услуг, оказываемых кинотеатрами по демонстрации фильмов, не имеющих удостоверений национального фильма.

3. Налоговые ставки

Налогообложение НДС происходит в соответствии со ст. 164 НК РФ по следующим налоговым ставкам: 0, 10 и 18 процентов. В ст. 164 НК РФ перечислены конкретные операции, которые облагаются по той или иной налоговой ставке. При этом существует особенность налогообложения операций по налоговой ставке 0 процентов: в этом случае налогоплательщик вправе принять к вычету входной НДС, что ведет к возмещению налога из бюджета в соответствии со ст. 173 НК РФ. Учитывая, что НДС зачисляется в федеральный бюджет в соответствии со ст. 50 НК РФ, его возмещение ведет к расходам из федерального бюджета. Это надо учитывать при расширении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов. Кроме того, нулевая налоговая ставка является фактическим освобождением от уплаты НДС, главное отличие которого от освобождения, предусмотренного ст. 146 и 149 НК РФ в возмещении налога из бюджета и в порядке применения.

Примерами законопроектов, изменяющих налоговую ставку НДС, являются следующие:

1) проект федерального закона № 800249-6 "О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", который предусматривает установление ставки 0 процентов по НДС в отношении реализации работ, услуг по подготовке (литературное, научное и техническое редактирование, корректура, дизайн и верстка), изготовлению (печать на бумаге или запись на электронном носителе), распространению книг (книжной продукции), в том числе электронного контента (кроме изданий эротического и оккультно-магического характера) отечественного производства, словарей русско-иностранного или иностранно-русского языка отечественного производства. В настоящее время их реализация облагается налогом по налоговой ставке 18 процентов;

2) проект федерального закона № 200574-6 "О внесении изменений в статьи 154 и 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагается установить особый порядок определения налоговой базы и налоговой ставки по налогу на добавленную стоимость при реализации сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, а также продукции, произведенной из сельскохозяйственного сырья, закупленной у организаций и физических лиц, не являющихся налогоплательщиками налога на добавленную стоимость.

П. 4 ст. 154 НК РФ установлен особый порядок определения налоговой базы для целей налога на добавленную стоимость при перепродаже сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, закупленных у физических лиц. В соответствии с данным порядком налоговая база определяется как разница между рыночной ценой реализации и ценой приобретения данной продукции. На данный законопроект было представлено заключение Правительства Российской Федерации;

3) проект федерального закона № 674162-6 "О внесении изменения в статью 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагается внести изменения в порядок исчисления налога на добавленную стоимость в отношении меда пчелиного и медовой продукции. В отношении указанной продукции предлагается установить ставку по налогу 10 процентов. В настоящее время они облагаются по налоговой ставке 18 процентов.

Таким образом, мед пчелиный и медовая продукция будут облагаться по более низкой налоговой ставке. Согласно ст. 56 НК РФ преимущества, предоставляемые одним налогоплательщикам по сравнению с другими налогоплательщиками, которые выражаются в возможности не платить налог или платить его в меньшем размере, являются налоговыми льготами. Налоговая ставка по налогу на добавленную стоимость в размере 10 процентов, установленная п. 2 ст. 164 НК РФ, также признается налоговой льготой, поскольку налогоплательщики, реализующие перечисленную в указанном пункте продукцию, уплачивают налог на добавленную стоимость в меньшем размере.

Таким образом, фактически налогоплательщикам налога на добавленную стоимость, реализующим мед пчелиный и медовую продукцию, в законопроекте предлагается предоставить освобождение от налога на добавленную стоимость в части уменьшения исчисленной суммы налога;

4) проект федерального закона № 817261-6 "О внесении изменений в статью 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагается изложить в новой редакции абзац третий пп. 1 п. 2 ст. 164 НК РФ, согласно которой сырокопченые, полусухие и сыровяленые колбасные изделия, а также свинина и говядина запеченная будут облагаться налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов. Согласно действующей редакции указанного абзаца перечисленная продукция попадает под налоговую ставку 18 процентов.

Согласно ст. 56 НК РФ преимущества, предоставляемые одним налогоплательщикам по сравнению с другими налогоплательщиками, выражающиеся в возможности не платить налог или платить его в меньшем размере, признаются налоговыми льготами. В связи с этим предлагаемое уменьшение налоговой ставки, по сути, является освобождением указанных колбасных изделий от налогообложения в части налоговой ставки.

Кроме того, предлагаемые изменения также приведут к возмещению налога на добавленную стоимость налогоплательщикам из бюджета в соответствии со ст. 173 НК РФ. Поскольку в соответствии со ст. 50 БК РФ налог на добавленную стоимость зачисляется в федеральный бюджет по нормативу 100 процентов, то возмещение указанного налога будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 796333-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части изменения налоговых ставок налога на добавленную стоимость, направленного на поддержку спорта в Российской Федерации", в котором предлагается установить, что при реализации средств спонсорских поступлений общероссийских общественных объединений (федераций, союзов, ассоциаций) зимних и летних видов спорта, входящих в программу Олимпийских игр, а также Общероссийского союза общественных объединений "Олимпийский комитет России" налогообложение по налогу на добавленную стоимость будет производиться по налоговой ставке 0 процентов. В настоящее время данные средства облагаются по налоговой ставке 18 процентов;

6) проект федерального закона № 619500-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части изменения налоговых ставок налога на добавленную стоимость на отдельные виды услуг", в котором предлагается внести изменения в ст. 164 НК РФ установив, что налогообложение налогом на добавленную стоимость будет производиться по ставке 0 процентов при реализации услуг по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположен на территории Российской Федерации, а также при реализации туристических услуг, выполняемых (оказываемых) туристическими агентствами, зарегистрированными и осуществляющими свою деятельность на территории Российской Федерации.

Учитывая, что установление налоговой ставки 0 процентов, по нашему мнению, свидетельствует о фактическом освобождении указанных услуг от налогообложения, на рассматриваемый законопроект полагаем необходимым в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и п. "д" части первой ст. 105 Регламента Государственной Думы получить заключение Правительства РФ.

4. Иные вопросы исчисления НДС

На многие законопроекты, которые изменяют порядок исчисления и уплаты НДС, следует получить заключение Правительства РФ. К таким проектам относятся законопроекты, уточняющие порядок применения налоговых вычетов по НДС, порядок использования банковской гарантии для упрощенного порядка возмещения налога. Например:

1) проект федерального закона № 725594-6 "О внесении дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагается ввести закрытый перечень налогоплательщиков, имеющих право применять налоговый вычет по операциям реализации сельскохозяйственной продукции по ставкам, установленным в пп. 1 п. 1 ст. 164 НК РФ, таким образом, ограничив круг налогоплательщиков, имеющих право на получение налоговых вычетов, предусмотренных ст. 171 НК РФ.

Согласно п. 1 ст. 171 НК РФ налогоплательщик налога на добавленную стоимость имеет право уменьшить общую сумму налога, исчисленную в соответствии со ст. 166 НК РФ, на установленные данной статьей налоговые вычеты.

Таким образом, ряд налогоплательщиков, имеющих в настоящее время право на применение налоговых вычетов, утратят данное право и будут обязаны уплачивать налог в полном объеме. Сумма налога, включенного в цену товара, ранее подлежащая налоговому вычету, при перечислении контрагентам будет облагаться налогом на добавленную стоимость;

2) проект федерального закона № 730868-6 "О внесении изменения в статью 171 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагается дополнить статью 171 НК РФ положениями, предусматривающими применение налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость по суммам налога, предъявленным продавцами налогоплательщику, осуществляющему добычу драгоценных металлов, в случае выбытия драгоценных металлов в результате событий, не зависящих от воли данного налогоплательщика.

Полагаем, что реализация указанных положений законопроекта приведет к расходам из федерального бюджета в виде сумм налога на добавленную стоимость, подлежащих возмещению путем возврата, в соответствии со статьями 171, 172 и 176 НК РФ;

3) проект федерального закона № 481943-6 "О внесении изменений в статьи 171, 172, 346¹, 346³ и 346⁵ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось дополнить, в частности, ст. 171 НК РФ положениями, предусматривающими применение налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость по суммам налога, исчисленным налогоплательщиком со стоимости приобретенной сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей, являющихся налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога.

Полагаем, что реализация данных положений законопроекта приведет к расходам из федерального бюджета в виде сумм налога на добавленную стоимость, подлежащих возмещению путем возврата, в соответствии со ст. 171, 172 и 176 НК РФ;

4) проект федерального закона № 778811-6 "О внесении изменений в статьи 176¹ и 203¹ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагается внести изменения в заявительный порядок возмещения налога на добавленную стоимость. Согласно п. 1 ст. 176¹ НК РФ заявительный порядок возмещения налога представляет собой осуществление зачета (возврата) суммы налога, заявленной к возмещению в налоговой декларации, до завершения проводимой в соответствии со ст. 88 НК РФ на основе этой налоговой декларации камеральной налоговой проверки. Согласно п. 2 ст. 176¹ НК РФ право на применение заявительного порядка возмещения налога имеют налогоплательщики-организации, у которых совокупная сумма НДС, акцизов, налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных ископаемых, уплаченная за три календарных года, предшествующие году, в котором подается заявление о применении заявительного порядка возмещения налога, без учета сумм налогов, уплаченных в связи с перемещением товаров через границу Российской Федерации и в качестве налогового агента, составляет не менее 10 млрд руб.

В законопроекте предлагается уменьшить совокупную сумму уплачиваемых налогов, являющуюся основанием для применения заявитель-

ного порядка возмещения НДС, с 10 млрд до 6 млрд руб. Таким образом, количество организаций, которые имеют право на возмещение НДС из бюджета до окончания камеральной налоговой проверки налоговой декларации, увеличится.

Учитывая, что проектируемые изменения вступают в силу со дня официального опубликования, принятие законопроекта приведет к расходам федерального бюджета за счет увеличения выплат по возмещению НДС, не предусмотренным в федеральном законе о федеральном бюджете на текущий год, организациям, которые в настоящее время получают его в обычном порядке после проведения камеральной налоговой проверки.

* * *

Обращаем внимание, что не все законопроекты, которые вносят изменения в главу 21 НК РФ, требуют заключения Правительства РФ. Законопроекты, которые носят технический характер, могут быть внесены без заключения Правительства РФ. Например:

1) проект федерального закона № 309593-5 "О внесении изменений в статью 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", фактически повторив содержание приведенной нормы НК РФ, дополнил ее положением, согласно которому применение нулевой ставки по налогу на добавленную стоимость по международным перевозкам, осуществляемым российскими перевозчиками на железнодорожном транспорте, становится возможным при наличии специальной отметки таможенного органа, подтверждающей помещение груза под соответствующий таможенный режим, что по мнению субъекта права законодательной инициативы, изложенному в пояснительной записке к проекту федерального закона, является способом устранения разного толкования нормы, предусмотренной пп.9 п. 1 ст. 164 НК РФ.

9.3.2.2. Акцизы

1. Объект налогообложения

Акцизы являются федеральным налогом, установленным гл. 22 НК РФ. Акцизами облагаются перечисленные в ст. 182 НК РФ операции с подакцизными товарами. Подакцизные товары перечислены в ст. 181 НК РФ. Многие законопроекты, не касаясь объекта налогообложения акцизов, меняют перечень подакцизных товаров, расширяя его или исключая какие-то товары из данного перечня. При рассмотрении законопроектов, вносящих изменения в порядок налогообложения акцизами, следует учитывать, что поступления от акцизов зачисляются как в федеральный, так и в региональные бюджеты. В связи с этим изменение порядка налогообложения может привести к изменению доходов субъектов РФ. Изменение сумм налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, приведет к изменению налогового потенциала субъекта РФ, который используется для расчета бюджетной обеспеченности региона (см. ст. 131 БК РФ и постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации").

Исходя из уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ, ему предоставляются дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. Изменение указанного уровня приведет к изменению финансовых обязательств государства и в отдельных случаях может привести к расходам федерального бюджета.

В связи с изложенным многие законопроекты, регулирующие налогообложение акцизами, следует направлять в Правительство РФ для получения заключения.

Это следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 962146-6 "О внесении изменений в статьи 181 и 193 Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагается внести изменения в НК РФ, предусматривающие дополнение перечня подакцизных товаров новыми видами: картофельные чипсы и газированные воды, отвечающие определенным в проектируемых пп. 3.1 и 3.2 п. 1 ст. 181 НК РФ требованиям. Признание указанных товаров подакцизными приведет к их обложению акцизами при совершении с ними операций, признаваемых объектом акцизов (ст. 182 НК РФ). В связи с этим признание новых товаров подакцизными товарами приведет к введению акцизов в отношении данных товаров;

2) проект федерального закона № 560303-5 "О внесении изменений в статьи 181 и 193 Налогового кодекса Российской Федерации и статью 50 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части установления акцизов на безалкогольные энергетические напитки", в котором предполагается признать подакцизным товаром безалкогольные энергетические напитки и установить в отношении них налоговую ставку в размере 12 руб. за 1 литр в 2012 г. и 13 руб. за 1 литр в 2013 г.

Данное изменение свидетельствует о том, что в законопроекте фактически предлагается ввести налог в отношении безалкогольных энергетических напитков;

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

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

5) проект федерального закона № 294451-4 "О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федера-

ции и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации", согласно которому взимаемый налог (акциз) в отношении такого объекта налогообложения, как операции, связанные с получением на территории Российской Федерации нефтепродуктов организацией или индивидуальным предпринимателем, имеющими свидетельство, было предложено отменить со дня вступления в силу федерального закона;

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

7) проект федерального закона № 804893-6 "О внесении изменений в часть первую и главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось предоставить освобождение от уплаты акцизов без предоставления банковской гарантии организациям, у которых совокупная сумма налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных ископаемых, уплаченная за три календарных года, предшествующих налоговому периоду, на который приходится дата совершения освобождаемых от налога операций, без учета сумм налогов, уплаченных в связи с перемещением товаров через границу Российской Федерации и в качестве налогового агента, составляет не менее 10 млрд руб., если со дня создания соответствующей организации до дня подачи налоговой декларации по акцизам прошло не менее трех лет.

В соответствии с п. 2 ст. 184 НК РФ налогоплательщик освобождается от уплаты акциза при совершении операций, предусмотренных пп. 4 п. 1 ст. 183 НК РФ, при предоставлении банковской гарантии в налоговый орган. Таким образом, расширялось количество налогоплательщиков, освобождаемых от уплаты акцизов.

Кроме того, в законопроекте предлагается скорректировать п. 4 ст. 203 НК РФ, предусматривающий возмещение (путем зачета или возврата) из бюджета сумм акциза. В частности, случаи возмещения акциза дополняются новым основанием, предусматривающим, что возмещаться будут суммы авансового платежа акциза, уплаченные в бюджет исходя из объемов этилового спирта, возвращенного поставщику, и уплаченные в бюджет при реализации подакцизных товаров, впоследствии возвращенных налогоплательщику покупателями (за исключением сумм акциза, уплаченной в бюджет при реализации алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции).

Таким образом, с одной стороны, происходит расширение основания для возмещения сумм акциза из бюджета, что может привести к возврату сумм из бюджета за счет выплачиваемых сумм акцизов. С другой стороны, в законопроекте исключается возмещение сумм ак-

пиза при реализации алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции, впоследствии возвращенных налогоплательщику покупателями. В связи с этим указанные суммы будут облагаться акцизами.

Также, учитывая, что акцизы согласно ст. 56, 58 и 1794 БК РФ и ч. 4 ст. 2 Федерального закона от 01.12.2014 № 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" являются регулирующим налогом и распределяются между бюджетами субъектов РФ по нормативам, установленным соответственно приложениями 3 и 4 к указанному федеральному закону, изменение порядка их исчисления и возмещения из бюджета приведет к изменению финансовых обязательств государства.

2. Налоговые ставки

Налоговые ставки по акцизам установлены в ст. 193 НК РФ. Они ежегодно индексируются при принятии федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Такие законопроекты вносятся Правительством РФ. Иные субъекты права законодательной инициативы также могут вносить проекты федеральных законов об изменении ставок акцизов. Однако на них следует получить заключение Правительства РФ ввиду следующего.

Увеличение налоговых ставок приведет к увеличению сумм уплачиваемых акцизов. Указанные изменения приведут к изменению сумм иных налогов, уплачиваемых организациями или индивидуальными предпринимателями. Например, согласно ч. 3 ст. 154 НК РФ, акцизы включаются в налоговую базу по НДС по подакцизным товарам. Увеличение сумм акцизов приведет к увеличению уплачиваемого НДС, а также увеличению сумм НДС, подлежащих возмещению из федерального бюджета в соответствии со ст. 173 НК РФ, что является расходами федерального бюджета.

Также, согласно п. 24 ст. 250 НК РФ, разница между суммой налоговых вычетов из сумм акциза признается внереализационными расходами, которые уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль организации. Налог на прибыль организации зачисляется в бюджет субъекта РФ. Увеличение суммы налога приведет, в свою очередь, к уменьшению налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций и уменьшению суммы уплачиваемого налога.

Согласно ст. 56 БК РФ и ст. 284 НК РФ налог на прибыль организаций в части ставки 18 процентов зачисляется в бюджеты субъектов РФ. Изменение сумм налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, приведет к изменению налогового потенциала субъекта РФ, который используется для расчета бюджетной обеспеченности региона (см. ст. 131 БК РФ и постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации").

Исходя из уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ, ему предоставляются дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. Изменение указанного уровня приведет к изменению

финансовых обязательств государства и в отдельных случаях может привести к расходам федерального бюджета.

В связи с изложенным на подобные законопроекты следует получать заключения Правительства РФ в соответствии с требованиями ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы.

Примерами таких законопроектов являются:

1) проект федерального закона № 1043232-6 "О внесении изменения в статью 193 Налогового кодекса Российской Федерации и об увеличении акцизов на табак", в котором предлагалось повысить ставки акцизов на табак и табачные изделия;

2) проект федерального закона № 997654-5 "О внесении изменения в статью 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось повысить ставки акцизов на бензин;

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

9.3.2.3. Налог на доходы физических лиц

Налог на доходы физических лиц является федеральным налогом, регулируется гл. 23 НК РФ, но зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации и в местные бюджеты в соответствии со ст. 56, 61, 61¹, 61², 61³ БК РФ. В связи с чем внесение изменений в гл. 23 НК РФ может привести к изменению доходов указанных бюджетов.

НК РФ устанавливает обязательность налогообложения доходов физических лиц в зависимости от их правового статуса – налогового резидентства. Различается порядок налогообложения налоговых резидентов и лиц, не являющихся налоговыми резидентами. Для них установлены разные объекты налогообложения, разный порядок определения налоговой базы и различные ставки. Однако освобождений от НДФЛ для различных категорий налогообложения в НК РФ не предусмотрено. Вместо этого установлены изъятия из объекта налогообложения.

1. Объект налогообложения

Объекты налогообложения перечислены в ст. 208 и 209 НК РФ. В Государственную Думу практически не вносятся законопроекты, в которых предлагается изменить объект налога. Однако нередко законопроекты, предлагающие расширить перечень необлагаемых доходов, установленный в ст. 217 НК РФ. Внесение изменений в указанную статью влечет к освобождению отдельного вида доходов из-под налогообложения. В связи с этим на законопроекты, вносящие изменения в ст. 217 НК РФ, следует получить заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются:

1) проект федерального закона № 683871-6 "О внесении изменений в статью 214² и пункт 27 статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации (О переходе при определении налогооблагаемой базы при получении доходов в виде процентов, получаемых по вкладам в банках, от использова-

ния при расчете ставки рефинансирования на ключевую ставку Центрального Банка)", в котором предлагалось внести изменения в ст. 214² и 217 НК РФ в части перехода при определении налоговой базы налога на доходы физических лиц при получении доходов в виде процентов, получаемых по рублевым вкладам в банках, от использования ставки рефинансирования на ключевую ставку Банка России.

Ст. 214² НК РФ предусмотрено, что в отношении доходов в виде процентов, получаемых по вкладам в банках, налоговая база налога на доходы физических лиц определяется как превышение суммы процентов, начисленной в соответствии с условиями договора, над суммой процентов, рассчитанной по рублевым вкладам исходя из ставки рефинансирования Банка России, увеличенной на пять процентных пунктов, действующей в течение периода, за который начислены указанные проценты.

В результате предлагаемых изменений часть доходов в виде процентов по рублевым вкладам в банках будет освобождаться от налогообложения налогом на доходы физических лиц.

Данный пример в настоящее время несколько утратил свое значение, поскольку в соответствии с решением Банка России ставка рефинансирования с 1 января 2016 г. была приравнена к ключевой ставке. Однако он иллюстрирует ситуацию, когда в законопроекте будет предложено увеличение ставки, используемой для расчета процентов, получаемых в банках;

2) проект федерального закона № 1013287-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором предлагалось включить в перечень доходов, освобождаемых от налогообложения налогом на доходы физических лиц, предусмотренным ст. 217 НК РФ, такого дохода физического лица, как страховое обеспечение по обязательному социальному страхованию на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя.

Помимо этого, предлагаемый проект федерального закона предполагал внесение изменений в ст. 264 НК РФ в целях признания в качестве расходов налогоплательщика расходов на обязательное социальное страхование на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя, в связи с чем указанные суммы будут фактически освобождаться от налога на прибыль организаций;

3) проект федерального закона № 753098-6 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О меценатской деятельности", в котором предлагалось расширить перечень доходов, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения) налогом на доходы физических лиц, включив в него доходы, получаемые физическими лицами, осуществляющими меценатскую поддержку, до пятидесяти процентов

от ставки налога на доходы физических лиц на сумму не более двух миллионов рублей за отчетный налоговый период.

Кроме того, законопроектом предусматривается увеличение максимального размера социальных налоговых вычетов, а также уменьшение налоговой базы по налогу на прибыль организаций. Данные положения свидетельствуют о том, что суммы доходов налогоплательщика, на которые будет предоставлен налоговый вычет или уменьшена налоговая база по налогу на прибыль организаций, будут освобождены от налогообложения;

4) проект федерального закона № 680122-6 "О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось расширить перечень доходов, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения), налогом на доходы физических лиц, включив в него выплаты, производимые политическими партиями в лице уполномоченных органов (в том числе материальную помощь) членам соответствующих политических партий за счет членских взносов, за исключением вознаграждений и иных выплат за выполнение трудовых обязанностей;

5) проект федерального закона № 1042021-6 "О внесении изменения в статью 212 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменение в пп. 1 п. 1 ст. 212 НК РФ, в соответствии с которым доходом в целях налогообложения будет признаваться материальная выгода, полученная от экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными (кредитными) средствами, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей, исключительно в случае, если такая материальная выгода получена от лиц, являющихся взаимозависимыми по отношению к налогоплательщику.

Таким образом, вышеуказанные изменения приведут к освобождению от уплаты налога на доходы в виде материальной выгоды, полученной от экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными (кредитными) средствами, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей, не являющихся взаимозависимыми.

2. Налоговые вычеты

Налог на доходы физических лиц помимо доходов, которые не облагаются налогом и установлены ст. 217 НК РФ, предусматривает систему налоговых вычетов, установленных ст. 218–221 НК РФ. Указанные суммы налоговых вычетов уменьшают налоговую базу по налогу и таким образом освобождаются из-под налогообложения. Законопроекты, которые расширяют систему налоговых вычетов, изменяют их суммы, предусматривают новые категории налогоплательщиков, которые вправе воспользоваться вычетами, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются:

1) проект федерального закона № 821637-6 "О внесении изменения в статью 220 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось предоставлять имущественный налоговый вычет при реализации имущества, находящегося в общей долевой либо общей совместной собственности, каждому из совладельцев вне зависимости

от доли принадлежащего имущества. Указанное изменение привело бы к увеличению сумм возмещаемых налогов, что потребовало бы компенсации выпадающих доходов бюджетов;

2) проект федерального закона № 715344-6 "О внесении изменений в статью 220 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором налогоплательщикам, не воспользовавшимся правом на получение налогового вычета, предусмотренного пп. 4 п. 1 ст. 220 НК РФ, или воспользовавшимся правом на его получение в размере менее предельной суммы, предоставлялось право использовать такой имущественный вычет или остаток имущественного вычета до полного его погашения при получении имущественного вычета в дальнейшем на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, приобретение земельных участков или доли (долей) в них, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков или доли (долей) в них, на которых расположены приобретаемые жилые дома или доля (доли) в них;

3) проект федерального закона № 665532-6 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменение в пункт 3 статьи 221 НК РФ, согласно которому профессиональный налоговый вычет по налогу на доходы физических лиц будет предоставляться авторам полезных моделей;

4) проект федерального закона № 828659-6 "О внесении изменения в статью 218 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось увеличить размер стандартных налоговых вычетов на детей-инвалидов;

5) проект федерального закона № 795877-6 "О внесении изменений в статьи 218 и 224 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось установить налоговый вычет за каждый месяц налогового периода для родителей, супруга (супруги) родителя, усыновителя, опекуна, попечителя, приемного родителя, супруга (супруги) приемного родителя, на обеспечении которых находится ребенок, в размере 50 процентов прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ для детей, на каждого ребенка.

3. Налоговые ставки

Налоговые ставки по НДФЛ установлены в ст. 224 НК РФ. Общая ставка составляет 13 процентов. Для отдельных видов доходов или категорий предусмотрены налоговые ставки 9, 15, 30 и 35 процентов. При этом налоговые ставки с увеличением налоговой базы, т. е. суммы дохода, не увеличиваются. Таким образом, в Российской Федерации установлена плоская система налогообложения НДФЛ. В Государственную Думу нередко вносятся законопроекты, предусматривающие введение прогрессивной шкалы налогообложения, при которой с увеличением доходов увеличивалась бы налоговая ставка. Такие законопроекты могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. Поскольку они не только могут привести к изменениям целостной и взаимосвязанной налоговой системы, но также влияют

на доходы субъектов РФ, что может привести к изменениям внутренней бюджетной обеспеченности субъектов РФ и дотациям из федерального бюджета.

Примерами законопроектов, которые изменяли налоговую ставку по НДФЛ, являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 851098-6 "О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц", в котором предлагалось п. 1 ст. 224 НК РФ изложить в новой редакции, установив прогрессивную ставку налога на доходы физических лиц в зависимости от величины ежемесячного дохода.

В соответствии с п. 1 ст. 224 НК РФ налоговая ставка по налогу на доходы физических лиц установлена в размере 13 процентов, если иное не предусмотрено указанной статьей НК РФ.

Принимая во внимание, что упомянутый налог зачисляется, в частности, в бюджеты субъектов РФ, полагаем, что реализация норм законопроекта приведет к изменению уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, что потребует пересмотра общего объема и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, предусмотренных в составе федерального бюджета на основании ст. 131 БК РФ и распределяемых между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

В этой связи принятие законопроекта, по нашему мнению, приведет к изменению финансовых обязательств Российской Федерации перед субъектами РФ;

2) проект федерального закона № 829527-6 "О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц", в котором предлагалось установить налоговые ставки в размерах: по доходам до 120 тыс. руб. включительно – 0 процентов; по доходам свыше 120 тыс. руб., но не более 12 млн руб. – 13 процентов; по доходам свыше 12 млн руб., но не более 100 млн руб. – 18 процентов; по доходам свыше 100 млн руб., но не более 500 млн руб. – 23 процента; по доходам свыше 500 млн руб. – 28 процентов.

В настоящее время налоговая ставка в общем порядке на доходы физических лиц установлена в размере 13 процентов.

Отмечаем, что законопроектом предлагалось предоставить освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц, доходы которых составляют от 120 тыс. руб. включительно;

3) проект федерального закона № 753660-6 "О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц", в котором предлагалось п. 1 ст. 224 НК РФ изложить в новой редакции, установив прогрессивную ставку налога на доходы физических лиц в зависимости от величины дохода;

4) проект федерального закона № 745963-6 "О внесении изменений и дополнений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", также предлагающий установить прогрессивную ставку

налога на доходы физических лиц в зависимости от величины ежемесячного дохода.

4. Порядок уплаты налога

НДФЛ, как уже отмечалось, зачисляется в бюджеты субъектов РФ и в местные бюджеты. При этом согласно ст. 226 НК РФ если расчет и перечисление налога осуществляет налоговый агент, то он зачисляется в бюджет по месту нахождения налогового агента, а не по месту нахождения налогоплательщиков. Изменить это предлагали следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1049141-6 "О внесении изменений в статью 226 Налогового кодекса Российской Федерации (в части определения порядка уплаты налоговыми агентами налога на доходы физических лиц)", в котором предлагалось зачислять НДФЛ налоговыми агентами по месту нахождения налогоплательщика в отношении сумм, исчисление и удержание которых осуществляет налоговый агент;

2) проект федерального закона № 350828-6 "О внесении изменений в статью 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось дополнить ст. 226 НК РФ пунктом 7¹, согласно которому, если налогоплательщик проживает на территории того же субъекта РФ, где налоговый агент состоит на учете в налоговом органе по месту своего нахождения, в том числе по месту нахождения своего обособленного подразделения, то совокупная сумма налога, исчисленная и удержанная налоговым агентом у налогоплательщика, в отношении которого он является источником дохода, уплачивается налоговым агентом по месту жительства налогоплательщика.

9.3.2.4. Налог на прибыль организаций

1. Налогоплательщики

Налог на прибыль организаций является федеральным налогом, регулируется гл. 25 НК РФ. Налогоплательщики налога на прибыль организаций установлены ст. 246 НК РФ. Налогоплательщиками признаются российские организации и иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в Российской Федерации. Обычно в законопроектах не предлагается изменить налогоплательщиков, в основном в законопроектах предлагается изменить объект налогообложения. Однако и такие законопроекты тоже встречаются:

1) проект федерального закона № 647832-6 "О внесении изменения в статью 246 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось освободить организации, оплачивающие отдых и проезд к месту отдыха своих работников на территории Российской Федерации, от уплаты налога на прибыль организаций в части предоставляемых ими услуг;

2) проект федерального закона № 560392-6 "О внесении изменения в статью 246 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагались аналогичные изменения.

2. Порядок исчисления налога

Объектом налогообложения налога на прибыль организаций признается прибыль согласно ст. 247 НК РФ. Для российских организаций прибылью признаются полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов. Доходы перечислены в ст. 249 и 250 НК РФ. В ст. 251 НК РФ перечислены доходы, не учитываемые при исчислении налога на прибыль организаций. В связи с этим указанные доходы фактически освобождены от налогообложения. На законопроекты, расширяющие данный перечень, требуется получить заключение Правительства РФ, поскольку они устанавливают освобождение от налогообложения отдельного вида доходов. На законопроекты, исключаящие из данного перечня отдельного вида доходы, также следует получить заключение Правительства РФ, поскольку они фактически устанавливают налогообложение в отношении данного дохода.

Расходы, которые уменьшают доходы, перечислены во множестве статей НК РФ. Некоторые расходы учитываются определенным образом, как например амортизация, или ограничены определенным размером, как например представительские расходы. Изменение указанных расходов может повлиять на суммы уплачиваемых налогов и, как следствие, привести к освобождению или введению налога в отношении отдельного вида расходов.

Примерами таких законопроектов являются:

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

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

3) проект федерального закона № 1013287-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменения в ст. 264 НК РФ в целях признания в качестве расходов налогоплательщика расходов на обязательное социальное страхование на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя, в связи с чем указанные суммы будут фактически освобождаться от налога на прибыль организаций;

4) проект федерального закона № 635548-6 "О внесении изменения в статью 259.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменение в п. 1 ст. 259³ НК РФ, предусматривающее наделение налогоплательщиков – организаций промышленного и строительного комплекса правом применять повышенный коэффициент в отношении собственных амортизируемых основных средств.

Согласно п. 1 ст. 274 НК РФ, налоговая база налога на прибыль организации определяется как денежное выражение прибыли, определяемой в соответствии со ст. 247 НК РФ. В частности, прибылью для российских организаций, не являющихся участниками консолидированной группы налогоплательщиков, признаются полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов.

Согласно ст. 253 НК РФ расходы, связанные с производством и (или) реализацией, подразделяются, в том числе, на суммы начисленной амортизации.

Применение коэффициента амортизации увеличит расходы организаций промышленного и строительного комплекса, что приведет к фактическому освобождению указанных сумм от налогообложения налогом на прибыль организаций.

3. Налоговые ставки

Налоговые ставки по налогу на прибыль организаций установлены в ст. 284 НК РФ. Общая налоговая ставка составляет 20 процентов, при этом 2 процента зачисляется в федеральный бюджет, а 18 процентов – в бюджеты субъектов РФ. Изменение такого распределения может привести к изменению уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и, как следствие, к перераспределению дотаций из федерального бюджета на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

В отношении отдельных доходов или организаций установлена налоговая ставка 0 процентов, которая фактически свидетельствует об освобождении организаций или отдельного вида доходов из-под налогообложения. В связи с этим на законопроекты о расширении перечня организаций или доходов, облагаемых данной ставкой, следует получить заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются:

1) проект федерального закона № 796397-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части изменения налоговых ставок налога на прибыль организаций, направленного на поддержку спорта в Российской Федерации", в котором предлагалось внесение изменения в ст. 284 НК РФ, устанавливающее налоговую ставку в размере 0 процентов в отношении доходов общероссийских общественных объединений (федераций, союзов, ассоциаций) зимних и летних видов спорта, входящих в программу Олимпийских игр, Общероссийского союза общественных объединений "Олимпийский комитет России", а также доходов общероссийской общественно-государственной организации "Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России", некоммерческих организаций, учрежденных ей и ее региональными отде-

лениями для подготовки граждан по развитию авиационных, технических и военно-прикладных видов спорта;

2) проект федерального закона № 632164-6 "О внесении изменений в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось зачислять налог на прибыль организаций в бюджеты субъектов Российской Федерации в полном объеме;

3) проект федерального закона № 1007002-6 "О внесении изменения в статью 284 Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось изменить нормативы зачисления налога на прибыль организаций в федеральный и региональный бюджеты в размере 1 и 19 процентов соответственно;

4) проект федерального закона № 663130-6 "О внесении изменений в статью 284.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором организации, осуществляющие деятельность по присмотру и уходу за детьми, наделялись правом на применение ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций;

5) проект федерального закона № 476927-4 "О внесении изменений в статью 21 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в статью вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах", которым предлагалось продлить срок действия налоговой ставки в размере 0 процентов по налогу на прибыль организаций для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

* * *

Обращаем внимание, что изменения в налогообложение прибыли может и не приводить к введению налога или к освобождению от его уплаты. Это законопроекты, которые носят технический характер. Например:

1) проект федерального закона № 648320-6 "О внесении изменений в статью 284 Налогового кодекса Российской Федерации", предусматривающий отмену права субъектов Российской Федерации понижать ставку налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ;

2) проект федерального закона № 609446-6 "О внесении изменений в статью 283 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", предусматривающий сокращение срока переноса убытков на будущее налогоплательщиками при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

9.3.2.5. Сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов

Сбор за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов являются федеральным сбором и регулируются гл. 251 НК РФ. Указанный сбор является платежом налогового характера в соответствии со ст. 50 БК РФ, в связи с этим на проекты об изменении уплаты

указанного сбора следует получить заключение Правительства РФ. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 250378-6 "О внесении изменения в статью 333³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменение в НК РФ, предусматривающее увеличение ставок сбора за пользование отдельными объектами животного мира.

В частности, законопроектом предусматривается выделить в отдельные позиции камчатские популяции лося и снежного барана и установить для них увеличенные ставки сбора за каждый объект животного мира по аналогии с установленными ставками сбора для камчатских популяций бурого медведя;

2) проект федерального закона № 434723-5 "О внесении изменения в статью 333³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось изменить ставки сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов для индивидуальных предпринимателей;

3) проект федерального закона № 364774-4 "О внесении изменений в статью 333³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось понижение ставок сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов в отношении добытых в Северном бассейне трески, пикши и краба камчатского и установление нулевой ставки указанного сбора в отношении сайки и сельди в случае, если указанные водные биологические ресурсы поставляются для переработки на береговые рыбоперерабатывающие предприятия субъектов РФ, территория которых прилегает к морскому побережью.

9.3.2.6. Государственная пошлина

Государственная пошлина является федеральным сбором и регулируется главой 25³ НК РФ. Государственная пошлина согласно ст. 333¹⁶ НК РФ представляет собой сбор, взимаемый с лиц, указанных в ст. 333¹⁷ НК РФ, при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных настоящей главой, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации.

В указанной главе НК РФ перечислены юридически значимые действия, за совершение которых установлен конкретный размер государственной пошлины. Кроме того в указанной главе перечислены многочисленные случаи освобождения от уплаты государственной пошлины. На законопроекты, которые вводят дополнительные юридически значимые действия, или предлагают установить освобождение от уплаты государственной пошлины, следует получить заключение Правительства РФ.

Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 939416-6 "О внесении изменений в статью 333¹⁹ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось уточнить размер государственной пошлины,

взимаемой при обращении к мировому судье с заявлением о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций;

2) проект федерального закона № 908492-6 "О внесении изменения в статью 333³⁵ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось установить, что физические лица, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации, освобождаются от уплаты государственной пошлины за совершение действий по выдаче паспорта гражданина Российской Федерации взамен утраченного или пришедшего в негодность;

3) проект федерального закона № 1042654-6 "О внесении изменения в статью 333³⁶ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", предусматривающий, что физические лица, имеющие право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, не уплачивают государственную пошлину при рассмотрении дел, по которым их интересы представляют государственные юридические бюро или адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, в соответствии с ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации";

4) проект федерального закона № 804246-6 "О внесении изменений в статью 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось государственную пошлину за переоформление лицензии в связи с изменением указанного в лицензии места осуществления деятельности в части увеличения количества мест осуществления деятельности уплачивать в повышенном размере за каждое новое место осуществления деятельности;

5) проект федерального закона № 600980-6 "О внесении изменения в статью 333³⁵ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось к числу лиц, освобожденных от уплаты государственной пошлины, отнести многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, и одиноких родителей;

6) проект федерального закона № 462855-6 "О внесении изменений в статью 333²⁹ Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации", в котором предлагалось освободить граждан Украины при приеме в гражданство России от уплаты государственной пошлины.

9.3.2.7. Налог на добычу полезных ископаемых

Налог на добычу полезных ископаемых является федеральным налогом, регулируется гл. 26 НК РФ. Налог зачисляется полностью в федеральный бюджет или распределяется между федеральным бюджетом бюджетами субъектов Российской Федерации в зависимости от объекта налогообложения.

1. Объект налогообложения

Законопроекты, вносящие изменение в главу 26 НК РФ, в основном изменяют объект налогообложения налога на добычу полезных ископаемых. Такие законопроекты могут быть внесены в Государственную Думу

только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Примерами являются следующие законопроекты:

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

2) проект федерального закона № 730267-6 "О внесении изменений в статьи 337 и 342 Налогового кодекса Российской Федерации", предлагающий изменения, в результате которых драгоценные металлы, полученные при переработке, в частности, многокомпонентных комплексных руд, не будут считаться добытым полезным ископаемым и согласно п. 1 ст. 336 НК РФ не будут являться объектом налогообложения налога на добычу полезных ископаемых;

3) проект федерального закона № 917358-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части совершенствования налогообложения в сфере недропользования", в котором предлагалось изменить порядок определения налоговой базы, установив, что в отношении общераспространенных полезных ископаемых она будет определяться как количество добытого полезного ископаемого в натуральном выражении. Кроме того предлагается установить налоговую ставку в размере 30 руб. за 1 кубический метр добытого песка природного строительного.

Согласно НК РФ налоговая база по налогу на добычу полезных ископаемых в части общераспространенных полезных ископаемых, к которым относится песок природного строительный, определяется как стоимость добытого полезного ископаемого, которая согласно ст. 340 НК РФ определяется налогоплательщиком самостоятельно.

Таким образом, изменение порядка исчисления налога в отношении песка природного строительного приведет к увеличению суммы налога на добычу полезных ископаемых, подлежащего уплате.

Согласно пп. 1 п. 1 ст. 264 НК РФ при расчете налога на прибыль организаций организации вправе уменьшить полученные доходы на суммы уплаченных налогов и сборов. Увеличение суммы налога на добычу полезных ископаемых приведет в свою очередь к уменьшению налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций и уменьшению суммы уплачиваемого налога.

Согласно ст. 56 БК РФ и ст. 284 НК РФ налог на добычу полезных ископаемых и налог на прибыль организаций в части ставки 18 процентов зачисляются в бюджеты субъектов РФ. Изменение сумм налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, приведет к изменению налогового потенциала субъекта РФ, который используется для расчета бюджетной обеспеченности региона (см. ст. 131 БК РФ и постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации").

Исходя из уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ, ему предоставляются дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. Изменение указанного уровня приведет к изменению финансовых обязательств государства и в отдельных случаях может привести к расходам федерального бюджета.

2. Налоговые ставки

Налог на добычу полезных ископаемых облагается по налоговым ставкам в соответствии со ст. 342 НК РФ, которые зависят от объекта налогообложения. В отношении некоторых полезных ископаемых налог зачисляется в бюджеты субъектов РФ, поэтому изменение ставок может привести к изменению бюджетной обеспеченности субъектов РФ и изменению дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. В связи с этим на законопроекты, которые изменяют налоговые ставки налога на добычу полезных ископаемых, следует получить заключение Правительства РФ:

1) проект федерального закона № 964851-6 "О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось установить в отношении региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, налогообложение по налоговым ставкам, устанавливаемым законами субъекта РФ произвольно. В настоящее же время указанные полезные ископаемые облагаются по фиксированным налоговым ставкам, установленным п. 2 ст. 342 НК РФ.

Учитывая, что налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых полностью зачисляется в бюджеты субъектов РФ (п. 2 ст. 56 БК РФ), проектируемые изменения могут привести к изменению уровня расчетной бюджетной обеспеченности ряда субъектов РФ, и, как следствие, к изменению финансовых обязательств государства в отношении предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ из федерального бюджета (п. 1, 4, 6 ст. 131 БК РФ);

2) проект федерального закона № 758312-6 "О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" (по вопросу, связанному с паритетом налога на добычу полезных ископаемых и вывозных пошлин на нефть сырую марки "Юралс"), в котором предлагалось внести изменения, в частности, в пп. 9 п. 2 ст. 342 НК РФ, предусматривающие уменьшение налоговых ставок, установленных в твердом размере за 1 тонну добытой нефти обессоленной, обезвоженной и стабилизированной.

Таким образом, фактически, в законопроекте налогоплательщикам налога на добычу полезных ископаемых предлагается предоставить освобождение от упомянутого налога в части уменьшения исчисленной суммы налога за 1 тонну добытой нефти обессоленной, обезвоженной и стабилизированной;

3) проект федерального закона № 945534-6 "О внесении изменения в статью 342⁵ части второй Налогового кодекса Российской Федерации",

в котором предлагалось при определении налоговой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых принять значение коэффициента, характеризующего регион добычи и свойства нефти, равным нулю в отношении нефти на участках недр, расположенных полностью или частично на Крымском полуострове, что предполагает освобождение от уплаты налога на добычу полезных ископаемых на указанное сырье.

9.3.3. Региональные налоги и сборы

9.3.3.1. Транспортный налог

1. Налогоплательщики

Транспортный налог регулируется главой 28 НК РФ. Исчисление и уплата транспортного налога различается в зависимости от того, кто является налогоплательщиком: организация или физическое лицо. Налогоплательщики, а также лица, освобожденные от обязанности налогоплательщика, установлены ст. 357 НК РФ. На законопроекты, которые предлагают расширить перечень лиц, не являющихся налогоплательщиками, следует получить заключение Правительства РФ. В частности:

1) проект федерального закона № 601952-6 "О внесении изменения в главу 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось не признавать налогоплательщиками транспортного налога лиц в отношении транспортных средств, принадлежащих им на праве собственности, которые используют в качестве моторного топлива компримированный (сжатый) природный газ, а также лиц в отношении транспортных средств, принадлежащих им на праве собственности, приводимых в движение одним или несколькими электродвигателями с питанием от источника электроэнергии (электромобилей);

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

3) проект федерального закона № 782404-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены транспортного налога", которым предлагалось полностью отменить транспортный налог в Российской Федерации.

2. Объект налогообложения

Объекты транспортного налога перечислены в ст. 358 НК РФ. В п. 2 ст. 358 НК РФ перечислены объекты, не облагаемые транспортным налогом. На законопроекты, которые изменяют данный перечень, требуется получить заключение Правительства РФ. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 966991-6 "О внесении изменений в главу 28 Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось не признавать объектом налогообложения транспортным нало-

гом транспортные средства, имеющие разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн. Исключение указанных транспортных средств из-под налогообложения приведет к освобождению налогоплательщиков от уплаты транспортного налога в отношении данных объектов;

2) проект федерального закона № 167438-4 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов", которым предлагалось расширить установленный в п. 2 ст. 358 НК РФ перечень имущества, не признаваемого объектом налогообложения по транспортному налогу, отнеся к нему суда, зарегистрированные в Российском международном реестре судов;

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

3. Порядок исчисления налога

Поскольку налоговый период транспортного налога установлен как календарный год, а машины покупаются и продаются в течение года, в НК РФ установлен особый алгоритм расчета сумм налога за неполный год. В Государственную Думу нередко вносились законопроекты, которые предлагали изменить данный алгоритм. Если в результате предлагаемых изменений какие-то суммы будут освобождены из-под налогообложения, на такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 933049-6 "О внесении изменений в статью 362 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось изменить порядок исчисления транспортного налога. Транспортный налог согласно изменениям будет уплачиваться исходя из календарных дней нахождения транспортного средства в собственности покупателя или продавца соответственно.

Согласно п. 3 ст. 362 НК РФ (на дату внесения законопроекта в Государственную Думу) в случае регистрации транспортного средства и (или) снятия транспортного средства с регистрации в течение налогового периода исчисление суммы транспортного налога производится с учетом коэффициента, определяемого как отношение числа полных месяцев, в течение которых данное транспортное средство было зарегистрировано на налогоплательщика, к числу календарных месяцев в налоговом периоде. При этом месяц постановки на учет и снятия с учета признается за полный месяц. Таким образом транспортный налог за указанный месяц уплачивается как за полный месяц и продавцом, и покупателем, вне зависимости от того, сколько дней транспортное средство было в собственности.

Таким образом, не будет двойной оплаты налога за месяц снятия с учета и постановки на учет, в связи с чем уменьшаются суммы транспортного налога, поступающие в бюджеты субъектов РФ.

Изменение сумм налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, приведет к изменению налогового потенциала субъекта РФ, который используется для расчета бюджетной обеспеченности региона (см. ст. 131 БК РФ и постановление Правительства РФ "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации").

Исходя из уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ, ему предоставляются дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. Изменение указанного уровня приведет к изменению финансовых обязательств государства и в отдельных случаях может привести к расходам федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 254061-6 "О внесении изменения в статью 362 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", предлагающий аналогичные изменения;

3) проект федерального закона № 905095-6 "О внесении изменений в статью 362 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось установить повышающий коэффициент по транспортному налогу в отношении автобусов любых типов и грузовых автомобилей, с года выпуска которых прошло более 10 лет. Согласно п. 2 ст. 362 НК РФ сумма транспортного налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, исчисляется в отношении каждого транспортного средства как произведение соответствующей налоговой базы и налоговой ставки. Если установлены повышающие коэффициенты, то сумма налога умножается на такой коэффициент. Согласно указанному п. 2 ст. 362 НК РФ повышающие коэффициенты применяются только к легковым автомобилям.

Таким образом, введение обязанности применять повышающие коэффициенты к автобусам и грузовым автомобилям приведет к увеличению сумм транспортного налога, подлежащего уплате владельцами указанных транспортных средств.

Согласно пп. 1 п. 1 ст. 264 НК РФ при расчете налога на прибыль организаций организации вправе уменьшить полученные доходы на суммы уплаченных налогов и сборов. Увеличение суммы транспортного налога приведет в свою очередь к уменьшению налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций и уменьшению суммы уплачиваемого налога.

Согласно ст. 56 БК РФ и ст. 284 НК РФ транспортный налог и налог на прибыль организаций в части ставки 18 процентов зачисляются в бюджеты субъектов РФ. Изменение сумм налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, приведет к изменению налогового потенциала субъекта РФ, который используется для расчета бюджетной обеспеченности региона (см. ст. 131 БК РФ и постановление Правительства РФ "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации").

Исходя из уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ, ему предоставляются дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. Изменение указанного уровня приведет к изменению финансовых обязательств государства и в отдельных случаях может привести к расходам федерального бюджета.

9.3.3.2. Налог на имущество организаций

Налог на имущество организаций является региональным налогом и взимается в соответствии с гл. 30 НК РФ. С 2014 г. объект налога на имущество организаций был несколько изменен. В отношении отдельных объектов налога налоговой базой признается кадастровая стоимость таких объектов. После этого в Государственную Думу было внесено несколько законопроектов, которые были направлены на изменение нового порядка или выведение отдельных видов объектов из-под налогообложения. Часто на такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются:

1) проект федерального закона № 642618-6 "О признании утратившим силу пункта 11 статьи 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось исключить освобождение организаций в отношении федеральных автомобильных дорог общего пользования и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью. Указанное изменение приведет к обязанности организаций уплачивать налог на прибыль организаций в отношении федеральных автомобильных дорог общего пользования и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью;

2) проект федерального закона № 912150-6 "О внесении изменений в статью 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось изменить порядка применения льготы по налогу на движимое имущество, принятое с 1 января 2013 г. на учет в качестве основных средств;

3) проект федерального закона № 874436-6 "О внесении изменений в статьи 380 и 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось исключить норму об освобождении от налогообложения движимого имущества, принятого с 1 января 2013 г. на учет в качестве основных средств. При этом, в целях сохранения стимула к модернизации оборудования и машин, предлагалось установить льготную налоговую ставку в отношении указанного имущества в размере не выше 1,1 процента;

4) проект федерального закона № 91459-4 "О внесении изменения в статью 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось освободить от налогообложения налогом на имущество организаций имущество российских федеральных ядерных центров.

9.3.4. Местные налоги и сборы

9.3.4.1. Земельный налог

1. Объект налогообложения

Земельный налог относится к местным налогам и зачисляется в местные бюджеты. Особенностью земельного налога является порядок исчисления налоговой базы. Объектом налога признается кадастровая стоимость земельного участка. Однако отдельные категории налогоплательщиков, установленные п. 5 ст. 391 НК РФ, вправе уменьшить налоговую базу на необлагаемую сумму в 10 000 руб. В Государственную Думу вносятся законопроекты, предлагающие расширить данную сумму, на такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ.

Возможны случаи, когда налогоплательщики оспаривают кадастровую стоимость земельного участка. Изменение кадастровой стоимости земельного участка в течение налогового периода не учитывается при определении налоговой базы в этом и предыдущих налоговых периодах, если иное не предусмотрено ст. 391 НК РФ.

Изменение кадастровой стоимости земельного участка вследствие исправления технической ошибки, допущенной органом, осуществляющим государственный кадастровый учет, при ведении государственного кадастра недвижимости, учитывается при определении налоговой базы начиная с налогового периода, в котором была допущена такая техническая ошибка.

В случае изменения кадастровой стоимости земельного участка по решению комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости или решению суда в порядке, установленном ст. 24¹⁸ Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", сведения о кадастровой стоимости, установленной решением указанной комиссии или решением суда, учитываются при определении налоговой базы, начиная с налогового периода, в котором подано соответствующее заявление о пересмотре кадастровой стоимости, но не ранее даты внесения в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости, которая являлась предметом оспаривания. На законопроекты, которые меняют установленный порядок, также следует получить заключение Правительства РФ.

Примерами таких законопроектов являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 958838-6 "О внесении изменений в статью 389 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось не признавать объектами налогообложения по земельному налогу земельные участки площадью не более 800 квадратных метров, а также часть земельных участков площадью 800 квадратных метров из состава земельных участков площадью от 800 квадратных метров до 1200 квадратных метров;

2) проект федерального закона № 173285-6 "О внесении изменения в статью 391 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось увеличить необлагаемый размер налоговой базы по земельному налогу до 200 000 руб.

Согласно ст. 390 НК РФ налоговая база представляет собой кадастровую стоимость земельных участков, признаваемых объектов налогообложения земельным налогом. Увеличение размера необлагаемой суммы, предлагаемое в законопроекте, приведет к освобождению от налогообложения земельным налогом части налоговой базы;

3) проект федерального закона № 549082-5 "О внесении изменений в статьи 391, 395 главы 31 "Земельный налог" части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось предоставить освобождение от налогообложения земельным налогом Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам орденов Славы, инвалидам, имеющим I группу инвалидности, лицам, имеющим II группу инвалидности, установленную до 1 января 2004 г., а также иным лицам;

4) проект федерального закона № 156909-6 "О внесении изменений в статьи 389 и 395 части второй Налогового кодекса Российской Феде-

рации и статью 29 Федерального закона "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации", согласно которым объектом налогообложения земельным налогом признаются земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации и занятые находящимися в федеральной собственности "государственными природными заповедниками и национальными парками; зданиями, строениями, в которых размещены для постоянной деятельности воинские части, организации Вооруженных Сил Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы; зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены военные суды; объектами организаций Федеральной службы безопасности; объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний", а также земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, земельные участки из состава земель лесного фонда.

Кроме того, законопроектом предусматривается признать налогоплательщиками земельного налога организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации – в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций, а также организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования.

В настоящее время указанные в законопроекте земельные участки не являются объектом налогообложения земельным налогом, а организации и учреждения не являются налогоплательщиками земельного налога.

В этой связи законопроектом фактически устанавливается налог в отношении указанных лиц;

5) проект федерального закона № 20348-6 "О внесении изменения в подпункт 3 пункта 2 статьи 389 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", согласно которому земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, признаются объектом обложения земельным налогом.

В этой связи в отношении указанных земельных участков при исчислении земельного налога должны устанавливаться налоговые ставки в размере, не превышающем 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка.

2. Налоговая ставка

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) и не могут превышать пределов, установленных ст. 394 НК РФ:

1) 0,3 процента в отношении земельных участков:

– отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;

– занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, принадлежащей на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства;

– приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства;

– ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;

2) 1,5 процента в отношении прочих земельных участков.

В некоторых случаях, когда налогоплательщик не выполняет условия предоставления земельного участка, к сумме налога применяется специальный коэффициент, который увеличивает сумму налога. Законопроекты, которые меняют налоговую ставку или специальный коэффициент или условия его применения, в отдельных случаях могут потребовать расходов федерального бюджета. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 175101-6 "О внесении изменений в статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым устанавливалось, что налоговая ставка в отношении земельных участков, занятых объектами речных портов, судоходными гидротехническими сооружениями и инфраструктурой железнодорожного транспорта необщего пользования в составе земель транспорта или земель населенных пунктов и используемых для обеспечения их деятельности, не может превышать 0,3 процента.

Согласно п. 1 ст. 394 НК РФ налоговая ставка земельного налога, установленная нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в отношении земельных участков, не может превышать 1,5 процента.

Так, в частности, налоговая ставка в отношении рассматриваемых земельных участков в городе Москве составляет 1,5 процента от кадастровой стоимости земельного участка (ст. 2 Закона г. Москвы от 24.11.2004 № 74 "О земельном налоге").

В этой связи предлагаемое в законопроекте изменение приведет к тому, что представительные органы муниципальных образований должны будут уменьшить ставку налога в отношении рассматриваемых земельных участков, что приведет к снижению налоговых доходов местных бюджетов;

2) проект федерального закона № 601423-6 "О внесении изменения в статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", который предусматривал увеличение максимальной ставки земельного налога, установленной п. 2 ст. 394 НК РФ, в отношении прочих земельных участков с 1,5 процента до 3 процентов;

3) проект федерального закона № 1042595-6 "О внесении изменения в статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", согласно которому на земельные участки, отнесенные к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства, в случае, если эти земли используются в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием в течение трех и более лет, налоговая ставка будет установлена в размере 0 процентов.

В настоящее время налоговая ставка в отношении данных категорий земель установлена в размере 0,3 процента. Таким образом, законопроектом предлагается налогоплательщикам предоставить освобождение от уплаты земельного налога в части уменьшения размера налоговой ставки.

3. Срок уплаты налога

Срок уплаты налога представляет собой крайний срок, указанный в налоговом уведомлении, для уплаты налога. Данный срок для физических лиц устанавливается в конце года, следующего за налоговым периодом. В последние несколько лет данный срок менялся несколько раз. При этом в Государственную Думу вносились законопроекты, которые пытались изменить срок уплаты. На такие законопроекты, как правило, не требуется заключение Правительства РФ. Например, на проект федерального закона № 977382-6 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось срок уплаты налога перенести с 1 декабря на 1 октября.

9.3.4.2. Налог на имущество физических лиц

Согласно федеральному закону от 04.10.2014 № 284-ФЗ "О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц" с 2015 г. налог на имущество взимается в соответствии с гл. 32 НК РФ. Налог является местным и зачисляется в местные бюджеты. Главным новшеством был переход на уплату налога, исходя из кадастровой стоимости объекта имущества. Данный переход осуществляется постепенно, в течение 5 лет, с использованием специальных коэффициентов. Кроме того, решение о переходе на кадастровую стоимость принимается органами государственной власти субъектов РФ. Однако с 1 января 2020 г. на территории всей Российской Федерации налог на имущество физических лиц будет взиматься, исходя из кадастровой стоимости имущества.

Обращаем внимание, что на законопроекты, которые направлены на изменение указанного порядка, нередко требуется заключение Правительства РФ. Примерам таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 668805-6 "О внесении изменения в статью 402 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменения в порядок определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц. Согласно п. 2 ст. 402

НК РФ с 1 января 2015 г. налоговая база определяется как суммарная инвентаризационная стоимость, если субъектом РФ не принято решение об исчислении налоговой базы, исходя из кадастровой стоимости.

Согласно ст. 404 НК РФ налоговая база определяется в отношении каждого объекта налогообложения как его инвентаризационная стоимость, исчисленная с учетом коэффициента-дефлятора на основании последних данных об инвентаризационной стоимости, представленных в установленном порядке в налоговые органы до 1 марта 2013 г.

В отношении объектов недвижимого имущества, введенных в эксплуатацию после 1 января 2013 г., инвентаризационная стоимость не определена, поскольку согласно ст. 43 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" с 1 января 2013 г. государственный технический учет и расчет инвентаризационной стоимости объектов недвижимости не осуществляются. Таким образом, объекты недвижимого имущества, зарегистрированные после 1 января 2013 г., фактически не облагаются налогом на имущество физических лиц, поскольку их инвентаризационная стоимость не была определена и соответственно передана в налоговые органы.

В законопроекте предлагается установить, что налогообложение указанных объектов будет осуществляться, исходя из их кадастровой стоимости. Таким образом, объекты, которые в настоящее время не облагаются налогом на имущество физических лиц, будут подпадать под налогообложение, что по своей сути является введением налога в отношении указанных объектов.

9.3.5. Специальные налоговые режимы

9.3.5.1. Единый сельскохозяйственный налог

Единый сельскохозяйственный налог является федеральным налогом и регулируется главой 26¹ НК РФ. Данный налоговый режим является наиболее льготным для налогоплательщиков. Однако перейти на него вправе только сельскохозяйственные организации, отвечающие определенным требованиям. Законопроекты, которые расширяют перечень организаций, которые вправе воспользоваться единым сельскохозяйственным налогом, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. К числу таких законопроектов относятся:

1) проект федерального закона № 641993-6 "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 346-2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", предусматривающий снятие ограничений по численности работников для применения рыбохозяйственными организациями системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей;

2) проект федерального закона № 560333-6 "О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О развитии сельского хозяйства" и статью 346² Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось снизить доход организаций и индивидуальных предпринимателей от реализации произведенной ими сельскохозяйственной

продукции, необходимый для предоставления права применения системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единого сельскохозяйственного налога);

3) проект федерального закона № 776407-6 "О внесении изменения в статью 346⁸ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменение в ст. 346⁸ НК РФ, предоставив право субъектам РФ устанавливать дифференцированные налоговые ставки в пределах от 0 до 6 процентов для всех или отдельных категорий налогоплательщиков, использующих систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, в зависимости, в том числе, от видов производимой сельскохозяйственной продукции, средней численности работников.

В настоящее время для налогоплательщиков, использующих систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, налоговая ставка в общем порядке установлена в размере 6 процентов.

Согласно ст. 56 НК РФ преимущества, предоставляемые одним налогоплательщиком по сравнению с другими налогоплательщиками, которые выражаются в возможности не платить налог или платить его в меньшем размере, являются налоговыми льготами.

В связи с этим законопроектом фактически предоставляется освобождение от уплаты налога налогоплательщикам, использующим систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, в части уменьшения исчисленной суммы налога.

9.3.5.2. Упрощенная система налогообложения

Применение упрощенной системы налогообложения регулируется главой 26² НК РФ. Ее применение дает налогоплательщикам право не уплачивать за некоторым исключением налог на прибыль организаций (налог на доходы физических лиц), налог на имущество организаций (налог на имущество физических лиц), налог на добавленную стоимость. В связи с этим расширение права применения упрощенной системы налогообложения или ограничение приведет к введению налогов или их отмене для отдельных категорий налогоплательщиков.

Применять же упрощенную систему налогообложения вправе только те организации и индивидуальные предприниматели, которые отвечают определенным условиям. Изменение данных условий возможно только при наличии заключения Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 717543-6 "О внесении изменения в статью 346¹² части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором в перечень лиц, не имеющих права применять упрощенную систему налогообложения, включались организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие оптовую и розничную торговлю;

2) проект федерального закона № 842725-6 "О внесении изменения в статью 346¹³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации (по вопросу увеличения до 120 млн руб. величины предельного размера доходов налогоплательщика, ограничивающего право налогоплательщика на применение упрощенной системы налогообложения)", в котором пред-

лагалось увеличить величину предельного размера доходов налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, ограничивающего право налогоплательщиков на применение указанной системы налогообложения с 60 млн руб. до 120 млн руб.;

3) проект федерального закона № 930035-6 "О внесении дополнения в статью 346¹⁶ части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (в части включения платы в счет возмещения вреда транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, в перечень расходов, на которые налогоплательщик, применяющий упрощенную систему налогообложения, уменьшает полученные доходы)", в котором предлагалось дополнить перечень расходов, на которые налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения, вправе уменьшить полученные ими доходы.

В этой связи, сумма дохода владельца транспортного средства (налогоплательщика), направленная на внесение платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, фактически будет освобождена от налогообложения;

4) проект федерального закона № 492560-6 "О внесении изменений в статьи 346¹² и 346¹³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", согласно которому увеличивается предельный размер дохода, используемого в качестве критерия для определения возможности применения упрощенной системы налогообложения, с 45 до 150 млн руб. при переходе на упрощенную систему налогообложения по итогам 9 месяцев текущего года, а также изменяются размер остаточной стоимости основных средств организации со 100 млн руб. до 300 млн руб. и предельный размер дохода с 60 до 200 млн руб., которые являются критериями утраты права на применение упрощенной системы налогообложения.

Проектируемые изменения приведут к увеличению числа лиц, имеющих право на применение упрощенной системы налогообложения, предусматривающей освобождение от уплаты налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость;

5) проект федерального закона № 398237-6 "О внесении изменений в статьи 346¹² и 346¹³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", согласно которым увеличивается предельный размер дохода, используемого в качестве критерия для определения возможности применения упрощенной системы налогообложения, с 45 до 60 млн руб.;

6) проект федерального закона № 736144-6 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", предоставляющий субъектам РФ право по уменьшению налоговой ставки на территориях, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, для всех или отдельных категорий налогоплательщиков:

- в отношении периодов 2016–2026 гг. – до 0 процентов;
- в отношении периодов 2027–2031 гг. – до 4 процентов.

Установление налоговой ставки 0 процентов, по нашему мнению, свидетельствует о фактическом освобождении от налогообложения.

9.3.5.3. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности

Данный специальный налоговый режим регулируется гл. 26³ НК РФ. Порядок перехода на него также устанавливается органами местного самоуправления своими нормативными правовыми актами. Также как и упрощенная система налогообложения и единый сельскохозяйственный налог предполагает отмену ряда налогов для налогоплательщиков, применяющих его.

Для перехода на ЕНВД также необходимо соблюдение ряда условий. При этом перейти на его уплату возможно только в отношении определенных видов деятельности:

- оказания бытовых услуг, их групп, подгрупп, видов и (или) отдельных бытовых услуг, классифицируемых в соответствии с Общероссийским классификатором услуг населению;
- оказания ветеринарных услуг;
- оказания услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;
- оказания услуг по предоставлению во временное владение (в пользование) мест для стоянки автотранспортных средств, а также по хранению автотранспортных средств на платных стоянках (за исключением штрафных автостоянок);
- оказания автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) не более 20 транспортных средств, предназначенных для оказания таких услуг;
- розничной торговли, осуществляемой через магазины и павильоны с площадью торгового зала не более 150 квадратных метров по каждому объекту организации торговли;
- розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети, не имеющей торговых залов, а также объекты нестационарной торговой сети;
- оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания с площадью зала обслуживания посетителей не более 150 квадратных метров по каждому объекту организации общественного питания;
- оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей;
- распространения наружной рекламы с использованием рекламных конструкций;
- размещения рекламы с использованием внешних и внутренних поверхностей транспортных средств;
- оказания услуг по временному размещению и проживанию организациями и предпринимателями, использующими в каждом объекте предоставления данных услуг общую площадь помещений для временного размещения и проживания не более 500 квадратных метров;

– оказания услуг по передаче во временное владение и (или) в пользование торговых мест, расположенных в объектах стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов, объектов нестационарной торговой сети, а также объектов организации общественного питания, не имеющих зала обслуживания посетителей;

– оказания услуг по передаче во временное владение и (или) в пользование земельных участков для размещения объектов стационарной и нестационарной торговой сети, а также объектов организации общественного питания.

Изменение указанного перечня или его критериев возможно только при наличии заключения Правительства Российской Федерации, поскольку такие законопроекты рассматриваются как введение или отмена налога. Примерами законопроектов, на которые следует получить заключение Правительства Российской Федерации, являются следующие законопроекты:

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

2) проект федерального закона № 399594-4 "О внесении изменений в главу 26³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось предоставить право на применение системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности налогоплательщикам, осуществляющим оказание услуг по передаче во временное владение и (или) пользование стационарных торговых мест, расположенных на рынках и других объектах, предназначенных для организаций и ведения розничной торговли;

3) проект федерального закона № 367052-4 "О внесении дополнений в главу 26³ Налогового кодекса Российской Федерации", которым предлагалось предоставить право применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности налогоплательщикам, оказывающим услуги по прокату инвентаря и оборудования для проведения досуга и отдыха;

4) проект федерального закона № 100532-6 "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 155-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", согласно которому ограничение для перехода на ЕНВД для организаций и индивидуальных предпринимателей, среднесписочная численность работников которых за предшествующий календарный год превышает 100 человек, применяются в отношении организаций потребительской кооперации, осуществляющих свою деятельность в соответствии с Законом Российской Федерации "О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации", а также хозяйственных обществ, единственными учредителями которых являются потребительские общества и их союзы, осуществляющие свою деятельность в соответствии с указанным законом, начиная с 1 января 2013 г.;

5) проект федерального закона № 796066-6 "О парковании и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", предлагавший изменить основания для перехода на систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, предусмотрев, что перейти на данный специальный режим налогообложения могут только организации и индивидуальные предприниматели, которые оказывают услуги по предоставлению во временное владение (пользование) мест для организованного хранения автотранспортных средств, а также по организованной стоянке указанных транспортных средств на платных автостоянках (за исключением штрафных автостоянок) и платных парковках соответственно.

В настоящее время в соответствии с пп. 4 п. 2 ст. 346 НК РФ система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход может применяться организациями и индивидуальными предпринимателями, которые осуществляют услуги по предоставлению во временное владение (в пользование) мест для стоянки автотранспортных средств, а также по хранению автотранспортных средств на платных стоянках (за исключением штрафных автостоянок).

Таким образом, происходит сужение оснований для применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход. Налогоплательщики, которые в настоящее время имеют право перейти на данную систему, вынуждены будут облагаться налогами в соответствии с общим режимом налогообложения и уплачивать налог на прибыль организаций или налог на доходы физических лиц.

9.3.5.4. Патентная система налогообложения

Патентная система налогообложения регулируется главой 265 НК РФ. Она была выведена в самостоятельный специальный режим налогообложения федеральным законом от 25.06.2012 № 94-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", начиная с 1 января 2013 г. До этого уплата налога на основе патента регулировалась ст. 346²⁵⁻¹ НК РФ и считалась частью упрощенной системы налогообложения.

Переход на патентную систему налогообложения осуществляется в соответствии с законом субъекта РФ, в котором определяются конкретные виды деятельности в пределах, установленных ст. 346⁴³ НК РФ, на которые вправе перейти предприниматели. Субъекты РФ обладают значительными полномочиями при установлении патентной системы налогообложения, определяя потенциально возможный к получению доход, который является фактически налоговой базой для налогоплательщиков.

Отметим, что воспользоваться патентной системой налогообложения вправе только индивидуальные предприниматели, которые имеют в среднем до 15 работников.

При внесении изменений в патентную систему налогообложения законопроекты нередко приводят к введению налога или его отмене, на такие законопроекты следует получать заключение Правительства РФ. К ним относятся следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 885499-6 "О внесении изменения в статью 346⁴³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось дополнить перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения таким новым видом как деятельность независимых журналистов.

Применение патентной системы налогообложения в соответствии с п. 10 ст. 346⁴³ НК РФ предусматривает освобождение от обязанности по уплате налога на доходы физических лиц и налога на имущество физических лиц;

2) проект федерального закона № 491127-6 "О внесении изменений в статьи 346⁴³ и 346⁵⁰ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось расширить перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения, включив в него сельскохозяйственное производство и производство хлеба и хлебобулочных изделий;

3) проект федерального закона № 696189-6 "О внесении дополнения в статью 346⁵⁰ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", которым предоставлялось право субъектам Российской Федерации уменьшать до 4 процентов налоговую ставку для всех или отдельных категорий налогоплательщиков, использующих патентную систему налогообложения. В настоящее время для налогоплательщиков, использующих патентную систему налогообложения, налоговая ставка в общем порядке установлена в размере 6 процентов.

Согласно ст. 56 НК РФ преимущества, предоставляемые одним налогоплательщикам по сравнению с другими налогоплательщиками, которые выражаются в возможности не платить налог или платить его в меньшем размере, являются налоговыми льготами.

В связи с этим законопроектом фактически предоставляется освобождение от уплаты налога налогоплательщикам, использующим патентную систему налогообложения, в части уменьшения исчисленной суммы налога;

4) проект федерального закона № 678692-6 "О внесении изменений в статью 346⁴³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части включения в перечень видов хозяйственной деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, – производство хлеба и хлебобулочных изделий)", в котором предлагалось включить в перечень видов деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, производство хлеба и хлебобулочных изделий;

5) проект федерального закона № 668905-6 "О внесении изменений в главу 26.5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части предоставления права применения патентной системы налогообложения организациям)", предоставлявший право применения патентной системы налогообложения организациям. При этом согласно проектируемым редакциям ч. 10 и ч. 11 ст. 346⁴³ НК РФ организации, применяющие патентную систему налогообложения, освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций, а также не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость;

6) проект федерального закона № 687885-6 "О внесении изменений в статью 346⁴⁵ части второй Налогового кодекса Российской Федерации", предусматривающий, в частности, что субъекты РФ вправе в целях установления размеров потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по видам деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, дифференцировать территорию субъекта РФ по территориям действия патентов по муниципальным образованиям (группам муниципальных образований).

В законопроекте предлагается внести изменение, согласно которому индивидуальный предприниматель будет вправе осуществлять соответствующий вид предпринимательской деятельности на всей территории субъекта РФ, в случае получения патента на территории муниципального образования, для которого законом субъекта РФ установлен наибольший размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по соответствующему виду предпринимательской деятельности.

Таким образом, индивидуальные предприниматели освобождаются от необходимости получения нескольких патентов, что приведет к освобождению налогоплательщиков от уплаты налога, предусмотренного при применении патентной системы налогообложения;

7) проект федерального закона № 241952-6 "О внесении изменений в пункт 8 статьи 346 главы 26 "Патентная система налогообложения" части второй Налогового кодекса Российской Федерации", в котором предусматривалась возможность субъектам РФ при введении на своей территории патентной системы налогообложения устанавливать 1 раз в год предельные нормы потенциально возможного к получению годового дохода с применением коэффициентов от 0,1 до 1 для муниципальных образований в зависимости от финансово-экономического положения муниципального образования.

Согласно ст. 346⁴⁷ НК РФ объектом налогообложения для патентной системы налогообложения является потенциально возможный к получению доход индивидуального предпринимателя по соответствующему виду предпринимательской деятельности, установленный законом субъекта РФ. Размер потенциально возможного дохода в отношении каждого вида деятельности согласно п. 7 ст. 346⁴³ НК РФ устанавливается субъектами РФ, и не может быть менее 100 000 руб.

В связи с этим реализация предлагаемого изменения, предусматривающего возможность уменьшения потенциально возможного дохода, приведет к освобождению от налогообложения части объекта налога.

9.4. Банковское дело

Банковское дело регулируется Федеральным законом от 02.12.1990 № 395-1 "О банках и банковской деятельности", Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", Федеральным законом от 23.12.2003 № 177-ФЗ

"О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации". Внесение изменений в банковское законодательство заключения Правительства РФ не требует. Данные законопроекты, как правило, регулируют отдельные вопросы деятельности кредитных организаций либо регулируют отдельные полномочия Банка России. Учитывая, что Банк России не финансируется из федерального бюджета, а все свои функции выполняет за счет своей прибыли, на законопроекты, расширяющие его полномочия или меняющие статус, заключение Правительства РФ не требуется.

В качестве примеров можно привести:

1) проект федерального закона № 422308-6 "О внесении изменений в статью 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", которым предлагалось установить для кредитных организаций обязанность предоставить клиентам информацию о размере комиссионного вознаграждения, установленного кредитной организацией, и взимаемого ею за совершение указанных операций в дополнение к установленному вознаграждению, либо об отсутствии такого вознаграждения, а также указать полную сумму расходов, которые понесет клиент, воспользовавшийся данной банковской услугой;

2) проект федерального закона № 468485-4 "О внесении изменений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "О банках и банковской деятельности", которым предлагалось внести в ст. 837 ГК РФ изменения, предоставляющие сторонам договора банковского вклада право самостоятельно устанавливать порядок возврата денежных средств, а также дополнения, предусматривающие обязанность банка при заключении договора банковского вклада информировать вкладчика обо всех существенных условиях этого договора, включая условие об отказе вкладчика от права на получение вклада по первому требованию.

С целью обеспечения дополнительных гарантий вкладчикам – физическим лицам предлагается ограничить сумму вклада физического лица без права на его досрочное изъятие предельной суммой страхового возмещения, определяемой в соответствии с законом о страховании вкладов. Для этого предлагается дополнить Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" новой ст. 36¹, регулирующей порядок возмещения банком вклада, внесенного на условиях иных, чем возврат по первому требованию. Целью внесения изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" является также устранение возможных коллизий норм, содержащихся в новой редакции ст. 837 ГК РФ и в действующей редакции Федерального закона "О банках и банковской деятельности".

* * *

Даже в том случае, если законопроект предусматривает расходы Банка России, заключение Правительства Российской Федерации не требуется, поскольку в соответствии со ст. 2 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. При этом государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России –

по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами.

Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 83014-6 "О внесении изменений в статью 46 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", который был направлен на поддержание долгосрочного, инвестиционного кредитования, а также на повышении доверия к отечественным банкам и поддержку их долгосрочных инвестиционных планов. Законопроект предоставляет Банку России право выдавать кредиты кредитным организациям в зависимости от объема и срока погашения их кредитных портфелей, но на срок не более чем до трех лет;

2) проект федерального закона № 762205-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", в котором предусматривалось возобновление действия механизма заключения Банком России с кредитными организациями компенсационных соглашений, в соответствии с которыми Банк России обязуется компенсировать часть убытков (расходов), возникших у кредитных организаций по кредитам, выданным другим кредитным организациям, у которых была отозвана лицензия на осуществление банковских операций;

3) проект федерального закона № 256434-5 "О внесении дополнения в статью 48 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", в котором предлагалось предоставить Банку России право осуществлять операции с памятные и инвестиционными монетами из драгоценных и недрагоценных металлов, памятные банкнотами, включая монеты, банкноты в сувенирной упаковке, с кредитными организациями, а также с юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями.

* * *

Также не требуют получения заключения Правительства РФ законопроекты, связанные с противодействием легализации доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма. Например, проект федерального закона № 688405-6 "О внесении изменений в статью 7 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма". Законопроект предусматривают право организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом приостановить операцию или отказать клиенту в выполнении его распоряжения при наличии определенных признаков.

* * *

Законопроекты, направленные на увеличение суммы, выплачиваемой вкладчикам в банках, при банкротстве банка, могут потребовать расходов из федерального бюджета. В федеральном бюджете для покрытия дефицита фонда обязательного страхования вкладов в очередном году могут предусматриваться соответствующие средства. Законопроекты, предусматривающие увеличение суммы, выплачиваемой вкладчикам, могут

предусматривать механизм докапитализации банков за счет увеличения методики расчета взносов кредитных организаций для покрытия дополнительных расходов Агентства по страхованию вкладов. Если такой докапитализации не предусмотрено, то увеличение выплат потребует расходов федерального бюджета. На такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ.

Например, проект федерального закона № 996741-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации", предусматривающий увеличение размера возмещения по вкладам каждому вкладчику в банке, в отношении которого наступил страховой случай, установив максимальный объем возмещения по вкладам в банке в размере 5 000 000 руб.

Исходя из содержания ст. 33 и 34 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" фонд обязательного страхования вкладов, принадлежащий Агентству по страхованию вкладов на праве собственности, формируется в том числе из средств федерального бюджета. Таким образом, увеличение размера страхового возмещения может привести к существенному увеличению нагрузки на фонд обязательного страхования вкладов и дополнительным расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

9.5. Ценные бумаги. Рынок ценных бумаг

Законопроекты, вносящие изменения в законодательство о рынке ценных бумаг, также, как правило, не требуют получения заключения Правительства РФ.

Примеры:

1) проект федерального закона № 127351-5 "О внесении изменений в статьи 65 и 68 Федерального закона "Об акционерных обществах" и статью 30 Федерального закона "О рынке ценных бумаг". Законопроект расширяет полномочия совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества, и усиливает значение позиции каждого члена совета директоров. Разработан с целью снижения числа корпоративных конфликтов, повышения прозрачности и эффективности управления акционерными обществами;

2) проект федерального закона № 922537-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах". Законопроект предлагает несколько блоков изменений, способствующих дальнейшему развитию рынка секьюритизации жилищных кредитов. Например, для сокращения сроков и упрощения процедуры эмиссии жилищных облигаций с ипотечным покрытием законопроект предусматривает распространение на них возможности регистрации программ облигаций. Такая возможность в настоящее время уже предусмотрена для облигаций без залогового обеспечения. Внесение предлагаемых изменений в законодательство позволит в несколько раз сократить сроки и стоимость подготовки сделок по секьюритизации ипотечных кредитов, увеличит количество таких сделок и снизит

стоимость привлекаемых ресурсов, что будет существенным стимулом для развития жилищного кредитования, а также улучшит управление ликвидностью кредитных организаций, осуществляющих выдачу ипотечных кредитов;

3) проект федерального закона № 243917-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и Федеральный закон "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг". Задачей законопроекта является совершенствование отдельных положений Федерального закона "О рынке ценных бумаг" и Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг". Так, например, законопроектом предусматривается, что для размещения и/или организации обращения за пределами Российской Федерации государственных ценных бумаг получение разрешений федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг на размещение и/или на организацию обращения ценных бумаг не требуется. Изменениями, вносимыми в Федеральный закон "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" в отношении эмитентов государственных ценных бумаг Российской Федерации, государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг предусматриваются новые обязанности и права, в том числе, принимать не позднее 1 февраля года, следующего за отчетным годом, документ в форме нормативного правового акта, муниципального правового акта, содержащий отчет об итогах эмиссии государственных или муниципальных ценных бумаг (отчет об итогах эмиссии); опубликовывать нормативный правовой акт, муниципальный правовой акт – отчет об итогах эмиссии, принимаемый в соответствии с настоящим федеральным законом и ряд других.

9.6. Валютное регулирование и валютный контроль

Изменения валютного законодательства как правило не требуют получения заключения Правительства РФ.

Примеры:

1) проект федерального закона № 494180-4 "О внесении изменений статью 19 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле". Законопроект предлагает исключить из статьи 19 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" норму, согласно которой зачеты встречных требований между транспортными организациями резидентами и нерезидентами осуществляются только по услугам, оказанным за пределами таможенной территории Российской Федерации. Также закон дополняется нормой, предусматривающей, что зачет встречных требований может также осуществляться на основании договоров, участником которых является Российская Федерация (международных договоров);

2) проект федерального закона 888029-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О валютном регулировании и валютном контроле" и статью 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях". Законопроектом предусматривается установление обязанности по репатриации резидентами на свои счета в уполномоченных банках денежных средств от нерезидентов, причитающихся в соответствии с условиями договоров займа, в целях противодействия незаконному выводу денежных средств за рубеж с использованием таких договоров. В связи с изменениями в Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" законопроектом предусматривается также дополнение ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ новым составом правонарушения. В частности, устанавливается ответственность за невыполнение резидентом обязанности по репатриации иностранной валюты или валюты Российской Федерации в соответствии с условиями договоров займа.

9.7. Инвестиции

Инвестиции представляют собой денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Правовое регулирование инвестиционной деятельности устанавливается Федеральным законом от 25.02.1999 № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений"; Законом РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР", Федеральным законом от 09.07.1999 № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации".

Государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, осуществляется в том числе органами государственной власти Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти для регулирования инвестиционной деятельности используют следующие формы и методы:

1) создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности путем:

- совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;
- установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов;
- защиты интересов инвесторов;
- предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами;
- расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;
- создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;
- принятия антимонопольных мер;

- расширения возможностей использования залогов при осуществлении кредитования;
 - развития финансового лизинга в Российской Федерации;
 - проведения переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции;
 - создания возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов;
- 2) прямое участие государства в инвестиционной деятельности путем:
- разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых РФ совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета;
 - ежегодного формирования федеральной адресной инвестиционной программы;
 - проведения экспертизы инвестиционных проектов;
 - защиты российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и наукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов;
 - выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов;
 - вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов;
 - предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов.

В связи с этим внесение изменений в законодательное регулирование осуществления инвестиций может потребовать заключения Правительства РФ. Например, требовалось получение заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 802943-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об инвестиционном товариществе" и Федеральный закон "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", который был направлен на стимуляцию развития отечественного гостиничного бизнеса, а также на воспрепятствование утечки значительных финансовых средств из экономики Российской Федерации.

Законопроектом предлагалось внести изменения в Федеральный закон "Об инвестиционном товариществе", в соответствии с которыми стороной договора инвестиционного товарищества не может быть банк, доля участия Российской Федерации в уставном капитале которого составляет 50 процентов и более, а также дочерние и зависимые общества указанного банка, когда предметом договора инвестиционного товарищества является строительство и (или) реконструкция гостиниц на территории Российской Федерации, в случае если хотя бы одной стороной данного договора является иностранное юридическое лицо или дочерние и (или) зависимые общества иностранного юридического лица.

Также законопроектом предлагалось внести изменения в Федеральный закон "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", согласно которым, субъектом инвестиционной деятельности не может выступать банк, доля

участия Российской Федерации в уставном капитале которого составляет 50 процентов и более, а также дочерние и зависимые общества указанного банка, когда предметом капитальных вложений является строительство и (или) реконструкция гостиниц на территории Российской Федерации, в случае если хотя бы одним субъектом инвестиционной деятельности является иностранное юридическое лицо или дочерние и (или) зависимые общества иностранного юридического лица;

2) проект федерального закона № 891088-6 "О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" и статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", направленный на соблюдение принципа равенства участников договорных отношений, который должен соблюдаться независимо от местонахождения земельных участков, а также на соблюдение прав и законных интересов органов местного самоуправления и органов государственной власти, которые являются арендодателями земельных участков, предоставленных для строительства и реконструкции объектов недвижимого имущества.

9.8. Бухгалтерский учет и финансовая отчетность

Бухгалтерский учет представляет собой формирование документированной систематизированной информации об объектах бухгалтерского учета в соответствии с установленными требованиями и составление на ее основе бухгалтерской (финансовой) отчетности. Правовые основы ведения бухгалтерского учета установлены Федеральным законом от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете".

Действие указанного федерального закона распространяется на следующие экономические субъекты:

- коммерческие и некоммерческие организации;
- государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов;
- Банк России;
- индивидуальных предпринимателей, а также на адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты, нотариусов и иных лиц, занимающихся частной практикой;
- находящиеся на территории РФ филиалы, представительства и иные структурные подразделения организаций, созданных в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, находящиеся на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

Кроме того указанный федеральный закон применяется при ведении бюджетного учета активов и обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, операций, изменяющих указанные активы и обязательства, а также при составлении бюджетной отчетности.

Несмотря на это законопроекты о бухгалтерском учете обычно не требуют получения заключения Правительства РФ, поскольку касаются текущей деятельности организации. Например:

1) проект федерального закона № 502252-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О бухгалтерском учете". Законопроектом предлагается включить в перечень экономических субъектов, которые могут не вести бухгалтерский учет, организации, применяющие упрощенную систему налогообложения;

2) проект федерального закона № 256228-5 "О внесении изменений и дополнений в статью 169 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "О бухгалтерском учете". Законопроект позволяет создавать первичные документы в виде электронных документов, заверенных электронной цифровой подписью или ее аналогами, не меняя порядка составления и выставления первичных документов. Организациям дается право самостоятельно определять место хранения документации, что позволит не создавать отдельных условий для хранения первичных документов в каждом представительстве, а создать единый центр хранения первичных документов;

3) проект федерального закона № 209919-5 "О внесении изменения в часть 4 статьи 13 Федерального закона "О бухгалтерском учете". Согласно законопроекту из п. 4 ст. 13 Федерального закона "О бухгалтерском учете" исключается норма о том, что в пояснительной записке к годовой бухгалтерской отчетности с соответствующим обоснованием должно сообщаться о фактах неприменения правил бухгалтерского учета в случаях, когда они не позволяют достоверно отразить имущественное состояние и финансовые результаты деятельности организации; в противном случае неприменение правил бухгалтерского учета рассматривается как уклонение от их выполнения и признается нарушением законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете.

9.9. Аудиторская деятельность

Аудиторская деятельность (аудиторские услуги) представляет собой деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемую аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами. Основы правового регулирования аудиторской деятельности определяются Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности".

Аудитом признается независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Аудит подразделяется на обязательный и необязательный. В ст. 5 федерального закона перечислены случаи осуществления обязательного аудита. Кроме того, обязательный аудит проводится, если соответствующее положение предусмотрено в отраслевом законодательном акте.

Внесение изменений в правовое регулирование аудиторской деятельности редко требует заключения Правительства РФ. Например, тре-

бывалось заключение Правительства РФ на проект федерального закона № 134182-5 "О внесении изменения в статью 18 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности", которым предлагалось продлить лицензирование аудиторской деятельности до 1 июля 2009 г. В соответствии со ст. 18 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" на дату рассмотрения законопроекта с 1 января 2009 г. прекращалось лицензирование аудиторской деятельности.

Согласно ст. 16 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" финансирование лицензирования осуществляется в пределах средств, выделяемых из соответствующих бюджетов на содержание лицензирующих органов, в том числе из федерального бюджета. Принимая во внимание, что объем финансирования лицензирующих органов предусмотрен в Федеральном законе от 24.11.2008 № 204-ФЗ "О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" с учетом прекращения с 1 января 2009 г. лицензирования аудиторской деятельности, усматривались основания для направления законопроекта в Правительство РФ.

В то же время не требовалось получения заключения Правительства РФ на проект федерального закона № 445529-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об аудиторской деятельности", которым предлагалось ввести норму, обязывающую аудиторскую организацию ежегодно раскрывать информацию о результатах своей хозяйственной деятельности в объеме формы № 2-аудит. Информация, содержащаяся в форме № 2-аудит, может позволить аудируемому лицу получить необходимую объективную и достоверную информацию о масштабе деятельности аудиторской организации, соответствующему масштабу деятельности аудируемого лица, и принять обоснованное решение о заключении договора об оказании аудиторских услуг.

Глава 10. ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

10.1. Промышленность

10.1.1. Общие положения

Промышленная политика представляет собой комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции. Основы правового регулирования промышленной политики установлены в Федеральном законе от 31.12.2014 № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации".

В указанном федеральном законе установлены меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, представляющие собой действия правового, экономического и организационного характера, которые осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, и направлены на достижение целей промышленной политики.

Одной из таких мер было принятие Федерального закона от 23.11.2007 № 270-ФЗ "О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех".

Государственные фонды развития промышленности, создаваемые Российской Федерацией или Российской Федерацией совместно с организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, осуществляют финансовую поддержку субъектов деятельности в сфере промышленности за счет средств федерального бюджета, а также за счет иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников.

Кроме того, в федеральном законе указано, что финансовое обеспечение создания, эксплуатации и функционирования государственной информационной системы промышленности осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых уполномоченному органу на реализацию государственных программ в рамках реализации промышленной политики.

В связи с этим внесение изменений в правовое регулирование промышленной политики может потребовать расходов из федерального бюджета, однако такие законопроекты пока в Государственную Думу не вносились. Например, не требовал получения заключения Правительства Российской Федерации проект федерального закона № 1018052-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной поли-

тике в Российской Федерации", в котором вводилось понятия "промышленный технопарк".

10.1.2. Промышленная безопасность

Основы промышленной безопасности установлены во многих федеральных законах, в том числе Федеральном законе от 21.07.1997 № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", в Федеральном законе от 21.07.2011 № 256-ФЗ "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса". Кроме того, нормы о промышленной безопасности находятся во многих отраслевых законах. Законопроекты, которые касаются промышленной безопасности, в отдельных случаях могут потребовать расходов федерального бюджета. Примерами являющиеся следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 906310-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", в котором предлагалось ввести новый критерий идентификации газораспределительных станций, сетей газораспределения и сетей газопотребления в качестве опасных производственных объектов, аналогичный критериям их классификации – давление транспортируемого (используемого) газа 0,005 МПа;

2) проект федерального закона № 759732-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части повышения уровня безопасности и охраны труда в угольной промышленности)", согласно которому пользователи недр, ведущие подземные горные работы, подключаются к единой системе геодинамического и сейсмического контроля горных ударов в районе шахтных полей в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Принимая во внимание, что законодательством Российской Федерации в настоящее время единая система геодинамического и сейсмического контроля горных ударов в районе шахтных полей не предусмотрена, и учитывая ее возможный государственный статус (подключение к единой системе осуществляется в порядке, установленном федеральным органом), полагаем, что реализация проекта приведет к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета, в части затрат на создание указанной системы;

3) проект федерального закона № 765604-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации проведения технического осмотра транспортных средств". Согласно предлагаемому законопроектом новому п. 19 ст. 1 и новой редакции ст. 23 Федерального закона от 01.07.2011 № 170-ФЗ "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"³⁷ на федеральный орган

³⁷ Далее – Федеральный закон "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, будут возложены новые полномочия по осуществлению функций по надзору за деятельностью Российского Союза организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, технических экспертов.

Учитывая, что в настоящее время данные полномочия ни одним федеральным органом исполнительной власти не осуществляются, реализация проектируемых положений приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

Кроме того, согласно изложенным в ст. 4 законопроекта изменениям ст. 149 НК РФ, услуги по аттестации организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, оказываемые в соответствии с законодательством в области технического осмотра транспортных средств Российским Союзом организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, за которые взимается плата за аттестацию, предлагается освободить от налогообложения налогом на добавленную стоимость;

4) проект федерального закона № 754552-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части обеспечения безопасности при эксплуатации транспортных средств)", в котором устанавливалось обязательное требование укомплектования автомобилей, разрешенная максимальная масса которых превышает 3500 кг, цепями противоскольжения в зимних погодных условиях.

Нормативные правовые акты, регламентирующие зимнюю эксплуатацию данных автомобилей, не содержат обязательного требования укомплектования таких автомобилей цепями противоскольжения.

Учитывая, что данные автомобили, в частности, находятся в федеральной государственной собственности, и финансирование их обслуживания осуществляется за счет средств федерального бюджета, полагаем, что установление обязательного требования укомплектования данных автомобилей цепями противоскольжения повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 548433-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации проведения технического осмотра транспортных средств". Проектируемой в законопроекте ст. 11 Федерального закона "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусмотрено создание некоммерческой организации – профессионального объединения организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств. При этом в новой редакции ст. 23 федерального закона установлено, что надзор за соблюдением указанным объединением требований законодательства в области технического осмотра транспортных средств осуществляется органом по надзору.

В соответствии с проектируемым п. 19 ст. 1 федерального закона органом по надзору является федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление функ-

ций по надзору за деятельностью указанного объединения, организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, технических экспертов – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Принимая во внимание, что в настоящее время надзор за соблюдением требований законодательства некоммерческой организацией – профессиональным объединением организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, а также за ее деятельностью и деятельностью организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, технических экспертов указанной службой не осуществляется, а также то, что ее обеспечение деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, полагаем, что реализация данных полномочий указанной службой приведет к затратам, покрываемым за счет средств федерального бюджета.

Проектируемыми изменениями ст. 9 Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено осуществление надзора над организациями по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств в отношении качества выполнения технического осмотра, а также контроль за соблюдением операторами технического осмотра установленных базового размера и ценовых пределов. Указанные полномочия субъектов Российской Федерации не предусмотрены п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", определяющим полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. В этой связи, на наш взгляд, в соответствии с положениями данной статьи реализация указанных полномочий органами субъектов РФ будет осуществляться за счет средств федерального бюджета.

10.1.3. Техническое обслуживание и ремонт промышленного оборудования, машин и приборов

Изготовитель товара обязан обеспечить его ремонт и техническое обслуживание. Кроме того в законодательстве Российской Федерации предусмотрено в отдельных областях промышленности обеспечение технического обслуживания используемого оборудования. Например, Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" предусмотрено техническое обслуживание транспортных средств.

В соответствии с Федеральным законом "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" для подтверждения соответствия или несоответствия транспортного средства обязательным требованием безопасности транспортных средств предусмотрена диагностическая карта. Ранее для такого подтверждения использовался технический осмотр транспортных средств. Однако в отдельных случаях для подтвержде-

ния пригодности транспортного средства остался технический осмотр, за уплату которого взимается государственная пошлина и который проводится государственными органами.

На законопроекты, которые вносят изменения в указанное законодательство, может потребоваться заключение Правительства РФ. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 765604-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации проведения технического осмотра транспортных средств", согласно которому на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, должны быть возложены новые полномочия по осуществлению функций по надзору за деятельностью Российского Союза организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, технических экспертов. Учитывая, что в настоящее время данные полномочия ни одним федеральным органом исполнительной власти не осуществляются, реализация проектируемых положений приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

Кроме того, согласно изложенным в ст. 4 законопроекта изменениям ст. 149 НК РФ услуги по аттестации организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, оказывающихся в соответствии с законодательством в области технического осмотра транспортных средств Российским Союзом организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, за которые взимается плата, предлагается освободить от налогообложения налогом на добавленную стоимость;

2) проект федерального закона № 548433-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации проведения технического осмотра транспортных средств", которым было предусмотрено создание некоммерческой организации – профессионального объединения организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств. При этом в новой редакции ст. 23 федерального закона установлено, что надзор за соблюдением указанным объединением требований законодательства в области технического осмотра транспортных средств осуществляется органом по надзору.

В соответствии с проектируемым п. 19 ст. 1 Федерального закона "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" органом по надзору является федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление функций по надзору за деятельностью указанного объединения, организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, технических экспертов – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Принимая во внимание, что в настоящее время надзор за соблюдением требований законодательства некоммерческой организацией – профессиональным объединением организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, а также за ее деятельностью

и деятельностью организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, технических экспертов указанной службой не осуществляется, а также то, что ее обеспечение деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, полагаем, что реализация данных полномочий указанной службой приведет к затратам, покрываемым за счет средств федерального бюджета.

Проектируемыми изменениями ст. 9 Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено осуществление надзора над организациями по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств в отношении качества выполнения технического осмотра, а также контроль за соблюдением операторами технического осмотра установленных базового размера и ценовых пределов.

Указанные полномочия субъектов Российской Федерации не предусмотрены п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", определяющим полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. В этой связи, на наш взгляд, в соответствии с положениями данной статьи реализация указанных полномочий органами субъектов Российской Федерации будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 326852-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об обязательном техническом осмотре транспортных средств в Российской Федерации", которым предусматривалась отмена государственной пошлины за выдачу талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства.

10.1.4. Отходы промышленности

Отходы производства и потребления представляют собой вещества или предметы, образованные в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению. Основы правового регулирования обращения с отходами устанавливаются Федеральным законом "Об отходах производства и потребления".

Федеральным законом предусмотрено создание Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров, которая является федеральной государственной информационной системой, содержащей информацию об отходах от использования товаров, о наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению утилизации указанных отходов и иную предусмотренную законодательством Российской Федерации информацию.

Расходы, связанные с созданием, эксплуатацией, модернизацией системы, финансируются за счет средств федерального бюджета в соответ-

ствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Кроме того, Федеральным законом от 21.10.2013 № 278-ФЗ "О внесении изменения в статью 24.1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" была введена обязанность по уплате утилизационного сбора. За каждое колесное транспортное средство (шасси), каждую самоходную машину, каждый прицеп к ним, ввозимые в Российскую Федерацию или произведенные, изготовленные в Российской Федерации, уплачивается утилизационный сбор в целях обеспечения экологической безопасности, в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств, с учетом их технических характеристик и износа.

Виды и категории транспортных средств, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, определяются Правительством Российской Федерации.

Утилизационный сбор не уплачивается в отношении транспортных средств:

- ввоз которых в Российскую Федерацию осуществляется в качестве личного имущества физическими лицами, являющимися участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, либо признанными в установленном порядке беженцами или вынужденными переселенцами;

- которые ввозятся в Российскую Федерацию и принадлежат дипломатическим представительствам или консульским учреждениям, международным организациям, пользующимся привилегиями и иммунитетами в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также сотрудникам таких представительств, учреждений, организаций и членам их семей;

- с года выпуска которых прошло тридцать и более лет, которые не используются в коммерческих целях, имеют оригинальный двигатель, кузов и (при наличии) раму, сохранены или отреставрированы до оригинального состояния, виды и категории которых определяются Правительством Российской Федерации.

За счет средств федерального бюджета в размерах и в порядке, которые установлены Правительством РФ в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, компенсируются затраты организаций и индивидуальных предпринимателей, связанные с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, в том числе затраты, связанные с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности.

В связи с этим законопроекты, которые вносят изменения в законодательство об отходах производства и потребления, в отдельных случаях требуют заключения Правительства РФ. Это следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 571597-6 "О внесении изменений в отдельные законы Российской Федерации в части регулирования отношений по обращению с бытовыми отходами, образуемыми в жилых домах", которым предлагалось, в частности, включить в состав платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственников жилых домов плату за услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов.

Вместе с тем, ст. 160 ЖК РФ предусматривается, что отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов. Таким образом, реализация предлагаемых изменений повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, связанные с компенсацией, в частности, инвалидам войны оплаты 50 процентов занимаемой ими общей площади жилых помещений вне зависимости от жилищного фонда;

2) проект федерального закона № 61272-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации", в котором предлагалось создать законодательные основы для введения механизма обеспечения безопасной утилизации колесных транспортных средств категорий М и N (легковых, грузовых автомобилей и автобусов), впервые выпускаемых в обращение на территории Российской Федерации, а также установления запрета на их регистрацию без соблюдения требований по обеспечению безопасной утилизации.

Для компенсации затрат на утилизацию указанных транспортных средств, осуществляемую бесплатно для их последнего владельца, законопроектом предусматривается взимание зачисляемых в федеральный бюджет утилизационных сборов при выпуске в обращение на территории Российской Федерации новой и бывшей в употреблении автомобильной техники;

3) проект федерального закона № 29212-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменение в п. 30 ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности", предусматривающее, что такие виды деятельности, как "переработка" и "утилизация" отходов I–IV классов опасности будут подлежать лицензированию.

В соответствии со статьей 11 указанного федерального закона финансовое обеспечение деятельности лицензирующих органов, связанной с лицензированием, является расходным обязательством Российской Федерации. Под расходными обязательствами согласно ст. 6 БК РФ понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета;

4) проект федерального закона № 494290-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях упорядочения обращения с медицинскими отходами", которым предлагалось дополнить ст. 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" следующим новым видом деятельности, подлежащим лицензированию: деятельность по сбору, транспортировке, обезвреживанию медицинских отходов.

В соответствии с федеральным законом (ст. 3, 5, 16) лицензирование осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, финансирование деятельности которых предусмотрено в пределах средств, выделяемых из соответствующих бюджетов на содержание лицензирующих органов;

5) проект федерального закона № 189421-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", которым предлагалось расширить перечень транспортных средств, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор. Обращаем внимание, что в соответствии с п. 8 ст. 24.1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" затраты организаций и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, компенсируются за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, увеличение количества транспортных средств, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, приведет к увеличению числа лиц, имеющих право на компенсацию за счет средств федерального бюджета, что, соответственно, потребует расходов из федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 743455-6 "О внесении изменений в статью 24-1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления", в котором предлагалось распространить обязательство по уплате утилизационного сбора на самоходные машины и прицепы к ним в целях обеспечения их безопасной утилизации.

Также следует учитывать, что введение утилизационного сбора на самоходные машины и прицепы к ним может повлечь за собой увеличение стоимости данной техники и отразится на финансовом состоянии сельхозтоваропроизводителей и иных потребителей техники.

10.2. Энергетика и топливная промышленность

Вопросы энергетики и топливной промышленности регулируются федеральными законами об отдельных видах энергии, в том числе Федеральным законом "Об электроэнергетике", Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии", Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ "О теплоснабжении". Внесение изменений в указанные федеральные законы может потребовать расходов из федерального бюджета, если эти изменения наделяют федеральные органы новыми полномочиями, например по разработке и реализации феде-

ральных программ в области производства и использования новых видов энергии. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 670206-6 "О производстве и использовании альтернативных видов моторного топлива", которым определялись новые полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области производства и использования альтернативных видов моторного топлива, в частности, полномочие по разработке и реализации федеральных программ в области производства и использования альтернативных видов моторного топлива, осуществление федерального государственного контроля за соблюдением требований законодательства в сфере производства и использования альтернативных видов моторного топлива.

Ст. 3 законопроекта также предусмотрены меры по стимулированию производства и использованию альтернативных видов моторного топлива, в частности, предоставление юридическим и физическим лицам субсидий, дотаций, налоговых, кредитных и иных льгот.

Учитывая, что финансирование деятельности федеральных органов государственной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, предоставление указанных льгот, по нашему мнению, предполагается осуществлять за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 603156-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О теплоснабжении" и иные законодательные акты Российской Федерации", в котором предусматривалась обязанность органов государственной власти (в том числе федеральных) до 1 июля 2013 г. обеспечить проведение мероприятий по оснащению помещений в зданиях, строениях, сооружениях, используемых для размещения указанных органов, находящихся в государственной (в том числе федеральной) собственности, распределителями учета используемой тепловой энергии, а также ввод установленных распределителей в эксплуатацию.

В ч. 2 указанной ст. 6.1 предусматривалась обязанность собственников зданий, строений, сооружений и иных (в том числе временных) объектов, при эксплуатации которых используется тепловая энергия, до 1 июля 2013 г. завершить оснащение помещений таких объектов индивидуальными приборами учета или распределителями используемой тепловой энергии, а также обеспечить ввод установленных приборов учета и распределителей в эксплуатацию.

В ч. 3 упомянутой ст. 6.1 предусматривается обязанность собственников помещений в многоквартирных домах до 1 июля 2013 г. обеспечить оснащение таких домов распределителями учета используемой тепловой энергии, а также ввод установленных распределителей в эксплуатацию.

Поскольку финансирование деятельности федеральных органов государственной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также учитывая, что к числу собственников зданий, строений, сооружений и иных объектов, при эксплуатации которых используется тепловая энергия, и собственников помещений в многоквартирных домах относится и Российская Федерация, полагаем, что реализация законопроекта потребует расходов федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 614707-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О водоснабжении и водоотведении" и некоторые законодательные акты Российской Федерации", согласно которому в плату за коммунальные услуги дополнительно включается плата за вывоз, утилизацию, обезвреживание и захоронение твердых бытовых отходов.

В соответствии с частью первой ст. 160 ЖК РФ отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены, в том числе федеральными законами, могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов.

Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", Федеральным законом "О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)" и др. в настоящее время определены положения, предусматривающие денежные компенсации расходов по оплате, в том числе коммунальных услуг, за счет средств федерального бюджета.

10.3. Добыча драгоценных и полудрагоценных камней и металлов

Добыча драгоценных металлов и камней регулируется в первую очередь Федеральным законом от 26.03.1998 № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях". Государством установлен особый контроль за данной отраслью, в том числе путем опробования и клеймений. Государство также предъявляет особые требования к организациям и индивидуальным предпринимателям при осуществлении добычи, производства и реализации драгоценных металлов и камней. В связи с этим встречаются случаи, когда внесение изменений в указанный закон может потребовать расходов федерального бюджета. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1049208-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части регулирования режима вольного приноса, осуществляемого гражданами Российской Федерации без получения лицензии)", которым предполагалось введение возможности осуществления гражданами Российской Федерации самостоятельной добычи драгоценных металлов и драгоценных камней на отдельных участках месторождений либо на территории отдельных месторождений без получения лицензии.

При этом в соответствии со ст. 2 законопроекта предполагается обязательная передача права собственности на полученную продукцию Российской Федерации на возмездной основе. Заключение Российской Федерацией договоров с гражданами, осуществляющими вольный принос, по передаче продукции в собственность Российской Федерации на возмездной основе повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 467164-4 "О введении государственной монополии на заготовку, переработку и реализацию лома, отходов цветных и черных металлов", предусматривающий введение государственной монополии на заготовку, переработку и реализацию лома, отходов цветных и черных металлов. В соответствии со ст. 2 законопроекта указанную деятельность предусматривается осуществлять только государственными унитарными предприятиями.

Согласно положениям ст. 113 ГК РФ и Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" (см. ст. 2) унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В Российской Федерации создаются и действуют федеральные государственные предприятия и государственные предприятия субъекта РФ. Имущество федеральных государственных унитарных предприятий принадлежит на праве собственности Российской Федерации.

Следует отметить также, что собственником имущества уставный фонд государственного предприятия может формироваться за счет денег, а также ценных бумаг, других вещей, имущественных прав и иных прав, имеющих денежную оценку. Размер уставного фонда государственного предприятия определяется в рублях и должен составлять не менее чем пять тысяч минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на дату государственной регистрации государственного предприятия (ст. 12 федерального закона).

Согласно положениям ст. 13 указанного федерального закона уставный фонд считается сформированным с момента зачисления соответствующих денежных сумм на открываемый в этих целях банковский счет и (или) передачи в установленном порядке государственному предприятию иного имущества, закрепляемого за ним на праве хозяйственного ведения, в полном объеме.

Полагаем, что закрепление государственной монополии по заготовке, переработке и реализации лома цветных металлов за государственными унитарными предприятиями может потребовать создания новых предприятий, что в свою очередь может привести к расходам федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 70871-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", которым предлагалось наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием по введению декларирования обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и установлению порядка предоставления деклараций об обращении с ломом и отходами цветных и черных металлов.

Поскольку данное полномочие не включено в перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации

(п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"), оно трактуется как полномочие Российской Федерации, переданное для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение осуществления таких полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета (см. п. 7 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации");

4) проект федерального закона № 234335-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О драгоценных металлах и драгоценных камнях", которым предлагалось освободить от обязательного клеймения ювелирные изделия, которые вывозятся за пределы Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС.

В настоящее время Федеральным законом "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" предусмотрено, что клеймению подлежат все ювелирные изделия. Указанное изменение могло привести к увеличению нелегального рынка драгоценных металлов и, как следствие, к уменьшению налоговых поступлений.

10.4. Пищевая промышленность

Государство очень подробно регулирует вопросы пищевой промышленности. Правовую основу составляют следующие федеральные законы: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции", а также различного рода технические регламенты применительно к отдельным видам пищевой продукции.

В связи с этим органы государственной власти обладают значительными полномочиями по осуществлению контроля за пищевыми продуктами. Кроме того, следует учитывать, что алкогольная и табачная продукция являются подакцизными товарами. В связи с этим внесение изменений в регулирование данных видов продукции может привести к изменению в налогообложении указанного товара акцизами. Примерами таких законопроектов, на которые следует получить заключение Правительства РФ, являются следующие:

1) проект федерального закона № 1031799-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции", предусматривающий введение государственной монополии на производство

и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Этим законопроектом предлагалось установить государственную монополию на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с помощью проведения следующего комплекса мер: установление государственных стандартов в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; введение лицензионного порядка производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; установление государственных квот на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; установление разрешительного порядка на импорт и экспорт этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; заключение договоров с организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами без образования юридического лица, индивидуальными предпринимателями на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; организация государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; проведение единой государственной политики в области формирования цен на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию; осуществление государственного учета в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; иные меры государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В этой связи реализация указанных законодательных изменений предполагает осуществление ряда организационно-технических мероприятий, осуществляемых в том числе посредством закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, проведение которых повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 616769-5 "О государственной монополии на производство и оборот этилового спирта", которым предлагалось на основании статьи 4 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" ввести с 1 января 2013 г. государственную монополию на производство и оборот этилового спирта.

Также законопроектом предлагается установить с 1 января 2013 г. норму, согласно которой деятельность по производству и обороту этилового спирта будет осуществляться только организациями, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации составляет более пятидесяти процентов.

При этом законопроектом предусматривается, что закупку этилового спирта у организаций, хранение закупленного спирта для последующего производства алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) использования для собственных нужд вправе осуществлять также иные организации, отвечающие требованиям федерального закона.

Необходимо отметить, что введение государственной монополии на производство и оборот какой-либо продукции предполагает предостав-

ление государству исключительного права на осуществление определенного вида деятельности.

Реализация положений законопроекта может привести к ряду негативных социально-экономических последствий, в том числе, прекращению деятельности негосударственных организаций, осуществляющих производство и оборот этилового спирта, без компенсации затрат на перепрофилирование производства, ограничению конкуренции и предпринимательства на алкогольном рынке, установлению монопольно высоких цен на этиловый спирт и созданию предпосылок для снижения его качества и безопасности.

Кроме того, принятие законопроекта может повлечь планирование объемов производства этилового спирта и его распределение должностными лицами организаций между производителями алкогольной и спиртосодержащей продукции, что создаст риски возникновения коррупционных факторов.

Введение государственной монополии на производство и оборот этилового спирта потребует значительных затрат федерального бюджета, связанных с необходимостью приобретения государством контрольного пакета акций организаций;

3) проект федерального закона № 478206-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" в части введения государственной монополии на производство этилового спирта на территории Российской Федерации", которым предлагалось введение государственной монополии на производство этилового спирта с 1 января 2015 г.

Кроме того, законопроектом предлагалось установить перечень организационно-правовых форм юридических лиц, которые будут иметь право осуществлять производство этилового спирта, а именно: государственные корпорации и компании, государственные унитарные предприятия, муниципальные унитарные предприятия, хозяйственные общества и товарищества с преобладающей долей (вкладом) государства в уставном капитале.

Введение государственной монополии на производство этилового спирта потребует существенных затрат федерального бюджета, связанных с необходимостью приобретения государством контрольного пакета акций предприятий, производящих этиловый спирт, а также с возможными выплатами компенсационного характера действующим субъектам предпринимательской деятельности;

4) проект федерального закона № 624461-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором предлагалось установить новый лицензируемый вид деятельности: "производство, хранение и поставки пива и пивных напитков".

Лицензирование проектируемой деятельности в соответствии со ст. 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной про-

дукции" предусматривает уплату государственной пошлины в размере, определенном в пп. 94 п. 1 ст. 333³³ НК РФ.

Установление нового лицензируемого вида деятельности фактически свидетельствует о введении нового сбора (государственной пошлины), уплачиваемого в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

10.5. Транспорт

Правовое регулирование транспорта осуществляется отраслевыми законами применительно к конкретным видам транспорта, в том числе ВК РФ, Воздушным кодексом РФ, КВВТ РФ, КТМ РФ, Федеральным законом от 14.03.2009 № 31-ФЗ "О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними".

Управление в данной сфере связано с осуществлением государством полномочий по регистрации транспортных средств, по обеспечению безопасности, по лицензированию. В связи с этим на отдельные законопроекты, вносящие изменения в правовое регулирование транспорта, следует получить заключение Правительства РФ:

1) проект федерального закона № 724324-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросам определения понятия и регистрации маломерного судна", которым предлагалось отнести к маломерным судам суда, длина которых не превышает двадцать четыре метра.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 КТМ РФ под маломерным судном понимается судно, длина которого не должна превышать двадцать метров.

В соответствии с пп. 59 п. 1 ст. 333³³ НК РФ за государственную регистрацию в реестре маломерных судов взимается государственная пошлина.

Таким образом, предлагаемые законопроектом изменения приведут к признанию большего количества судов маломерными судами и установлению в отношении маломерных судов, длина которых от двадцати до двадцати четырех метров, государственной пошлины;

2) проект федерального закона № 661484-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части саморегулирования деятельности по бункеровке судов". Согласно ч. 13 предлагаемой законопроектом ст. 191 Федерального закона "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере транспорта, будут возложены новые полномочия по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций в сфере деятельности по бункеровке судов и осуществлению государственного контроля (надзора) за их деятельностью. Учитывая, что данные полномочия будут осуществляться в новой сфере деятельности и в настоящее время указанным органом не осуществляются, реализация проектируемого положения приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 362119-6 "О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и Кодекс вну-

тренного водного транспорта Российской Федерации в части классификации, освидетельствования и государственной регистрации маломерных судов рыбопромыслового флота", согласно которому подлежащие государственной регистрации маломерные беспалубные суда длиной менее двенадцати метров и несамоходные суда, эксплуатируемые без экипажа и используемые для рыболовства, должны иметь судовой билет.

В соответствии с пп. 66 п. 1 ст. 333³³ НК РФ за выдачу судового билета взимается государственная пошлина. В силу положений ст. 13 и 333¹⁶ НК РФ государственная пошлина является федеральным сбором (налоговым платежом).

Таким образом, возложение на граждан, имеющих указанные суда, обязанности по получению судового билета, влечет установление в отношении их сбора, взимаемого в виде государственной пошлины;

4) проект федерального закона № 928008-6 "О трехлетнем моратории на введение платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн", которым предлагалось отодвинуть дату взимания и поступления в федеральный бюджет неналоговых доходов от платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн на 15 ноября 2018 г.

Обращаем внимание, что объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в размере не менее суммы установленного настоящей статьей базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, скорректированного с учетом прогнозируемого объема доходов федерального бюджета, в частности, от платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (п. 3 ст. 179⁴ БК РФ).

Учитывая, что при расчете объема бюджетных ассигнований Фонда в федеральном бюджете указанные поступления не будут учитываться, реализация проектируемых положений приведет к сокращению доходов Фонда, что, по нашему мнению, приведет к изменению финансовых обязательств государства в отношении деятельности, осуществляемой Фондом;

5) проект федерального закона № 614866-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". В ч. 2 проектируемой ст. 2.1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" предлагается наделить органы исполнительной власти субъектов РФ полномочиями, связанными с лицензированием деятельности по перевозкам пассажиров.

Исходя из положений ст. 6 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" полномочие по лицензированию отдельных видов деятельности является предметом ведения Российской Федерации, но может быть передано органам государственной власти субъектов РФ в случаях, предусмотренных федеральными законами;

б) проект федерального закона № 765604-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации проведения технического осмотра транспортных средств". Согласно предлагаемому законопроектом новому п. 19 ст. 1 и новой редакции ст. 23 Федерального закона "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, будут возложены новые полномочия по осуществлению функций по надзору за деятельностью Российского Союза организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, технических экспертов.

Учитывая, что в настоящее время данные полномочия ни одним федеральным органом исполнительной власти не осуществляются, реализация проектируемых положений приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

Кроме того, согласно изложенным в ст. 4 законопроекта изменениям ст. 149 НК РФ услуги по аттестации организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, оказываемые в соответствии с законодательством в области технического осмотра транспортных средств Российским Союзом организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств, за которые взимается плата за аттестацию, предлагается освободить от налогообложения налогом на добавленную стоимость.

* * *

С правовым регулированием транспорта связано обеспечение безопасности использования транспорта. Правовое регулирование в данной области в частности осуществляется Федеральным законом "О безопасности дорожного движения". Согласно ст. 10 указанного закона на федеральном уровне принимаются федеральные программы обеспечения безопасности дорожного движения, которые финансируются за счет средств соответствующего бюджета и внебюджетных источников. В связи с этим расширение полномочий федеральных органов государственной власти, а также включение на законодательном уровне новых направлений реализации программ, может потребовать расходов федерального бюджета. В качестве примера можно привести следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 886409-6 "О внесении изменения в статью 31 Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором предлагалось разрешить сельскохозяйственной технике и транспортным средствам, осуществляющим перевозку сельскохозяйственной техники и (или) сельскохозяйственной продукции, относящимся к тяжеловесным транспортным средствам, осуществлять движение по автомобильным дорогам без специального разрешения.

Согласно ч. 10 и 11 ст. 31 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" за выдачу указанного специального разрешения уплачивается государственная пошлина, предусмотренная пп. 111 п. 1 ст. 333³³ НК РФ.

В связи с этим освобождение владельцев указанных транспортных средств от получения специального разрешения, свидетельствует о фактической отмене государственной пошлины;

2) проект федерального закона № 754552-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части обеспечения безопасности при эксплуатации транспортных средств)", которым устанавливалось обязательное требование укомплектования автомобилей, разрешенная максимальная масса которых превышает 3500 кг, цепями противоскольжения в зимних погодных условиях.

Нормативные правовые акты, регламентирующие зимнюю эксплуатацию данных автомобилей, не содержат обязательного требования укомплектования таких автомобилей цепями противоскольжения.

Учитывая, что данные автомобили, в частности, находятся в федеральной государственной собственности, и финансирование их обслуживания осуществляется за счет средств федерального бюджета, полагаем, что установление обязательного требования укомплектования данных автомобилей цепями противоскольжения повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 548433-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации проведения технического осмотра транспортных средств", которым предусматривалось создание некоммерческой организации – профессионального объединения организаций по контролю и диагностике технического состояния транспортных средств. При этом в новой редакции ст. 23 федерального закона установлено, что надзор за соблюдением указанным объединением требований законодательства в области технического осмотра транспортных средств осуществляется органом по надзору (см. п. 10.1.3);

4) проект федерального закона № 518039-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О безопасности дорожного движения" в части регулирования обеспечения безопасности движения транспортных средств оперативных служб при выполнении неотложного задания", которым предлагалось установить обязанность юридических лиц, осуществляющих на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств оперативных служб, оснащать транспортные средства оперативных служб видеорегистраторами.

Учитывая то, что юридические лица, осуществляющие эксплуатацию транспортных средств оперативных служб, являются федеральными органами исполнительной власти, финансирование которых осуществляется из федерального бюджета, реализация ими проектируемого положения повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 479887-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О безопасности дорожного движения", в котором предлагалось создание государственной информационной системы тахо-

графического учета, оператором которой будет являться уполномоченный федеральный орган, который, в свою очередь, может привлекать подведомственные организации в целях создания и эксплуатации указанной государственной информационной системы. В этой связи полагаем, что создание указанной государственной информационной системы повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 142180-6 "О саморегулировании в области независимой технической экспертизы транспортных средств", согласно которому федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного реестра саморегулируемых организаций (Росреестр), наделяется полномочиями по организации и проведению проверок саморегулируемых организаций в области независимой технической экспертизы транспортных средств.

Обращаем внимание, что исходя из перечня полномочий, указанного в Положении о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), утвержденном постановлением Правительства РФ от 01.01.2009 № 457, проектируемые полномочия являются дополнительными. Полагаем, что наделение дополнительными полномочиями федерального органа исполнительной власти приведет к расходам, покрываемым из федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 77876-6 "Об оказании государством материальной поддержки родственникам погибшего в результате дорожно-транспортного происшествия", которым устанавливалась материальная поддержка в сумме один миллион рублей родственникам погибшего в результате дорожно-транспортного происшествия, в случае, когда виновник дорожно-транспортного происшествия не найден правоохранительными органами из-за недобросовестного или небрежного исполнения должностным лицом своих обязанностей. При этом согласно ст. 1 законопроекта такая материальная поддержка оказывается государством, т. е. в том числе за счет средств федерального бюджета;

8) проект федерального закона № 922900-6 "О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации", согласно которому в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажей воздушных судов Российской Федерации предусматривалось проведение федеральными органами исполнительной власти специальных мер авиационной безопасности на территориях иностранных государств. Реализация проектируемого положения, по нашему мнению, потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, на реализацию федеральными органами таких новых полномочий.

10.6. Торговля

Правовое регулирование торговли осуществляется ГК РФ, Федеральным законом "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и другими.

Заключения Правительства РФ могут потребовать законопроекты, которые предусматривают государственную поддержку субъектам торговой деятельности или устанавливают для них льготы, как например:

1) проект федерального закона № 1006547-6 "О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", расширяющий круг лиц, которые будут относиться к субъектам малого и среднего предпринимательства.

Поскольку в целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства для субъектов малого и среднего предпринимательства предусмотрены, в частности, специальные налоговые режимы, упрощенные правила ведения налогового учета и меры финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе за счет средств федерального бюджета, расширение круга субъектов малого и среднего предпринимательства может привести к уменьшению налоговых и неналоговых поступлений, к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета, а также к освобождению от налогов лиц, которым ранее такое освобождение не предоставлялось;

2) проект федерального закона № 727365-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки инновационной деятельности, осуществляемой субъектами малого и среднего предпринимательства", которым вносится изменение в п. 2 ст. 149 НК РФ, предусматривающее, что не будет подлежать налогообложению (будет освобождаться от налогообложения) реализация на территории Российской Федерации товаров (работ, услуг), основанных на использовании в собственном производстве изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), реализуемых субъектами малого и среднего предпринимательства в пределах срока действия исключительных прав на указанные результаты интеллектуальной деятельности, но не более 5 лет;

3) проект федерального закона № 46986-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания благоприятных налоговых условий для осуществления инновационной деятельности субъектами малого и среднего предпринимательства", которым предусматривалось освобождение от налогообложения налогом на добавленную стоимость реализации товаров (работ, услуг), основанных на использовании в собственном производстве изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), реализуемых субъектами малого и среднего предпринимательства в пределах срока действия исключительных прав на указанные результаты интеллектуальной деятельности, но не более 5 лет;

4) проект федерального закона № 980348-6 "О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (в части установления дополнительных гарантий неухудшения условий налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства)", которым вводился запрет на принятие законов, устанавливающих новые виды налогов или увели-

чивающих размеры налоговых платежей и социальных взносов, уплачиваемых субъектами малого и среднего предпринимательства. В случае же если изменения налогового законодательства ухудшают положение указанных субъектов, налогообложение будет производиться в том порядке, который действовал на момент государственной регистрации указанных субъектов.

Таким образом, проектируемые положения устанавливают освобождение налогоплательщиков – субъектов малого и среднего предпринимательства в течение четырех лет от уплаты налогов, ухудшающих их положение.

Кроме того, п. 4 ст. 346²⁰ НК РФ предусмотрено, что законом субъекта Российской Федерации может устанавливаться налоговая ставка в размере 0 процентов для налогоплательщиков – индивидуальных предпринимателей, перешедших на упрощенную систему налогообложения и зарегистрированных впервые, в течение первых двух налоговых периодов с момента государственной регистрации. Таким образом, исходя из норм законопроекта, устанавливающих запрет на принятие законов, устанавливающих новые виды налогов или увеличивающих размеры налоговых платежей, индивидуальные предприниматели смогут пользоваться указанной льготой и окажутся фактически освобождены от уплаты налога в течение четырех лет;

5) проект федерального закона № 980359-6 "О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (в части дополнительных мер по финансовой поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства из средств федерального бюджета Российской Федерации)", которым предлагалось установить фиксированный размер ежегодного финансирования за счет средств федерального бюджета государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, связанных с развитием малого и среднего предпринимательства.

Обращаем внимание, что установление обязательного финансирования из федерального бюджета в размере не менее пяти процентов расходов раздела "Национальная экономика" федерального бюджета на реализацию указанных государственных программ может привести к увеличению расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета, учитывая, что расходная часть федерального бюджета на 2016 г., утвержденная Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2016 год", спланирована без учета предложений законопроекта.

Кроме того, учитывая, что законопроектом устанавливается определенный обязательный размер финансирования указанных государственных программ за счет расходов раздела "Национальная экономика" федерального бюджета, полагаем, проектируемые положения могут также привести к изменению финансовых обязательств государства, в части необходимости увеличения или уменьшения финансирования из федерального бюджета других сфер в рамках общего объема средств указанного раздела федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 290220-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части орга-

низации и проведения всероссийского дня свободной торговли", согласно которому выручка, полученная гражданами, которые участвуют в проведении всероссийского дня свободной торговли, налогом не облагается;

7) проект федерального закона № 720930-6 "О трехлетнем моратории на введение торгового сбора в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе", в котором предлагалось установить мораторий на введение на территории отдельных субъектов Российской Федерации торгового сбора на период с 1 июля 2015 г. по 1 июля 2018 г. Согласно ст. 411 НК РФ организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие виды предпринимательской деятельности на территории муниципального образования (городов федерального значения), в отношении которых нормативным правовым актом этого муниципального образования (законами городов федерального значения) установлен указанный сбор, с использованием объектов движимого и (или) недвижимого имущества на территории этого муниципального образования (городов федерального значения), признаются плательщиками торгового сбора.

В соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 29.11.2014 № 382-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации" торговый сбор в соответствии с главой 33 НК РФ может быть введен в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе не ранее 1 июля 2015 г. В городе Москве уже принят соответствующий закон о введении торгового сбора с 1 июля 2015 г. (см. Закон г. Москвы от 17.12.2014 № 62 "О торговом сборе"). Таким образом, организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие виды деятельности, подпадающие под обложение торговым сбором, обязаны будут его уплачивать с 1 июля 2015 г.

Перенесение вступления в силу торгового сбора, предлагаемое в законопроекте, приведет к тому, что организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые плательщиками такого сбора, не будут его уплачивать в течение трех лет, а будут освобождены от его уплаты.

Глава 11.

ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

11.1. Общие вопросы охраны окружающей природной среды

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

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, в данном случае в области охраны окружающей среды и природопользования, содержатся в специальных законах (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ, Законе РФ "О недрах", Федеральном законе от 23.11.1995 № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", Федеральном законе от 04.05.1999 № 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха", Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федеральном законе "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и др.), а также в п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Такие полномочия осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). При этом полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами. Финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

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

Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 944482-6 "О внесении изменений в статьи 81 и 83 Лесного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось исключить из полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений вопросы выделения особо защитных участков лесов и передать их для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, включив их в п. 6 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ. Согласно ч. 3 ст. 83 ЛК РФ средства на осуществление переданных полномочий, указанных в ч. 1 ст. 83, перечисляются в виде субвенций из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ;

2) проект федерального закона № 794421-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменения, направленные на законодательное закрепление полномочий органов государственной власти субъектов РФ по участию в реализации государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности на территории субъектов РФ, включая разработку и реализацию региональных программ в указанной сфере.

В обоснование предлагаемых изменений в пояснительной записке к законопроекту содержится ссылка на Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом РФ 01.11.2013 № Пр-2573, которые предусматривают принятие федеральных законов "О химической безопасности" и "О биологической безопасности";

3) проект федерального закона № 741727-6 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", согласно которому расширяется перечень полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, осуществление которых передается субъектам РФ при условии направления субвенций из федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 271900-6 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации", которым предлагалось внести изменения в ст. 83 ЛК РФ, определяющую передачу Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ полномочий в области лесных отношений. При этом ч. 4 указанной статьи ЛК РФ установлена передача в том числе полномочий по защите лесов (за исключением лесопатологического мониторинга).

В соответствии со ст. 56 ЛК РФ государственный лесопатологический мониторинг является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядок организации и осуществления которого устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На основании ст. 63 Федерального закона "Об охране окружающей среды"

указанный мониторинг осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией.

Согласно положениям проекта полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ, дополняются полномочием по осуществлению лесопатологического мониторинга.

На основании ст. 83 ЛК РФ средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета

11.2. Экологическая экспертиза

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом "Об экологической экспертизе", иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном объеме и в порядке, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы.

Финансовое обеспечение проведения государственной экологической экспертизы объектов государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторное проведение, осуществляется за счет соответствующего бюджета при условии внесения заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, сбора, рассчитанного в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы, определяемой осуществляющим экологическую экспертизу федеральным органом исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы.

В связи с этим внесение изменений в проведение государственной экологической экспертизы, расширение ее объектов, как правило не требует расходов федерального бюджета и соответственно заключение Правительства РФ, поскольку ее проведение компенсируется уплатой сбора. Примерами таких законопроектов являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1032351-6 "О внесении изменений в статьи 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе", предусматривающий проведение экологической экспертизы при строительстве, реконструкции объектов на территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

2) проект федерального закона № 23504-6 "О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе"

и статью 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации", которым расширялся перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня за счет включения в него проектной документации опасных производственных объектов, определенных п. 11 ч. 1 ст. 481 ГрадК РФ;

3) проект федерального закона № 102281-6 "О внесении изменений в статьи 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", направленный на совершенствование правового регулирования в области восстановления нарушенных земель, а также ужесточение административной ответственности за невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв.

В частности, к объектам государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней предлагается отнести проектную документацию по рекультивации нарушенных земель при разработке месторождений полезных ископаемых, за исключением проектной документации при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых, и проектную документацию по рекультивации нарушенных земель при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

11.3. Охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности

Нормы об охране окружающей среды обычно включены в отраслевые федеральные законы. Однако иногда субъектами права законодательной инициативы вносятся проекты федеральных законов, которые направлены исключительно на обеспечение экологической безопасности. Иногда на такие проекты федеральных законов следует получить заключение Правительства РФ:

1) проект федерального закона № 1043241-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты и о внесении платы за негативное воздействие от использования топлива", предлагающий установить плату за негативное воздействие от выхлопных газов, которая будет поступать в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Изменение (увеличение) сумм неналоговых доходов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, приведет к изменению доходов субъекта РФ, который используется для расчета бюджетной обеспеченности региона (см. ст. 131 БК РФ и постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации").

Исходя из уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ, ему предоставляются дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. Изменение указанного уровня приведет к изменению финансовых обязательств государства и в отдельных случаях может привести к расходам федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 1010812-6 "О внесении изменения в статью 24 Водного кодекса Российской Федерации", в котором расширяется объем полномочий органов государственной власти Российской Федерации по осуществлению мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий путем распространения данного полномочия на такие водные объекты, как "моря или их отдельные части". Согласно финансово-экономическому обоснованию принятие данного законопроекта предполагает осуществление финансирования мероприятий по берегоукреплению прибрежных зон морей и их частей путем выделения дополнительного финансирования на основании исчисленной потребности за счет средств федерального бюджета, причем предполагаемый объем затрат на 2016 г. по берегоукреплению побережья только Черного и Азовского морей определен в размере 10,79 млрд руб.

11.4. Использование и охрана земель

На федеральном уровне охрана и использование земель регулируется ЗК РФ, Федеральным законом от 24.06.2002 № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", а также иными федеральными законами. Земельные участки могут находиться в государственной, муниципальной или частой собственности. Земли, находящиеся в государственной собственности, подразделяются на земли, находящиеся в федеральной собственности и собственности субъектов РФ. В связи с этим управление федеральной собственностью, осуществление контроля могут требовать выделение дополнительных финансовых средств федеральным органам власти на осуществление полномочий. Кроме того, изъятие земельных участков, находящихся в федеральной собственности, требует компенсации собственникам из федерального бюджета. В связи с этим на некоторые законопроекты о внесении изменений в земельное законодательство может потребоваться заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов могут являться следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 909772-6 "О земле (О единовременном безвозмездном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков)", в котором устанавливаются правовые основы единовременного безвозмездного получения отдельными категориями граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, дачного строительства, дачного хозяйства, сельскохозяйственного производства, фермерского, крестьянско-фермерского и сельского хозяйства и для сельскохозяйственного использования на территории Российской Федерации;

2) проект федерального закона № 893410-6 "О внесении изменений в статью 39.12 Земельного кодекса Российской Федерации", которым предусматривалось создание нового реестра недобросовестных собственников земельных участков, землепользователей, ведение которого будет осуществляться уполномоченным Правительством РФ федеральным ор-

ганом исполнительной власти. Таким образом, реализация законопроекта будет возможна только при условии проведения ряда организационных, материально-технических и иных мероприятий по созданию и ведению указанного реестра, финансирование которых будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 857444-6 "О внесении изменения в статью 49 Земельного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось расширить перечень оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, дополнив его случаем строительства, реконструкции гидротехнических сооружений федерального, регионального и местного значения, предназначенных для защиты от наводнений.

Ст. 56⁸ ЗК РФ устанавливается возмещение в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Учитывая, что изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в случае строительства, реконструкции гидротехнических сооружений федерального значения будет осуществляться в федеральную собственность, возмещение на их изъятие будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 669339-6 "О внесении изменений в статьи 11 и 16-5 Федерального закона "О содействии развитию жилищного строительства" и статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", направленный на расширение перечня категорий граждан, которые могут быть приняты в члены жилищно-строительных кооперативов, имеющих право на получение в безвозмездное срочное пользование земельных участков для строительства жилья экономического класса;

5) проект федерального закона № 6408-6 "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 2 Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", согласно которому при переводе земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию потери сельскохозяйственного производства подлежат возмещению в трехмесячный срок. Учитывая, что согласно ст. 57 ЗК РФ возмещение убытков осуществляется за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых изымаются земельные участки, при принятии решения о переводе земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель для государственных нужд возмещение потерь сельскохозяйственного производства будет осуществляться в том числе за счет средств федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 712331-6 "О земле (О единовременном безвозмездном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков)", в котором предполагалось создание единого реестра территорий и земельных участков, предназначенных для предоставления гражданам, а также земельных участков, уже предоставленных гражданам в соответствии с предлагаемым федеральным законом. Реализация указанного положения законопроекта, с учетом закрепляемого требования об обеспечении открытости и общедоступности информации, содержащейся в данном реестре, по нашему мнению, потребует расходов, покры-

ваемых за счет средств федерального бюджета, направленных на создание и ведение указанного реестра, а также на обеспечение организации открытого доступа к содержащейся в нем информации.

11.5. Использование и охрана вод

Использование и охрана вод регулируется ВК РФ, а также иными отраслевыми федеральными законами, в том числе Федеральным законом от 21.07.1997 № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений", Федеральным законом от 01.05.1999 № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал".

Согласно ст. 26 ВК РФ Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ следующие полномочия:

- предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, за исключением случаев, указанных в ч. 1 ст. 21 ВК РФ;

- осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ;

- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов РФ.

Средства на осуществление передаваемых полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. В связи с этим на законопроекты, которые вносят изменения в указанные полномочия, может потребоваться заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются следующие:

- 1) проект федерального закона № 918562-6 "О внесении изменений в статью 28 Водного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось создание нового Крымского бассейнового округа, в связи с чем на федеральные органы исполнительной власти будет возложена обязанность по определению границ бассейнового округа, гидрографическому и водохозяйственному районированию территории, что предполагает проведение ряда организационно-технических мероприятий, финансирование которых будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

- 2) проект федерального закона № 1010812-6 "О внесении изменения в статью 24 Водного кодекса Российской Федерации", согласно которому расширяется объем полномочий органов государственной власти Российской Федерации по осуществлению мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий путем распространения данного полномочия на такие водные объекты, как "моря или их отдельные части". Согласно финансово-экономическому обоснованию принятие данного законопроекта предполагает осуществление финансирования мероприятий по берегоукреплению прибрежных зон морей и их частей путем выделения дополнительного финансирования на основании исчис-

ленной потребности за счет средств федерального бюджета, причем предполагаемый объем затрат на 2016 год по берегоукреплению побережья только Черного и Азовского морей определен в размере 10,79 млрд руб.;

3) проект федерального закона № 821088-6 "О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации и статью 6.5 Федерального закона "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации", реализация которого потребует ряд водоохранных мероприятий, в частности, разработки проекта водоохранной зоны, вынос проекта в природу, проведение рекультивационных работ, обозначение и обустройство границ водоохранной зоны.

В этой связи, полагаем, что проведение данных водоохранных мероприятий потребует расходов, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

11.6. Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов

Правовое регулирование использования и охраны лесов осуществляется, в первую очередь, ЛК РФ. При этом значительное число полномочий принадлежит Российской Федерации. Согласно ст. 83 ЛК РФ Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление следующих полномочий в области лесных отношений:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

- предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений (в том числе организация и проведение соответствующих аукционов), принятие решений о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования, заключение соглашений об установлении сервитутов в отношении лесных участков в границах земель лесного фонда, принятие решений о предварительном согласовании предоставления земельных участков в границах земель лесного фонда;

- выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;

- организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесозащитного районирования и государственного лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесосеменного районирования, формирования федерального фонда семян лесных растений и государственного мониторинга воспроизводства лесов) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях;

- ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта РФ;

– осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах;

– утверждение проектной документации лесных участков в отношении лесных участков в составе земель лесного фонда;

– установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), и перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах;

– учет древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд в лесах, расположенных на землях лесного фонда.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из федерального бюджета, предоставляемые бюджетам субъектов РФ для осуществления переданных полномочий, распределяются исходя из площади эксплуатационных лесов, защитных лесов, интенсивности их использования, количества проживающего на территориях соответствующих субъектов РФ населения, показателей пожарной опасности лесов по методике, утвержденной Правительством РФ.

В связи с этим законопроекты, которые изменяют передаваемые полномочия или меняют методику расчета субвенций, могут привести к изменению финансовых обязательств государства, а также расходам из федерального бюджета. В связи с этим на них следует получить заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 944482-6 "О внесении изменений в статьи 81 и 83 Лесного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось исключить из полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений вопросы выделения особо защитных участков лесов и передать их для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, включив их в п. 6 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ.

Согласно ч. 3 ст. 83 ЛК РФ средства на осуществление переданных полномочий, указанных в части 1 статьи 83, перечисляются в виде субвенций из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ;

2) проект федерального закона № 763940-6 "О внесении изменения в статью 83 Лесного кодекса Российской Федерации", которым предлагалось передать субъектам РФ полномочие по согласованию местоположения границ лесных участков в составе земель лесного фонда.

Учитывая, что при передаче полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации финансовое обеспечение указанных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, а также исходя из положений п. 7 ст. 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", принятие данного законопроекта потребует расходов из федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 741727-6 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального зако-

на "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", в котором предлагалось расширить перечень полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, осуществление которых передается субъектам РФ при условии направления субвенций из федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 299369-6 "О внесении изменений в статьи 84 и 106 Лесного кодекса Российской Федерации", который наделял органы местного самоуправления новыми полномочиями в отношении лесных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

В ст. 14–16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяются вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа, которые исполняются за счет средств местных бюджетов (ст. 18 закона). Проектируемые полномочия не относятся к вопросам местного значения, а в соответствии со ст. 19 закона являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органами местного самоуправления. Финансовое обеспечение таких полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов, в том числе федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 271900-6 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации", которым предлагалось внести изменения в ст. 83 ЛК РФ, определяющую передачу Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ полномочий в области лесных отношений. При этом ч. 4 указанной статьи ЛК РФ установлена передача в том числе полномочий по защите лесов (за исключением лесопатологического мониторинга).

В соответствии со ст. 56 ЛК РФ государственный лесопатологический мониторинг является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядок организации и осуществления которого устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На основании ст. 63 Федерального закона "Об охране окружающей среды" указанный мониторинг осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией.

Согласно положениям проекта полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ, дополняются полномочием по осуществлению лесопатологического мониторинга.

На основании ст. 83 ЛК РФ средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

11.7. Охрана и использование животного мира

Вопросы охраны и использования животного мира регулируются, в первую очередь, Федеральным законом "О животном мире", Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических

ресурсов", Федеральным законом "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Также в Государственную Думу периодически вносятся проекты федеральных законов, которые охрану животных выделяют как самостоятельный предмет регулирования.

При анализе таких законопроектов следует оценивать полномочия Российской Федерации в области охраны и использования животного мира, устанавливаемые в законопроектах. Также следует учитывать, что согласно ст. 33 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление следующих полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов:

- организация и осуществление сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- установление лимитов добычи охотничьих ресурсов и квот их добычи, за исключением таких лимитов и квот в отношении охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- регулирование численности охотничьих ресурсов, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- определение видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты в охотничьих угодьях на территории субъекта РФ, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- ведение государственного охотхозяйственного реестра и осуществление государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания на территории субъекта Российской Федерации, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- заключение охотхозяйственных соглашений (в том числе организация и проведение аукционов на право заключения таких соглашений, выдача разрешений на добычу охотничьих ресурсов, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также занесенных в Красную книгу Российской Федерации);

- выдача разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, за исключением разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;

- осуществление контроля за использованием капканов и других устройств, используемых при осуществлении охоты;

- осуществление контроля за оборотом продукции охоты;

– осуществление федерального государственного охотничьего надзора на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Общий объем средств определяется в отношении каждого субъекта РФ на основании методик и критериев, утвержденных Правительством РФ, исходя из:

– площади среды обитания охотничьих ресурсов на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения;

– видов охотничьих ресурсов, средней численности охотничьих ресурсов на единицу площади или объема пространства среды обитания охотничьих ресурсов на территории субъекта РФ, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения;

– численности населения субъекта РФ.

В связи с изложенным внесение изменений в указанный перечень, а также изменение методики расчета субвенций или показателей, используемых для расчета субвенций, может потребовать расходов федерального бюджета. В качестве примера можно привести следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 941431-6 "О запрете контроля качества парфюмерно-косметической продукции и ее ингредиентов на животных", согласно которому на федеральные органы исполнительной власти возлагаются полномочия по проведению государственного контроля в сфере запрета на контроль качества парфюмерно-косметической продукции и ее ингредиентов на животных. Реализация указанных положений законопроекта предполагает проведение ряда организационно-технических мероприятий, финансирование которых будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 685367-6 "Об ответственном отношении к домашним животным и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором предлагалось урегулировать общественные отношения, возникающие в области охраны домашних животных. Учитывая технические сложности, которые могут возникнуть при такого рода регулировании, реализация полномочий государственных органов в данной сфере может потребовать проведения организационно-технических мероприятий, в том числе расходов федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 633848-6 "О содержании собак в Российской Федерации", которым предусматривалось возложение ряда полномочий на органы государственной власти Российской Федерации, в том числе по лицензированию купли-продажи, содержания и разведения собак потенциально опасных пород (ст. 9 законопроекта), по оборудованию приютов (питомников) для собак, иных пунктов временного содержания собак и работе по их содержанию и оказанию ветеринарной помощи (ст. 27 законопроекта).

Учитывая, что в настоящее время органы государственной власти Российской Федерации не осуществляют данные полномочия, их реали-

зация приведет к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 794429-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части расширения прав близких родственников лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", в котором предлагалось все права, установленные указанным законом в отношении лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, также распространяются на близких родственников таких лиц.

В установленных в соответствии с Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" случаях для осуществления добычи (вылова) водных ресурсов выдается соответствующее разрешение. Для получения данного разрешения необходимо уплатить государственную пошлину, установленную в п. 97 ст. 333³³ НК РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 25 Федерального закона "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации рыболовство без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без выдачи разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, то есть данная категория лиц освобождена от уплаты установленной государственной пошлины, уплачиваемой за выдачу указанного разрешения. Соответственно, в проекте предлагается расширить категорию лиц, которые не получают разрешение и освобождены от уплаты государственной пошлины;

5) проект федерального закона № 792582-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части расширения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по осуществлению рыболовства в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, а также улучшения условий жизни и благосостояния", предлагавший внести изменение в п. 2 ст. 333² НК РФ, расширяющее перечень объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, которые не будут признаваться объектами обложения сбором за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд, улучшения условий жизни и благосостояния представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством РФ) и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования.

Глава 12 ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМАТИЗАЦИЯ

12.1. Информационные системы, технологии и средства их обеспечения

Информация представляет собой сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Информационной системой является совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Основы правового регулирования информационных систем установлены Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". Нормы, регулирующие предоставление информации, в том числе создание и обслуживание различных информационных систем, находятся также и в отраслевых законодательных актах.

Кроме того, предоставление информации о государственных органах регулируется Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления представляет собой информацию (в том числе документированную), созданную в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившую в указанные органы и организации.

Одним из основных требований при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является учет расходов, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, при планировании бюджетного финансирования указанных органов.

Учитывая, что финансирование федеральных государственных органов осуществляется за счет средств федерального бюджета, изменение установленного порядка ведения информационной системы о деятельности государственных органов, внедрение новой информационной системы, информационно-технологическое обеспечение каких-либо процессов, может потребовать расходов из федерального бюджета. Примерами законопроектов, на которые следует получить заключение Правительства РФ, являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1028290-6 "О единой федеральной автоматизированной информационной системе сведений о проводимых

зрелищных мероприятиях", который предусматривал создание и ведение единой информационной системы сведений о проводимых зрелищных мероприятиях и устанавливал обязанность оператора единой информационной системы, определяемого федеральным органом исполнительной власти, осуществлять эксплуатацию единой информационной системы, в том числе техническое обслуживание программно-аппаратного комплекса для приема, обработки, хранения сведений, включаемых в единую информационную систему, а также проводить регистрацию организаторов зрелищных мероприятий, распространителей билетов и пользователей в единой информационной системе на основе поступивших от них регистрационных карт и предоставлять атрибуты, необходимые для доступа к единой информационной системе.

В этой связи реализация положений проекта предполагает ряд организационно-технических мероприятий, осуществляемых посредством закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд за счет средств федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 342698-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства в области связи и ответственности за его нарушение", который предусматривал создание новой федеральной информационной системы – базы данных номеров "Не беспокоить", а также обеспечение возможности внесения абонентом его абонентского номера в базу данных номеров "Не беспокоить" через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций). Создание, формирование и регулярное распространение общедоступной части базы данных номеров "Не беспокоить" законопроектом предлагается отнести к полномочиям уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" федеральные информационные системы создаются с учетом требований, предусмотренных Федеральным законом "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". С учетом этого реализация положений проекта требует расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 199597-6 "О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства", направленный на регулирование правоотношений по созданию, модернизации и эксплуатации государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства;

4) проект федерального конституционного закона № 912128-6 "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", который устанавливал обязанность государственных органов и органов местного самоуправления размещать в сети "Интернет" дополнительную информацию об установленных фактах допущенных ими противоправных деяний. В этой связи реализация законопроекта потребует проведения ряда организационно-технических

мероприятий, направленных на обеспечение проектируемых требований. Осуществление таких мероприятий для федеральных государственных органов будет осуществляться за счет средств федерального бюджета.

12.2. Средства массовой информации

Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

Федеральным законом от 13.07.2015 № 257-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Федеральный закон "О связи" было введено понятие обязательные общедоступные телеканалы и (или) радиоканалы.

К обязательным общедоступным телеканалам и (или) радиоканалам относятся:

1) общероссийские обязательные общедоступные телеканалы и радиоканалы, перечень которых утверждает Президент РФ в целях сохранения и обеспечения единого информационного пространства Российской Федерации;

2) телеканалы, получившие право на осуществление эфирного цифрового наземного вещания с использованием позиций в мультиплексах на всей территории Российской Федерации.

Вещатель общероссийского обязательного общедоступного телеканала или радиоканала обязан обеспечить его распространение на территории проживания населения Российской Федерации.

Вещателю общероссийского обязательного общедоступного телеканала или радиоканала выдается универсальная лицензия на телевизионное вещание, радиовещание. Вещатель общероссийского обязательного общедоступного телеканала или радиоканала вправе осуществлять на территории Российской Федерации эфирное наземное вещание с использованием радиочастот без проведения торгов (конкурса, аукциона).

Покрытие расходов, понесенных вещателями и связанных с эфирным наземным вещанием общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов на территориях малочисленных населенных пунктов, осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ. Критерии отнесения населенных пунктов к малочисленным населенным пунктам в целях настоящей статьи устанавливаются Правительством РФ.

В связи с этим расширение расходов вещателя на указанную деятельность может потребовать расходов федерального бюджета на их компенсацию.

Примерами законопроектов, на которые следует получить заключение Правительства РФ, являются следующие:

1) проект федерального закона № 299000-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О средствах массовой информации" и статью 14

Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" по вопросу доступности информации телевизионных программ для инвалидов по слуху, слабослышащих и неслышащих граждан", в котором предлагалось внести дополнения в ст. 14 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" и в статьи 2, 20, 32¹ Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 "О средствах массовой информации", касающиеся сопровождения "бегущей строкой" информационных выпусков новостей и образовательных программ телевизионного вещания на общероссийских обязательных общедоступных телеканалах в целях обеспечения прав инвалидов по слуху, слабослышащих и неслышащих граждан на получение публичной (массовой) информации.

В законопроекте также использовались понятия, содержание которых не определено в законодательстве Российской Федерации. Например, к таким понятиям относятся "информационные выпуски новостей", "образовательные программы", "визуальный сурдоперевод".

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что "в отличие от скрытого субтитрования либо визуального сурдоперевода "бегущая строка" может отключаться на телевизионном приемнике по усмотрению гражданина". Между тем, именно технология скрытого субтитрования позволяет включать/выключать титры, формируемые в составе телетекста, тогда как возможность включения или выключения "бегущей строки" по усмотрению зрителя не поддерживается существующими форматами эфирного вещания.

Для реализации положений проекта потребуется финансирование из федерального бюджета, в том числе на проведение ряда научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в части разработки новых стандартов для цифрового телевидения;

2) проект федерального закона № 797226-6 "Об общественных советах по содействию защите нравственности в средствах массовой информации в Российской Федерации", который предусматривал создание общественных советов по защите нравственности в средствах массовой информации, действующих, в частности, при Федеральном Собрании Российской Федерации. Положения ст. 10 законопроекта определяют, что материальное обеспечение деятельности общественных советов осуществляется за счет средств учредителей. Поскольку учредителями являются федеральные органы государственной власти, реализация нового полномочия будет осуществляться за счет федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 158226-6 "Об Общественном совете Российской Федерации по телевидению", который предусматривал введение нового вида расходных обязательств Российской Федерации: финансовое обеспечение деятельности Общественного совета, содержание его аппарата, а также возмещение расходов члена Общественного совета, связанные с осуществлением им полномочий члена Общественного совета, за счет средств федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 295503-5 "Об ограничении оборота продукции эротического и порнографического характера", в котором предлагалось установить правовые основы государственного регулирования деятельности, связанной с оборотом на территории Российской Феде-

рации продукции эротического и порнографического характера, и ограничения осуществления данной деятельности. Для этого предусматривалось наделение Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ, органов государственной власти субъектов РФ полномочиями по государственному регулированию деятельности, связанной с оборотом на территории Российской Федерации продукции эротического и порнографического характера, организацией и проведением мероприятий эротического характера. При этом указанные полномочия осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Глава 13. ОБРАЗОВАНИЕ. НАУКА. КУЛЬТУРА

13.1. Образование

В ст. 43 Конституции РФ государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Правовое регулирование образования осуществляется Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации".

В указанном федеральном законе содержится значительное число норм, регулирующих порядок финансирования системы образования. Учитывая, что в системе образования создаются, в том числе государственные образовательные организации, которыми признаются образовательные организации, созданные в том числе Российской Федерацией, на осуществление их деятельности требуются расходы из федерального бюджета.

Кроме того, часть полномочий Российской Федерации в сфере образования переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ.

К таким полномочиям относятся следующие полномочия:

- государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ, а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории;

- лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ;

- государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации;

- подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации.

Финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий производится за счет субвенций из федерального бюджета, а также в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта РФ на указанные цели не менее чем в размере планируемых поступлений

в бюджет субъекта РФ от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных полномочий и зачисляемой в бюджет субъекта РФ в соответствии с БК РФ.

Общий размер субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление переданных полномочий определяется на основании методики, утвержденной Правительством РФ, исходя из:

- количества муниципальных районов и городских округов на территории субъекта РФ, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- количества организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и их филиалов, в отношении которых полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования, лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательной деятельности переданы органам государственной власти субъектов РФ.

Также следует учитывать, что студентам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, назначается государственная академическая стипендия и (или) государственная социальная стипендия в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Размер стипендиального фонда определяется исходя из общего числа обучающихся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и нормативов, установленных Правительством РФ по каждому уровню профессионального образования и категориям обучающихся с учетом уровня инфляции.

Федеральным законом также установлены и иные гарантии для студентов и педагогических работников. Учитывая изложенное, на многие законопроекты о внесении изменений в законодательство об образовании следует получить заключение Правительства РФ, как, например, на такие законопроекты:

- 1) проект федерального закона № 128438-6 "О минимальном размере средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений", в котором предлагалось установить минимальный размер средней заработной платы педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, рассчитанный на одну ставку педагогического работника, в соответствующих процентных соотношениях к средней заработной плате работников, занятых в сфере экономики субъекта РФ, на территории которого расположено соответствующее образовательное учреждение. Одновременно предлагалось поэтапное повышение минимальной средней заработной платы педагогическим работникам в течение 2012–2015 гг.

Согласно ст. 5 ТК РФ регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами осуществляет

ся трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из ТК РФ, иных федеральных законов и законов субъектов РФ, содержащих нормы трудового права.

Нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах, должны соответствовать ТК РФ.

Однако в ТК РФ понятие "минимальный размер средней заработной платы", а также нормы по установлению такого минимального размера отсутствуют.

В соответствии со ст. 133 ТК РФ федеральным законом устанавливается минимальный размер оплаты труда, который определяется одновременно на всей территории Российской Федерации и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Заработная плата (оплата труда работников) устанавливается работнику трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы (ст. 129, 135 ТК РФ).

Размер средней заработной платы не может быть установлен федеральным законом по состоянию на конкретную дату, так как это расчетная величина.

На основании ст. 139 ТК РФ для всех случаев определения размера средней заработной платы (среднего заработка), предусмотренных ТК РФ, устанавливается единый порядок ее исчисления.

Расчет средней заработной платы работника производится исходя из фактически начисленной ему заработной платы и фактически отработанного им времени за 12 календарных месяцев, предшествующих периоду, в течение которого за работником сохраняется средняя заработная плата.

Для расчета средней заработной платы учитываются все предусмотренные системой оплаты труда виды выплат, применяемые у соответствующего работодателя независимо от источников этих выплат.

Выплаты, которые учитываются при определении размера средней заработной платы каждого работника, могут быть разного вида, могут быть временными или постоянными.

Статьей 2 законопроекта предусмотрено, что повышение уровня заработной платы педагогических работников обеспечивается за счет средств государственных органов власти или органов местного самоуправления. Российская Федерация финансирует расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникающие при реализации положений проекта.

В этом случае реализация положений законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 789680-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" и в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в части восстановления единства образовательного пространства и реализации единой государственной политики в области образования в Российской Федерации

Федерации", определяющий новое полномочие федеральных органов государственной власти в сфере образования по заключению контрактов с физическими лицами на создание базовых учебников с переходом исключительных прав на оригиналы базовых учебников и исключительных прав на базовые учебники к Российской Федерации.

Кроме того, согласно проектируемой ч. 8 ст. 181 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" условием указанных контрактов является осуществление выплат, предусмотренных статьей 1234 ГК РФ. К таким выплатам отнесено вознаграждение, которое определяется федеральным органом исполнительной власти путем применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Учитывая, что исключительное право на вышеуказанные учебники переходит к Российской Федерации, указанное вознаграждение в соответствии с условиями заключенных контрактов будет осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, законопроектом устанавливается положение, предусматривающее передачу в Российскую академию образования подготовленных общих линейк базовых учебников для проведения научно-педагогической экспертизы, которая, в свою очередь, осуществляется за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 960548-6 "О внесении изменения в статью 77 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" (о финансовом обеспечении выявления и поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности)", в котором предлагалось установить финансовое обеспечение выявления и поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности или добившихся успехов в учебной деятельности, научной (научно-исследовательской) деятельности, творческой деятельности и физкультурно-спортивной деятельности, а также содействия в получении такими лицами образования в размере не менее одного процента от общего объема средств раздела "Образование" федерального бюджета, бюджета соответствующего субъекта РФ и соответствующего местного бюджета.

В этом случае установление обязательного финансирования из федерального бюджета в определенном законопроектом размере указанных категорий групп лиц может привести к увеличению расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета, учитывая, что в соответствии с п. 4 ст. 77 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" устанавливается право предоставления бюджетных ассигнований в порядке, определенном Правительством РФ, в виде специальных денежных поощрений и иных мер стимулирования для лиц, проявивших выдающиеся способности. При этом органы государственной власти субъектов РФ также вправе устанавливать специальные денежные поощрения для указанных лиц и иные меры стимулирования.

В отношении же выявления и поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности, а также лиц, добившихся успехов в учебной деятельности, научной (научно-исследовательской) деятельности, творческой деятельности и физкультурно-спортивной деятельности, устанавливается содействие в получении такими лицами образования, в частности, созда-

ние в образовательных организациях специализированных структурных подразделений (п. 5 ст. 77 федерального закона).

Кроме того, учитывая, что законопроектом устанавливается обязательный размер финансирования указанных групп лиц из средств федерального бюджета, полагаем, что проектируемые положения могут также привести к изменению финансовых обязательств государства, в части необходимости увеличения или уменьшения финансирования из федерального бюджета других сфер в рамках общего объема средств раздела "Образование" федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 907006-6 "О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в части воспитания детей и молодежи", согласно которому организации, осуществляющие образовательную деятельность, при реализации основных образовательных программ и дополнительных общеобразовательных программ будут осуществлять нравственное и патриотическое воспитание детей и молодежи, в том числе во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы детей и молодежи.

Таким образом, указанное требование может повлечь разработку и утверждение изменений в основные образовательные программы и дополнительные общеобразовательные программы, реализуемые образовательными организациями, в частности, федеральными государственными образовательными организациями, что будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

5) проект федерального закона № 811807-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" в части установления стипендии в размере не ниже уровня прожиточного минимума", согласно которому под стипендией понимается денежная выплата, назначаемая обучающимся в целях поддержки их достойного уровня жизни в период освоения ими соответствующих образовательных программ.

При этом в соответствии с предлагаемой новой ч. 10 ст. 36 федерального закона устанавливался минимальный размер норматива для формирования стипендиального фонда за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета не ниже уровня прожиточного минимума субъекта РФ, на территории которого расположено образовательное учреждение.

В связи с изложенным, реализация законопроекта повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 329200-6 "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", устанавливающий положение, в соответствии с которым гарантируется бесплатность высшего медицинского образования, получаемого в качестве второго высшего образования. Соответственно, обеспечение указанной гарантии повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, в целях финансирования соответствующих бюджетных мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

7) проект федерального закона № 137779-6 "О целевой контрактной подготовке специалистов со средним профессиональным и высшим профессиональным образованием для организаций оборонно-промышлен-

ного комплекса и о внесении изменений в отдельные законодательные акты", предусматривающий меры социальной поддержки обучающихся и специалистов, а также профессиональную ориентацию обучающихся образовательных учреждений общего образования, которые являются расходными обязательствами Российской Федерации;

8) проект федерального закона № 137213-6 "О внесении изменений в статьи 18 и 50 Закона Российской Федерации "Об образовании", которым предлагалось установить обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления (в качестве социальной поддержки обучающихся) создавать нетиповые образовательные учреждения высшей категории для детей, подростков и молодых людей, проявивших выдающиеся способности, в то время как действующая на момент внесения законопроекта норма Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 "Об образовании" устанавливала право органов государственной власти и органов местного самоуправления на создание таких учреждений.

При этом предлагаемая законопроектом норма носит императивный характер, возлагая на органы государственной власти, как федерального уровня, так и регионального уровня обязанность создания нетиповых образовательных учреждений.

Учитывая, что нетиповые образовательные учреждения должны были создаваться в форме федеральных государственных казенных учреждений или государственных бюджетных образовательных учреждений, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств федерального бюджета (ст. 6, п. 2 ст. 161 БК РФ, ст. 9² Федерального закона "О некоммерческих организациях"), предлагаемое законопроектом изменение, потребует расходов из федерального бюджета;

9) проект федерального закона № 615391-5 "О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации "Об образовании", устанавливающий ежемесячную надбавку к заработной плате педагогическим работникам общеобразовательных учреждений в течение первых трех лет работы после окончания ими образовательного учреждения среднего профессионального или высшего профессионального образования;

10) проект федерального закона № 616424-5 "О внесении изменения в пункт 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании", в котором предоставлялось право педагогических работников образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением;

11) проект федерального закона № 616890-5 "О внесении изменений в статью 41 Закона Российской Федерации "Об образовании" и статью 2 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", которым устанавливалось последовательное увеличение гарантированного числа студентов федеральных государственных вузов, обучающихся за счет средств федерального бюджета. Законопроект фиксирует следующее минимальное число студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета:

– с 1 сентября 2012 г. – не менее 190 студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации;

- с 1 сентября 2013 г. – не менее 210 студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации;
- с 1 сентября 2016 г. – не менее 230 студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации;
- с 1 сентября 2020 г. – не менее 250 студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации.

13.2. Государственные образовательные стандарты. Образовательные программы. Образовательный процесс

Сам образовательный процесс, осуществляемый в федеральных государственных образовательных учреждениях, также может потребовать расходов федерального бюджета. Кроме того следует учитывать, что на федеральном уровне принимаются государственные образовательные стандарты. Разработка нового стандарта может потребовать расходов федерального органа на закупку соответствующей услуги. В связи с этим на многие законопроекты, регламентирующие разработку государственных образовательных стандартов и образовательный процесс, может потребоваться заключение Правительства РФ. Например:

1) проект федерального закона № 443901-6 "О внесении изменений в статьи 35 и 99 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", которым предлагалось дополнить ст. 35 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" положением, согласно которому бюджетные ассигнования федерального бюджета на обеспечение учебниками и учебными пособиями, а также учебно-методическими материалами, средствами обучения и воспитания муниципальных общеобразовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным образовательным программам, в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, предоставляются в виде субсидий бюджетам субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ;

2) проект федерального закона № 684846-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации", которым определялся федеральный оператор, в полномочия которого должно входить осуществление методического сопровождения введения федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований.

Учитывая, что осуществление указанных полномочий федеральным оператором будет осуществляться за счет средств федерального бюджета и принимая во внимание, что предполагаемое законопроектом проведение конкурса по определению федерального оператора также будет финансироваться за счет средств федерального бюджета, полагаем, что реализация законопроекта потребует расходов федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 835968-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации", которым предлагалось отнести к расходным обязательствам Российской Федерации финансовое обеспечение расходов, связанных с обеспечени-

ем государственных, муниципальных и частных общеобразовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, учебниками и учебными пособиями, а к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования – обеспечение указанных образовательных организаций учебниками в печатной и электронной форме, необходимыми для реализации обязательной части основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования;

4) проект федерального закона № 819348-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" в части повышения уровня патриотизма среди обучающихся", которым предлагалось расширить перечень образовательной программы основного общего образования и образовательной программы среднего общего образования проведением обязательных бесплатных патриотических экскурсионных поездок для учащихся. При этом финансирование указанных патриотических экскурсионных поездок, согласно законопроекту, предполагается за счет средств федерального бюджета путем включения в государственную программу Российской Федерации "Развитие образования на 2013-2020 годы", утвержденную постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 295;

5) проект федерального закона № 907006-6 "О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в части воспитания детей и молодежи", согласно которому организации, осуществляющие образовательную деятельность, при реализации основных образовательных программ и дополнительных общеобразовательных программ будут осуществлять нравственное и патриотическое воспитание детей и молодежи, в том числе во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы детей и молодежи.

Таким образом, указанное проектируемое требование может повлечь разработку и утверждение изменений в основные образовательные программы и дополнительные общеобразовательные программы, реализуемые образовательными организациями, в частности, федеральными государственными образовательными организациями, что допускает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

13.3 Охрана и использование памятников истории и культуры

Законодательство о культуре очень многообразно. Основы правового регулирования установлены в Основах законодательства Российской Федерации о культуре.

Согласно ст. 13 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" источниками финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия являются:

- федеральный бюджет;

- бюджеты субъектов РФ;
- внебюджетные поступления;
- местные бюджеты.

Согласно ст. 9.1 Федерального закона отдельные полномочия Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия переданы субъектам РФ.

К таким полномочиям относятся:

- государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения;
- федеральный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Общий объем средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов РФ на осуществление переданных полномочий, определяется на основе методики, утвержденной Правительством РФ, исходя из количества и категории объектов культурного наследия, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов РФ.

Исходя из изложенного, законопроекты, изменяющие законодательство в области культуры, могут потребовать расходов из федерального бюджета. Такие законопроекты должны быть внесены в Государственную Думу вместе с заключением Правительства РФ. Например:

1) проект федерального закона № 604960-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", в котором предусматривается установление государственной охраны новых объектов культурного наследия, расположенных на территории субъекта РФ, принятого в состав Российской Федерации. При этом указанная охрана осуществляется в порядке, установленном федеральным законом для объектов культурного наследия регионального значения, включенных в реестр.

На основании ст. 13 федерального закона к источникам финансирования мероприятий по государственной охране объектов культурного наследия отнесены, в том числе федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ.

Согласно положениям проекта часть объектов, находящихся на территории нового субъекта РФ, будет отнесена к объектам федерального значения (проектируемые п. 2, 4 ст. 64¹ Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации").

В этом случае проектом устанавливаются на федеральном уровне нормы, обязывающие новые субъекты РФ в настоящее время финансировать мероприятия по государственной охране, в том числе объектов, которые в будущем будут признаны объектами культурного наследия федерального значения.

Учитывая, что в бюджетах субъектов РФ не предусмотрены расходы на вышеперечисленные мероприятия, полагаем, что реализация положений проекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов указанным субъектам;

2) проект федерального закона № 827698-6 "О внесении изменения в статью 56¹ Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", предусматривающий, что охранные обязательства, содержащие требования в отношении многоквартирного дома в целом и общего имущества многоквартирного дома, все жилые помещения которого находятся в частной собственности будут выполняться, в том числе уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Согласно действующей редакции п. 3 ст. 56¹ Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" указанные обязательства подлежат выполнению всеми собственниками помещений в многоквартирном доме либо по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятому не менее чем двумя третями голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме, управляющей организацией, товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющими управление многоквартирным домом.

Законопроектом предлагалось установить положения, согласно которым требования к сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, подлежащие выполнению физическими лицами, будут выполняться, в том числе уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

Таким образом, законопроектом определены новые полномочия федерального органа исполнительной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

13.4. Кинематография

Одним из направлений развития культуры является поддержка кинематографии. Правовое регулирование в данной области осуществляется Федеральным законом от 22.08.1996 № 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации". Одной из форм государственной поддержки кинематографии является ее частичное государственное финансирование.

Государственное финансирование осуществляется на основе государственного контракта, заключенного федеральным органом исполнительной власти в области кинематографии с продюсером, прокатчиком, демонстратором национального фильма в порядке, установленном зако-

подательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в пределах расходов средств федерального бюджета, предусмотренных на кинематографию на соответствующий финансовый год, или путем предоставления субсидий из федерального бюджета в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В связи с этим на законопроекты, которые расширяют сферу государственной поддержки или предлагают новые направления в области кинематографии, следует получить заключение Правительства Российской Федерации. Например:

1) проект федерального закона № 773215-6 "О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" и Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов", в котором предполагалось расширение перечня оснований для государственного финансирования проката национального фильма, в отношении обязательного субтитрирования и тифлокомментирования полнометражного национального фильма.

Согласно части третьей ст. 9 федерального закона государственное финансирование проката национального фильма, предназначенного для показа на территории Российской Федерации, осуществляется на основе государственного контракта, заключаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд либо путем предоставления субсидий из федерального бюджета в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Следует также отметить, что редакция законопроекта предполагает исключение действующей части второй ст. 9 федерального закона, согласно которой государственное финансирование проката национального фильма не может превышать 70 процентов сметной стоимости его проката. Таким образом, предполагаемое изложение в новой редакции части второй ст. 9 федерального закона снимает ограничение на участие государства в финансировании проката национального фильма, что, в свою очередь, предполагает возможное увеличение государственного финансирования проката национального фильма вплоть до 100 процентов, соответственно, и увеличение объема субсидий, предусмотренных федеральным бюджетом;

2) проект федерального закона № 798464-6 "О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" и Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов", в котором также предполагалось расширение перечня оснований для государственного финансирования проката национального фильма, в отношении обязательного субтитрирования и тифлокомментирования полнометражного национального фильма;

3) проект федерального закона № 217502-6 "О кинематографии в Российской Федерации". Данный законопроект затрагивал вопросы финансирования кинематографии за счет средств федерального бюджета, а также предусматривал ряд новых полномочий федерального органа исполнительной власти, ответственного за государственную политику в области кинематографии, что в соответствии со ст. 21 БК РФ осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете;

4) проект федерального закона № 180132-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации", которым предлагалось создать рабочую группу – Государственную комиссию по кинематографии, действующую на постоянной основе при федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять государственную поддержку кинематографии, отнес к ее функциям осуществление экспертизы фильмов.

Ст. 1 законопроекта предусматривала отнесение к полномочиям вышеуказанного федерального органа исполнительной власти разработку положения, определение персонального состава и обеспечение деятельности рабочей группы.

В этом случае наделение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную поддержку кинематографии, проектируемыми новыми полномочиями повлечет расходы федерального бюджета, в силу того, что деятельность федеральных органов исполнительной власти финансируется из федерального бюджета.

13.5. Наука

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области науки и научной политики относятся:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов, разработка и проведение единой государственной научно-технической политики;
- выбор приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации;
- формирование и реализация федеральных научных и научно-технических программ и проектов, а также определение федеральных органов исполнительной власти, ответственных за их выполнение;
- финансирование научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета;
- установление системы экономических и иных льгот в целях стимулирования научной и (или) научно-технической деятельности и использование ее результатов;
- содействие развитию инновационной деятельности субъектов РФ;
- организация научно-технического прогнозирования;

- формирование рынков научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг) Российской Федерации;
- создание, реорганизация, ликвидация федеральных государственных научных организаций, осуществление функций и полномочий их учредителя;
- реализация обязательств по научным и научно-техническим программам и проектам, предусмотренным международными договорами Российской Федерации;
- охрана прав интеллектуальной собственности;
- формирование системы технического регулирования, систем научно-технической информации, патентно-лицензионного дела и управление ими;
- установление государственной системы научной аттестации.

Правовое регулирование научной деятельности устанавливаются, в первую очередь, Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике". Кроме того, для развития науки в разных областях приняты отдельные федеральные законы, в том числе Федеральный закон от 27.07.2010 № 220-ФЗ "О национальном исследовательском центре "Курчатовский институт", Федеральный закон от 16.10.2012 № 174-ФЗ "О Фонде перспективных исследований", Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ "Об инновационном центре "Сколково", Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации".

В связи с тем, что государственная поддержка науки предполагает, в том числе, и финансовую поддержку из федерального бюджета, на многие законопроекты, расширяющие данную поддержку, следует получить заключение Правительства РФ. Например:

1) проект федерального закона № 177863-6 "О внесении дополнения в статью 81 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в котором предлагалось установить, что наукоградом может являться также и внутригородское муниципальное образование города федерального значения в случае, если в указанном муниципальном образовании осуществляется научно-техническая деятельность.

Согласно ст. 1 Федерального закона "О статусе наукограда в Российской Федерации" наукоград – муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 8 указанного федерального закона). В соответствии со ст. 81 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" наукограды являются городскими округами.

Предлагаемое изменение приведет к увеличению числа субъектов, имеющих право получить статус наукограда, соответственно, приведет к изменению финансовых обязательств Российской Федерации;

2) проект федерального закона № 17624-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с при-

нятием Федерального закона "О господдержке инновационной деятельности в Российской Федерации", в котором предусматривалось внесение изменения в ст. 69 БК РФ, согласно которому "при решении вопроса в установленных п. 1 ст. 69 БК РФ случаях о выделении ассигнований из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов должны предусматриваться бюджетные средства на инновационную деятельность.

Принимая во внимание, что бюджетные ассигнования согласно ст. 6 БК РФ представляют собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, и то, что указанные денежные средства будут выделяться на инновационную деятельность в том числе из федерального бюджета, принятие законопроекта приведет к расходам федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 17601-6 "О господдержке инновационной деятельности в Российской Федерации", в котором предусматривалось, что Правительство РФ определяет федеральный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию государственной поддержки инновационной деятельности, а ст. 8 законопроекта закрепляются основные полномочия такого органа, среди которых следует отметить, например, создание и развитие федеральных общедоступных информационных систем в сфере инновационной деятельности и анализ состояния инновационной деятельности, применения мер и подготовку прогнозов по ее развитию. Поскольку в настоящее время указанные полномочия не возложены ни на один из федеральных органов исполнительной власти, их реализация потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

Согласно п. 6 ст. 11 законопроекта поддержка инновационной деятельности органами государственной власти Российской Федерации осуществляется путем "частичного или полного финансирования реализации отдельных инновационных программ и проектов за счет средств бюджета Российской Федерации, в том числе предоставления бюджетных кредитов", "приобретения продукции инновационной деятельности, выдачи грантов организациям".

Согласно абзацу третьему ст. 12 проекта организационное обеспечение конкурса на получение инновационных грантов и его финансирование должны будут осуществляться уполномоченным Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления за счет средств соответствующего бюджета.

Согласно ст. 13 проекта для поддержки инновационной деятельности ежегодно будет формироваться федеральная целевая инновационная программа, в которую будут включаться выделяемые на основные направления государственной поддержки инновационной деятельности объемы финансовых ресурсов. Объем финансирования программных мероприятий по развитию инновационной деятельности за счет средств федерального бюджета указывается, в том числе, в расходной части федерального бюджета как отдельный вид расходов.

Глава 14. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ. ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ

14.1. Управление в сфере здравоохранения

Отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан, регулируются в первую очередь Федеральным законом "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", Федеральным законом от 23.02.2013 № 15-ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака", Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств" и другими.

В федеральном законе "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" содержится перечень полномочий федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья и в частности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Кроме того, федеральным законом "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" предусмотрена передача полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий:

– лицензирование (в части предоставления и переоформления лицензий, предоставления дубликатов лицензий и копий лицензий, осуществления лицензионного контроля в отношении соискателей лицензий и лицензиатов, представивших заявления о переоформлении лицензий, прекращения действия лицензий, формирования и ведения реестров выданных органами государственной власти субъектов РФ лицензий, утверждения форм заявлений о предоставлении и переоформлении лицензий, утверждения форм уведомлений, выписок из указанных реестров лицензий и других используемых в процессе лицензирования документов, а также предоставления заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования, включая размещение этой информации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальных сайтах органов государственной власти субъектов РФ с указанием адресов электронной почты, по которым пользователями этой информации могут быть направлены запросы и получена запрашиваемая информация о следующих видах деятельности:

- а) медицинская деятельность медицинских организаций;
- б) фармацевтическая деятельность;

в) деятельность по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I, II и III перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации);

– организация обеспечения лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, лиц после трансплантации органов и (или) тканей лекарственными препаратами по перечню, утверждаемому Правительством РФ и сформированному в установленном им порядке.

Средства на осуществление переданных полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета.

Общий объем средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов РФ, определяется на основании следующих методик, утверждаемых Правительством РФ, исходя из:

– численности населения;

– количества медицинских организаций, осуществление полномочия по лицензированию медицинской деятельности которых передано органам государственной власти субъекта Российской Федерации; количества аптечных организаций, осуществляющих реализацию населению лекарственных препаратов и медицинских изделий, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

– иных показателей.

Источниками финансового обеспечения в сфере охраны здоровья являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, средства обязательного медицинского страхования, средства организаций и граждан, средства, поступившие от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования, и иные не запрещенные законодательством Российской Федерации источники.

В связи с этим внесение изменений в порядок управления в сфере здравоохранения может потребовать расходов из федерального бюджета. На такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ. К их числу относятся, например:

1) проект федерального закона № 719034-6 "О внесении изменений в статью 80 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предусматривались новые полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере охраны здоровья. Названным федеральным органом будет осуществляться государственная регистрация (перерегистрация) предельных отпускных цен производителей на медицинские изделия, включенные в перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Кроме того, положениями законопроекта предусмотрено ведение федеральным органом государственного реестра предельных отпускных

цен. При этом определены сведения, которые должны содержаться в таком реестре.

Учитывая, что финансирование деятельности федерального органа осуществляется за счет средств федерального бюджета, реализация положений проекта потребует расходов, покрываемых за счет указанного бюджета;

2) проект федерального закона № 874102-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", согласно которому к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья будет отнесено принятие государственного плана охраны здоровья граждан, профилактики, снижения заболеваемости и увеличения ожидаемой продолжительности жизни населения Российской Федерации на шестилетний период, краткосрочных государственных планов и программ по реализации государственного плана охраны здоровья граждан в Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 2 законопроекта при разработке и принятии государственного плана охраны здоровья граждан в Российской Федерации, профилактики, снижения заболеваемости и увеличения ожидаемой продолжительности жизни населения Российской Федерации на 2016-2021 гг. в числе плановых показателей на конец планового периода должно быть увеличение совокупного объема средств, направляемых на финансовое обеспечение государственной политики в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации, до показателя, составляющего не менее 6 процентов от объема валового внутреннего продукта.

При этом также предусматривается создание национального совета по охране здоровья граждан в Российской Федерации, в состав которого входят в том числе депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека, федеральные государственные гражданские служащие.

К числу полномочий национального совета предлагается отнести осуществление мониторинга состояния здоровья населения и организации здравоохранения в Российской Федерации, что может потребовать создание аппарата национального совета.

Учитывая, что финансирование деятельности федеральных органов осуществляется за счет средств федерального бюджета, указанные изменения могут привести к дополнительным расходам федерального бюджета.

14.2. Медицинские организации

Медицинская помощь оказывается медицинскими организациями. Медицинская организация представляет собой юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, осуществляющее в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности.

Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения оказывается гражданам бесплатно.

Учитывая, что медицинские организации могут быть подведомственны федеральным органам исполнительной власти, расширение их полномочий может привести к расходам федерального бюджета. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 472427-6 "О внесении изменений в статью 83 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предлагалось осуществлять финансирование оказывающих гражданам первичную медико-санитарную помощь медицинских организаций, расположенных в сельских населенных пунктах, в объеме необходимых затрат на осуществление деятельности этих организаций в порядке, установленном программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. При этом предусматривается, что перечень таких организаций утверждается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, внесение указанного изменения обусловлено, в том числе, изменением механизма финансирования медицинских организаций, которое в настоящее время зависит от объема оказания медицинских услуг и возможности оказания платных услуг, что не соответствует особенностям сельских районов.

Ст. 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" установлено, что при формировании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи учитываются, в том числе, уровень и структура заболеваемости населения субъекта РФ, а также климатические и географические особенности региона и транспортная доступность медицинских организаций. Таким образом, указанной статьей предусмотрены особенности организации медицинской помощи в сельских населенных пунктах, включая удаленные и характеризующиеся низкой транспортной доступностью.

Законопроектом не определяются финансовые источники, обеспечивающие возмещение указанных затрат, объем такого возмещения, а также не устанавливаются критерии удаленности медицинских организаций в сельской местности от других медицинских организаций. В то же время такими источниками могут быть средства федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 1049218-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О донорстве крови и ее компонентов" (в части регулирования отношений, связанных с созданием и использованием семейных банков крови)", предусматривающий использование специального режима хранения заготовленной крови и (или) ее компонентов – режим семейного банка крови, при котором использование крови и (или) ее компонентов ограничивается кругом реципиентов из их числа на определенный срок, только по истечении которого кровь и (или) ее компоненты безвозмездно переходят в распоряжение субъектов обращения донорской крови и (или) ее компонентов и используются в общем порядке,

установленном федеральным законом. При этом хранение крови и (или) ее компонентов с использованием режима семейных банков крови осуществляется субъектами обращения донорской крови и (или) ее компонентов на безвозмездной основе.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 20.07.2012 № 125-ФЗ "О донорстве крови и ее компонентов" (в части регулирования отношений, связанных с созданием и использованием семейных банков крови)", субъектами обращения крови и (или) ее компонентов являются, среди прочих, медицинские организации государственной системы здравоохранения, а также организации федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба. Именно данные субъекты непосредственно осуществляют заготовку, хранение и транспортировку донорской крови и (или) ее компонентов.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 9 федерального закона, финансовое обеспечение организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и осуществляющих деятельность в сфере обращения донорской крови и (или) ее компонентов, является полномочием федеральных органов государственной власти.

В этой связи реализация положений законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

14.3. Порядок оказания медицинской помощи различным категориям граждан

В соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи органы государственной власти субъектов РФ утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании.

Медицинская помощь классифицируется по видам, условиям и форме ее оказания.

К видам медицинской помощи относятся:

- первичная медико-санитарная помощь;
- специализированная, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь;

- скорая, в том числе скорая специализированная медицинская помощь;
- паллиативная медицинская помощь.

Медицинская помощь может оказываться в следующих условиях:

- вне медицинской организации (по месту вызова бригады скорой, в том числе скорой специализированной медицинской помощи, а также в транспортном средстве при медицинской эвакуации);

- амбулаторно (в условиях, не предусматривающих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения), в том числе на дому при вызове медицинского работника;

- в дневном стационаре (в условиях, предусматривающих медицинское наблюдение и лечение в дневное время, но не требующих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения);
- стационарно (в условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение).

Примерами законопроектов, которые изменяют порядок оказания медицинской помощи гражданам и на которые следует получить заключение Правительства РФ, являются следующие:

1) проект федерального закона № 921240-6 "О внесении изменения в статью 83 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", согласно которому расходы, связанные с оказанием гражданам бесплатной медицинской помощи в экстренной форме медицинской организацией, в том числе медицинской организацией частной системы здравоохранения, в любом случае подлежат возмещению в случае оказания бесплатной медицинской помощи в экстренной форме. Размер возмещения расходов определяется в соответствии с тарифами обязательного медицинского страхования на оплату медицинской помощи соответствующего вида, если иной размер возмещения расходов не установлен в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Согласно со ст. 35 Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" базовая программа обязательного медицинского страхования является составной частью программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, финансирование которой осуществляется в том числе за счет средств федерального бюджета.

При этом структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты, приобретение лекарственных средств и т. д.

Законопроектом предлагается распространить тариф обязательного медицинского страхования на оплату медицинской помощи в случае оказания медицинской помощи в экстренной форме, который в соответствии с Федеральным законом "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" не распространяется на возмещение таких расходов.

В этой связи реализация положений законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 1006477-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предусматривалось использование современных форм оказания медицинской помощи – мобильных медицинских комплексов, телемедицинских технологий. В настоящее время оказание медицинской помощи с использованием мобильных медицинских комплексов и телемедицинских технологий не осуществляется.

Реализация предлагаемых законопроектом положений приведет к необходимости оснащения медицинских организаций мобильными медицинскими комплексами и телемедицинскими технологиями, что потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, поскольку источниками финансового обеспечения в сфере охраны здоровья являются,

в том числе средства федерального бюджета (ст. 82 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации");

3) проект федерального закона № 977899-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предусматривалось право пациента на проведение видеозаписи действий медицинского персонала в ходе медицинского хирургического вмешательства с применением общей анестезии.

Из представленной редакции законопроекта в части вносимых изменений в ст. 13 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", согласно которым видеозапись операции, проведенной с помощью общей анестезии, возможна только с предварительного письменного согласия пациента, не представляется возможным сделать вывод о том, кем (медицинской организацией или пациентом) будет проводиться указанная видеосъемка.

Учитывая, что источниками финансового обеспечения в сфере охраны здоровья являются, в том числе, средства федерального бюджета, реализация положений законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета, в случае проведения вышеуказанной видеосъемки медицинской организацией, финансирование которой осуществляется за счет средств федерального бюджета (ст. 82 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации");

5) проект федерального закона № 357089-6 "О внесении изменений в статьи 33 и 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", которым предусматривалась возможность оказания в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях первичной медико-санитарной помощи в стационарных условиях и формирование территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи с учетом плотности населения и особенностей его расселения в регионе.

Федеральным законом "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" предусмотрено оказание первичной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях и в условиях дневного стационара. Предлагаемое законопроектом оказание первичной медико-санитарной помощи в стационарных условиях обуславливает рост затрат на здравоохранение и необходимость осуществления дополнительных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе расходов федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 941764-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и Федеральный закон "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", согласно которому финансовое обеспечение оказания гражданам специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи будет осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

В настоящее время финансирование вышеуказанной медицинской помощи осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, источником которых в том числе являются межбюджетные трансферты из бюджета Федерального фонда обязательного медицин-

ского страхования, в состав которого входят страховые взносы на обязательное медицинское страхование; недоимки по взносам, налоговым платежам; начисленные пени и штрафы; средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Федерального фонда в случаях, установленных федеральными законами; доходы от размещения временно свободных средств; иные источники, предусмотренные законодательством Российской Федерации. В этой связи полагаем, что реализация норм законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 732783-6 "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", согласно которому предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя будет допускаться в целях размещения сведений о таком гражданине в государственных информационных системах людей, местонахождение которых неизвестно родственникам и близким.

Учитывая, что в настоящее время такие информационные системы не используются, а также принимая во внимание, что органы государственной власти финансируются из федерального бюджета, создание такой информационной системы потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета;

8) проект федерального закона № 636970-6 "О внесении изменений в статью 8 Закона Российской Федерации "О трансплантации органов и (или) тканей человека" и статью 47 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предусмотрено создание электронной базы данных доноров органов и тканей.

Учитывая, что в настоящее время учреждения здравоохранения не осуществляют данное полномочие, создание такой базы данных приведет к расходам, покрываемым за счет средств федерального бюджета;

9) проект федерального закона № 470963-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предлагалось, в частности, дополнить Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" новым видом медицинской помощи – гериатрической помощью, а также возложить на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья полномочия по разработке и реализации программ поддержания периода долголетней активной жизни, осуществлению мероприятий по выявлению признаков преждевременного старения и профилактике возрастных инвалидизирующих заболеваний.

Реализация указанных положений повлечет за собой расходы, покрываемые за счет бюджетов субъектов РФ. В этом случае возникнет необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности отдельных субъектов РФ, которое может быть реализовано путем предоставления бюджетам отдельных субъектов РФ соответствующих межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, либо путем перераспределения между бюджетами субъектов РФ общего объема средств, выделенных из федерального бюджета.

10) проект федерального закона № 93867-6 "О принудительном лечении лиц, больных наркоманией, включая тех, кто употребил впервые наркотические средства без назначения врача", которым устанавливалась обязанность этих больных "проходить принудительное лечение в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения".

Поскольку наркологическая помощь относится к такому виду медицинской помощи как специализированная медицинская помощь, финансирование ее в соответствии с ч. 2 ст. 83 Федерального закона "Об основах здоровья граждан в Российской Федерации" осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ, выделяемых в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (в части медицинской помощи, не включенной в территориальные программы обязательного медицинского страхования, а также расходов, не включенных в структуру тарифов на оплату медицинской помощи, предусмотренную в территориальных программах обязательного медицинского страхования), а также за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделяемых федеральным медицинским организациям (в части медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, а также расходов, не включенных в структуру тарифов на оплату медицинской помощи, предусмотренную в базовой программе обязательного медицинского страхования) (ч. 3 ст. 83 указанного федерального закона).

14.4. Обеспечение населения медикаментами, лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения

При оказании медицинской помощи гражданам, в том числе, предоставляются лекарственные средства. Также во многих законодательных актах закреплено право граждан на получение лекарственных средств и изделий медицинского назначения бесплатно. Таким образом государство не только взяло на себя расходы, но и финансовые обязательства перед отдельными категориями лиц по обеспечению их лекарственными средствами. В связи с этим на законопроекты, которые расширяют случаи обеспечения граждан лекарственными средствами или медицинскими изделиями, может потребоваться заключение Правительства РФ. Например:

1) проект федерального закона № 1027275-6 "О внесении изменений в статью 4¹ Федерального закона "О государственной социальной помощи", которым предлагалось установить механизм компенсации фактически понесенных гражданами расходов на приобретение лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских изделий, специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов, если они не были обеспечены ими по результатам соответствующих закупок или по какой-либо другой причине.

В случае самостоятельного приобретения соответствующих лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских изде-

лий, специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов гражданам выплачивается компенсация фактически понесенных расходов на их приобретение, но в размере, не превышающем размера компенсации, рассчитанном в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации. Размер такой компенсации должен быть ограничен и учитывать фактический размер субвенции, предоставленной бюджету субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год, а также цены на препараты, изделия, продукты в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Такие изменения приведут к изменению финансовых обязательств Российской Федерации, поскольку происходит замена препаратов, изделий, продуктов на компенсацию гражданам расходов по их приобретению;

2) проект федерального закона № 813784-6 "О внесении изменения в статью 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", согласно которому перечни групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно, или с пятидесятипроцентной скидкой, будут утверждаться субъектом Российской Федерации.

В настоящее время перечни групп населения, которым предоставляются льготы, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 "О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения".

В соответствии со ст. 83 федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" финансовое обеспечение реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи осуществляется, в том числе, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Таким образом, реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 549824-6 "О внесении дополнений в Федеральный закон "О донорстве крови и ее компонентов", предусматривающий установление новых мер социальной поддержки лиц, награжденных нагрудным знаком "Почетный донор России" в качестве альтернативы ежегодной денежной выплате.

Учитывая то, что в соответствии с п. 3 ст. 24 Федерального закона "О донорстве крови и ее компонентов", финансовое обеспечение расходов, связанных с осуществлением ежегодной денежной выплаты, является расходным обязательством Российской Федерации, установление новых мер социальной поддержки в качестве альтернативы ежегодной денежной выплате, повлечет изменение финансовых обязательств Российской Федерации;

4) проект федерального закона № 349887-6 "О внесении изменения в статью 52 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", на основании которого обеспечение питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех

лет осуществляется не только в натуральной форме, но и в виде денежной компенсации, что является изменением финансовых обязательств государства;

5) проект федерального закона № 197309-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предлагалось полномочия по обеспечению лекарственными препаратами отнести к переданным полномочиям Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

На основании п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" организация обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности, отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Реализация положений законопроекта в части отнесения вышеназванного полномочия по обеспечению лекарственными препаратами к переданным полномочиям Российской Федерации, передача которых органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется с предоставлением субвенций из федерального бюджета на основании части 2 ст. 15 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", повлечет расходы, покрываемые из федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 1039293-6 "О дополнительной мере государственной поддержки беременных женщин в случае их добровольного отказа от совершения искусственного прерывания беременности (аборта)", которым предлагалось установить дополнительную меру государственной поддержки беременных женщин в виде единовременной выплаты за отказ от совершения искусственного прерывания беременности по желанию женщины при отсутствии соответствующих медицинских показаний при условии передачи ребенка на воспитание государству в целях стимулирования рождаемости. При этом размер единовременной выплаты будет устанавливаться федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период.

В этой связи реализация положений законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета.

14.5. Медицинское страхование

Обязательное медицинское страхование – это вид обязательного социального страхования, представляющий собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования и в установ-

ленных настоящим Федеральным законом случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования.

Правовое регулирование осуществляется Федеральным законом "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации".

Средства обязательного медицинского страхования формируются за счет:

– доходов от уплаты:

а) страховых взносов на обязательное медицинское страхование;

б) недоимок по взносам, налоговым платежам;

в) начисленных пеней и штрафов;

– средств федерального бюджета, передаваемых в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – Федеральный фонд) в случаях, установленных федеральными законами, в части компенсации выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное медицинское страхование;

– средств бюджетов субъектов РФ, передаваемых в бюджеты территориальных фондов в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ;

– доходов от размещения временно свободных средств;

– иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Часть своих полномочий в сфере медицинского страхования Российская Федерация передала субъектам РФ. К таким полномочиям относится организация обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ, в том числе:

– утверждение территориальных программ обязательного медицинского страхования, соответствующих единым требованиям базовой программы обязательного медицинского страхования, и реализация базовой программы обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ в пределах и за счет субвенций, предоставленных из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

– утверждение дифференцированных подушевых нормативов финансового обеспечения обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ;

– регистрация и снятие с регистрационного учета страхователей для неработающих граждан;

– администрирование доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, поступающих от уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения на территориях субъектов РФ;

– контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ, в том числе проведение проверок и ревизий;

– осуществление расчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами субъекта РФ, на территории которого

выдан полис обязательного медицинского страхования, в соответствии с едиными требованиями базовой программы обязательного медицинского страхования;

- обеспечение прав граждан в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ;

- ведение персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах в форме регионального сегмента единого регистра застрахованных лиц, а также персонифицированного учета сведений о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам;

- ведение отчетности в сфере обязательного медицинского страхования.

Финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении переданных полномочий, осуществляется за счет субвенций, предоставленных из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Учитывая, что согласно ст. 13 БК РФ бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, а согласно ст. 26 федерального закона доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования формируются, в том числе, за счет средств федерального бюджета, внесение изменений в порядок обязательного медицинского страхования может потребовать расходов федерального бюджета. Примерами являются следующие законопроекты:

- 1) проект федерального закона № 70267-6 "О внесении изменений в статью 51 Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании", которым предлагается внести изменения в заключительные положения Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании", расширив круг лиц, которым выплачиваются единовременные компенсационные выплаты в 2012 г., за счет медицинских работников, прибывших на работу в поселок городского типа, город районного значения и переехавшим на работу в указанные населенные пункты.

В целях осуществления единовременных компенсационных выплат в 2012 г. из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов предоставляются межбюджетные трансферты из расчета один миллион рублей на одного указанного медицинского работника. Увеличение количества работников потребует увеличения межбюджетных трансфертов в 2012 г., поскольку в силу ст. 2 законопроекта он распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2012 г..

Принимая во внимание, что согласно ст. 13 БК РФ бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, а согласно ст. 26 федерального закона доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования формируются в том числе за счет средств федерального бюджета, полагаем, что расширение круга лиц, обладающих правом на получение компенсации, приведет к расходам федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 381372-6 "О внесении изменения в статью 35 Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", согласно которому в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования оказываются первичная медико-санитарная помощь, включая профилактическую помощь, скорая медицинская помощь (за исключением специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи), специализированная медицинская помощь в случае беременности, родов, послеродового периода и аборт (в случае их производства исключительно по медицинским показаниям).

В настоящее время вышеназванная помощь оказывается в случаях беременности, родов, послеродового периода и абортов. Предлагаемое изменение приведет к изменению финансовых обязательств государства, поскольку сужается круг лиц, которым оказываются первичная медико-санитарная помощь, включая профилактическую помощь, скорая медицинская помощь (за исключением специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи), специализированная медицинская помощь;

3) проект федерального закона № 739075-6 "О внесении изменений в статью 51 Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", который предусматривает осуществление в 2015 г. единовременных компенсационных выплат медицинским работникам в возрасте до 45 лет, имеющим высшее образование, прибывшим в 2015 г. на работу в поселок городского типа или переехавшим на работу в поселок городского типа из другого населенного пункта и заключившим с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ договор, в размере одного миллиона рублей на одного указанного медицинского работника.

14.6. Физическая культура и спорт

Развитие физической культуры и спорта также относится к охране здоровья граждан. Спорт представляет собой такую сферу социально-культурной деятельности как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним. Физическая культура является частью культуры и представляет собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития.

Правовые, организационные, экономические основы физической культуры и спорта установлены в Федеральном законе "О физической культуре и спорте в Российской Федерации".

Порядок финансирования за счет средств федерального бюджета и нормы расходов средств на проведение физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, включенных в Единый календарный план

межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, научно-методическое, медико-биологическое, медицинское, антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации за счет средств федерального бюджета осуществляются в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Олимпийский комитет России реализует выполнение стоящих перед ним уставных задач и программ развития физической культуры и спорта за счет собственных источников финансирования, в том числе за счет добровольных пожертвований граждан и организаций, а также за счет средств федерального бюджета, выделяемых в установленном порядке.

В связи с этим законопроекты, которые расширяют полномочия Олимпийского комитета, устанавливают дополнительные гарантии спортсменам, волонтерам в рамках обеспечения спортивных сборных Российской Федерации, могут потребовать расходов из федерального бюджета и на них следует получить заключение Правительства РФ. Примерами являются следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 984209-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", который вводил понятие ветеранского спорта. Под ветеранским спортом понимается часть спорта, направленная на физическую подготовку, улучшение здоровья и качества жизни спортсменов старшей возрастной группы (лица в возрасте от 35 лет), их подготовку к участию и участие в физкультурных мероприятиях и спортивных мероприятиях, в том числе в официальных физкультурных мероприятиях и спортивных мероприятиях, а также укрепление международного спортивного сотрудничества.

Согласно действующей редакции ст. 6 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" к полномочиям Российской Федерации относится, в том числе утверждение программ развития видов спорта в Российской Федерации, а также само развитие студенческого спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта.

В соответствии с п. 10 ст. 6 и ч. 7 ст. 11 федерального закона финансирование программ развития физической культуры и спорта осуществляется, в том числе, за счет средств федерального бюджета.

В этой связи, наделение Российской Федерации полномочиями по развитию ветеранского спорта потребует расходов федерального бюджета;

2) проект федерального закона № 777531-6 "О внесении изменений в статью 29 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", согласно которому спортивные клубы и организации, создаваемые при федеральных органах исполнительной власти, дополнительно осуществляют развитие и иных видов спорта.

На основании ч. 2 ст. 29 федерального закона при федеральных органах исполнительной власти создаются и действуют спортивные клубы,

общественно-государственные организации, осуществляющие развитие соответствующих военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта.

В этой связи, а также учитывая, что согласно ст. 2 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" военно-прикладные и служебно-прикладные виды спорта развиваются в рамках деятельности одного или нескольких федеральных органов исполнительной власти, осуществление такой деятельности будет финансироваться за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 673410-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", предусматривающий определение понятия "тренер".

Указанное изменение направлено на приравнивание статуса спортивных тренеров к педагогическим работникам в части предоставления им одинакового ежемесячного денежного вознаграждения, денежных поощрений, иных выплат и гарантий в размерах, установленных для педагогических работников в соответствии с Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" и номенклатурой должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, устанавливаемых Правительством РФ для должности "старший тренер-преподаватель".

Предлагаемое законопроектом установление для всех категорий тренеров денежного вознаграждения и гарантий, предусмотренных для педагогических работников, не будет соответствовать принципу отраслевой дифференциации труда, в соответствии с которой тренеры выделены в качестве отдельной категории работников.

Кроме того, предусмотренное законопроектом изменение также может потребовать выделения дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Глава 15. ОБОРОНА

15.1. Общие положения об обороне

Правовое регулирование обороны в Российской Федерации осуществляется в первую очередь в соответствии с Федеральным законом от 31.05.1996 № 61-ФЗ "Об обороне".³⁸ На оборону ежегодно предусматриваются средства в федеральном бюджете. В целях обороны создаются Вооруженные Силы Российской Федерации.

Организация обороны включает:

- прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
- разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;
- правовое регулирование в области обороны;
- строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;
- разработку, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;
- планирование непосредственной подготовки к переводу и перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;
- мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
- создание в составе государственного материального резерва запасов материальных ценностей (в том числе запаса мобилизационного резерва и неснижаемого запаса государственного материального резерва), предназначенных для мобилизационных нужд Российской Федерации;
- планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;
- оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;
- обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;

³⁸ Далее – Федеральный закон "Об обороне".

- развитие науки в интересах обороны;
- координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обороны;
- финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны;
- другие мероприятия в области обороны.

Несмотря на то, что финансирование обороны относится к расходным обязательствам Российской Федерации, немногие законопроекты требовали расходов из федерального бюджета на их реализацию. Также необходимо учитывать, что изменения в Федеральный закон "Об обороне" вносились в основном Правительством Российской Федерации. Примерами законопроектов, на которые требовалось получить заключение Правительства РФ, являются следующие:

1) проект федерального закона № 444828-5 "О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "Об обороне", которым предлагалось использовать формирований Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с наркотрафиком;

2) проект федерального закона № 952777-6 "О частной военно-охранной деятельности", в котором предлагалось разрешить осуществление частной военно-охранной деятельности, которая будет подлежать лицензированию на территории Российской Федерации Министерством обороны Российской Федерации, а на территории иностранных государств – Министерством промышленности и торговли Российской Федерации. В соответствии с пп. 92 п. 1 ст. 333³³ НК РФ за выдачу соответствующих лицензий будет взиматься государственная пошлина.

Кроме того, указанные уполномоченные федеральные органы исполнительной власти будут вести реестр лицензий на осуществление частной военно-охранной деятельности, а также осуществлять контроль указанной деятельности. Реализация указанных положений законопроекта предполагает проведение ряда организационно-технических мероприятий, финансирование которых будет осуществляться за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 742742-6 "О военном имуществе", в котором устанавливалась государственная поддержка организаций – исполнителей работ при производстве оборонной продукции, а также промышленной утилизации или уничтожении (ликвидации) и захоронении высвобожденного военного имущества, в качестве мер которой закрепляются в том числе льготное налогообложение и бюджетное дотирование. В частности, в пп. "а", "в", "г", "д", "е" и "к" ст. 32 законопроекта предлагается освободить указанные организации от уплаты ряда налогов;

4) проект федерального закона № 62015-6 "О государственном регулировании создания и деятельности частных военных компаний",

в котором предусматривалось возложение функции по осуществлению федерального надзора за деятельностью частных военных компаний на уполномоченный орган. В настоящее время указанные полномочия не возложены ни на один из федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

* * *

При этом не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 138621-6 "О внесении изменения в статью 25 Федерального закона "Об обороне", направленный на обеспечение законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах;

2) проект федерального закона № 597798-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороне", в котором предусматривалось закрепление полномочий Президента РФ утверждать Положение о военной автомобильной инспекции.

Военные автомобильные инспекции являются структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. В соответствии с Уставом гарнизонной, комендантской и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 10.11.2007 № 1495 "Об утверждении общевоинских Уставов Вооруженных Сил Российской Федерации", для выполнения задач комендантской службы, как правило, в каждом гарнизоне создаются военная комендатура и военная автомобильная инспекция гарнизона;

3) проект федерального закона № 882500-6 "О внесении изменения в статью 11¹ Федерального закона "Об обороне" в целях приведения учредительных документов юридических лиц, создаваемых в Вооруженных Силах Российской Федерации, в соответствие с нормами главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации", в котором уточнялось наименование учредительных документов юридических лиц, создаваемых в Вооруженных Силах Российской Федерации;

4) проект федерального закона № 761933-6 "О внесении изменения в статью 4 Федерального закона "Об обороне", в котором предлагалось внести в пп. 7 п. 2 ст. 4 Федерального закона "Об обороне" изменение, в соответствии с которым Президент Российской Федерации наделяется полномочием утвердить концепцию строительства и развития военной организации Российской Федерации.

15.2. Военное положение

Вопросы военного положения регулируются Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ "О военном положении".

Под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

В указанный закон практически не вносились изменения, а те которые принимались, не требовали расходов из федерального бюджета. Например, проект федерального закона № 378163-5 "О внесении изменения в статью 18 Федерального конституционного закона "О военном положении", в котором предлагалось установить обязанность граждан являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в место и время, указанные в повестке военного комиссариата.

15.3. Гражданская оборона

Гражданская оборона регулируется Федеральным законом от 12.02.1998 № 28-ФЗ "О гражданской обороне". Гражданская оборона представляет собой систему мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Изменения в указанный закон вносились редко, в основном Правительством Российской Федерации. Однако внесение изменений в него другими субъектами права законодательной инициативы может потребовать расходов федерального бюджета.

В качестве примера можно привести, проект федерального закона № 140727-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне", в котором предусматривалось внесение изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне", направленных на создание служб гражданской обороны на федеральном, региональном и местном уровне.

Для реализации указанной задачи предполагалось наделить федеральные органы исполнительной власти полномочиями по созданию служб гражданской обороны.

Учитывая, что финансирование деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, реализация положений законопроекта также будет осуществляться за счет средств федерального бюджета.

15.4. Мобилизационная подготовка

Мобилизационная подготовка регулируется Федеральным законом от 26.02.1997 № 31-ФЗ "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации".

Под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов РФ и экономики муниципальных образований, подготовке ор-

ганов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время в соответствии с Федеральным законом "Об обороне" специальных формирований к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время.

В некоторых случаях на законопроекты, регулирующие процесс мобилизационной подготовки, требуется получить заключение Правительства Российской Федерации. К ним относятся следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 73062-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации", которым возлагалась обязанность в области мобилизационной подготовки и мобилизации только на организации, имеющие мобилизационные задания;

2) проект федерального закона № 175030-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" и Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе", в котором предлагалось создать аппарат усиления военного комиссариата. Аппарат усиления военного комиссариата состоит из необходимого числа граждан, проживающих на территории компетенции военного комиссариата, причем, независимо от принадлежности этих граждан к числу тех, на которых возложена воинская обязанность. Эти граждане привлекаются к работе по обеспечению гарантированного оповещения, призыва и отправки мобилизационных ресурсов в войска (силы) в ходе мобилизационной подготовки и по мобилизации. Количественный состав аппарата усиления определяется военным комиссариатом в зависимости от объема мобилизационного задания.

Аппарат усиления военного комиссариата – постоянный участник мероприятий, связанных с призывом граждан на военную службу по мобилизации. В мирное время аппарат усиления привлекается к участию в мероприятиях по мобилизационной подготовке, включая обеспечение призыва граждан на военные сборы.

* * *

При этом не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 457591-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в котором предлагалось внести изменения, касающиеся отнесения организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района, к вопросам местного значения муниципального района, что позволит создать необходимую правовую базу для обеспечения мобилизационной подготовки муниципального района в целом;

2) проект федерального закона № 1050451-6 "О внесении изменения в статью 8 Федерального закона "О мобилизационной подготовке и мо-

билизации в Российской Федерации", в котором уточнялись обязанности органов государственной власти субъектов РФ в сфере мобилизационной подготовки.

15.5. Военная служба

Военная служба представляет собой вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Согласно ст. 18 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" финансирование федеральной государственной службы осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Правовое регулирование военной службы осуществляется в том числе Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе",³⁹ Федеральным законом от 27.05.1998 № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих".⁴⁰ Воинская обязанность граждан Российской Федерации предусматривает:

- воинский учет;
- обязательную подготовку к военной службе;
- призыв на военную службу;
- прохождение военной службы по призыву;
- пребывание в запасе;
- призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Статус военнослужащих представляет собой совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" предусматривает помимо общего финансирования военной службы за счет федерального бюджета также значительное число льгот, гарантий и компенсаций военнослужащим за счет средств федерального бюджета. Например, за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ, осуществляется финансовое обеспечение медицинского освидетельствования граждан при постановке на воинский учет, призыве или поступлении на военную службу по контракту, поступлении

³⁹ Далее – Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе".

⁴⁰ Далее – Федеральный закон "О статусе военнослужащих".

в мобилизационный людской резерв, поступлении в военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования, при заключении с Министерством обороны Российской Федерации договора об обучении на военной кафедре при федеральной государственной образовательной организации высшего образования по программе военной подготовки офицеров запаса, программе военной подготовки сержантов, старшин запаса либо программе военной подготовки солдат, матросов запаса, призыве на военные сборы, прохождении альтернативной гражданской службы.

Средства на осуществление передаваемых полномочий для первичного воинского учета предусматриваются в виде субвенций в федеральном бюджете.

Финансирование деятельности по военно-патриотическому воспитанию граждан осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Социальные гарантии и компенсации устанавливаются:

– военнослужащим и членам их семей;

– гражданам, уволенным с военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, Объединенных Вооруженных Силах государств – участников Содружества Независимых Государств, и членам их семей;

– гражданам, уволенным с военной службы в Вооруженных Силах Союза ССР, пограничных, внутренних и железнодорожных войсках, войсках гражданской обороны, органах и войсках государственной безопасности, других воинских формированиях Союза ССР, и членам их семей.

К членам семей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, на которых распространяются указанные социальные гарантии, компенсации, относятся:

– супруга (супруг);

– несовершеннолетние дети;

– дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет;

– дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;

– лица, находящиеся на иждивении военнослужащих.

Социальные гарантии и компенсации могут быть распространены на других лиц и членов их семей указами Президента РФ.

Военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, ветеранам Великой Отечественной войны и ветеранам боевых действий на территориях других государств, ветеранам военной службы, а также ветеранам, исполнившим обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ устанавливаются дополнительные социальные гарантии и компенсации.

Для военнослужащих устанавливается единая система правовой и социальной защиты, а также материального и иных видов обеспечения с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских зва-

ний, общей продолжительности военной службы, в том числе и в льготном исчислении, выполняемых задач, условий и порядка прохождения ими военной службы.

Правовая защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий и компенсаций указанных лиц и иных мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации.

Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает:

- реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами военного управления и органами местного самоуправления;

- совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц;

- охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе.

Государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений за счет средств федерального бюджета.

Военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета.

В связи с изложенным, на многие законопроекты, расширяющие или изменяющие правовой статус военнослужащего, а также иных лиц, которым государство предоставляет различного рода гарантии и компенсации, требуется получение заключения Правительства РФ, поскольку они предусматривают расходы федерального бюджета. Примерами таких законопроектов являются:

- 1) проект федерального закона № 548866-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" и статьи 25 и 61 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в котором предлагалось создание правовых основ обучения студентов по программам военной подготовки сержантов (старшин) и солдат (матросов) запаса на военных кафедрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования.

Законопроектом предусматривалось заключение студентами, обучающимися по очной форме обучения в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, договора с Министерством обороны Российской Федерации об обучении по программам военной подготовки не только офицеров, но и сержантов (старшин), солдат (матросов) запаса на военной кафедре при этой образовательной организации с обязательным прохождением ими учебных сборов;

2) проект федерального закона № 1018638-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам использования персональной электронной карты военнослужащего (военнообязанного) в качестве документа воинского учета", в котором предлагалось установить выдачу персональных электронных карт, помимо временных удостоверений, выдаваемых взамен военного билета, гражданам, подлежащим призыву на военную службу. Учитывая, что выдача персональных электронных карт, также как и временных удостоверений, предполагает осуществление ряда организационно-технических мероприятий, которые будут осуществляться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, полагаем, что реализация проектируемых изменений повлечет расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

3) проект федерального закона № 945013-6 "О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "О статусе военнослужащих", согласно которому военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, имеющим золотой знак отличия Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса "Готов к труду и обороне", при отсутствии дисциплинарных взысканий предоставляется по решению командира воинской части дополнительный отпуск продолжительностью десять суток.

Учитывая, что в соответствии со ст. 71 Конституции РФ оборона и безопасность находятся в ведении Российской Федерации, полагаем, что реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 884389-6 "О предоставлении субсидии на проезд родителей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, к месту их службы", которым устанавливался новый вид субсидии (единовременной выплаты), предоставляемой из средств федерального бюджета на цели приобретения проездного билета одним из родителей или усыновителей (либо опекунов) военнослужащего до места его службы;

5) проект федерального закона № 791929-6 "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат", в котором предусматривалось, что признание безвестно отсутствующими или объявление умершими в установленном законом порядке не требуется для военнослужащих, пропавших без вести в годы Второй мировой войны в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года.

Законопроект отменяет установленный судебный порядок, предшествующий осуществлению указанных выплат членам семьи военнослужащих, пропавших без вести в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года. Таким образом, указанная категория лиц получает право на ежемесячную денежную компенсацию в упрощенном порядке. В связи с этим число лиц, обладающих соответствующим правом, возрастет, а вместе с тем увеличатся и затраты на компенсации.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 22.02.2012 № 142 "О финансовом обеспечении и об осуществлении выплаты ежемесячной денежной компенсации, установленной частями 9, 10 и 13 статьи 3

Федерального закона "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат" финансовое обеспечение расходных обязательств Российской Федерации, связанных с выплатой ежемесячной денежной компенсации, установленной частями 9, 10 и 13 статьи 3 Федерального закона "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат", осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

6) проект федерального закона № 732333-6 "О внесении изменения в статью 24 Федерального закона "О статусе военнослужащих", согласно которому, в том числе, за членами семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, сохраняется право на социальные гарантии по оказанию медицинской помощи, санаторно-курортному лечению, проезду к месту лечения и обратно.

Предлагаемые изменения приведут к расширению круга лиц, которым предоставляются социальные гарантии по оказанию медицинской помощи, санаторно-курортному лечению, проезду к месту лечения и обратно, поскольку в настоящее время право на указанные социальные гарантии сохраняется за членами семей военнослужащих, потерявшими кормильца.

Учитывая положения ст. 3 Федерального закона "О статусе военнослужащих", согласно которой социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства, полагаем, что реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

7) проект федерального закона № 545232-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат", согласно которому в случае гибели (смерти) инвалида вследствие военной травмы, а также гибели (смерти) военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, наступившей при исполнении им обязанностей военной службы, либо смерти, наступившей вследствие военной травмы, каждому члену его семьи выплачивается ежемесячная денежная компенсация, которая рассчитывается путем деления ежемесячной денежной компенсации, установленной ч. 13 ст. 3 указанного федерального закона для инвалида I группы, на количество членов семьи.

В настоящее время указанная денежная компенсация рассчитывается путем деления ежемесячной денежной компенсации, установленной ч. 13 ст. 3 федерального закона для инвалида I группы, на количество членов семьи (включая погибшего (умершего) военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, или инвалида).

Учитывая положения пп. "м" ст. 71 Конституции РФ, согласно которому к ведению Российской Федерации относится оборона и безопасность, полагаем, что реализация законопроекта приведет к расходам, покрываемым за счет федерального бюджета;

8) проект федерального закона № 811878-6 "О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", согласно которому на общероссийскую общественно-государственную организацию "Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России (ДОСАФ России)" возлагается обязанность

систематически проводить работу по военно-патриотическому воспитанию граждан.

Обращаем внимание, что в соответствии с п. 3 ст. 14 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" финансирование деятельности по военно-патриотическому воспитанию граждан осуществляется за счет средств федерального бюджета;

9) проект федерального закона № 824754-6 "О внесении изменения в статью 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", в котором предлагалось установить право на отсрочку от призыва на военную службу врачам-специалистам, работающим на условиях полного рабочего времени в сельских населенных пунктах, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В условиях дефицита призывного ресурса принятие законодательных актов о расширении перечня граждан Российской Федерации, которые имеют право на отсрочку от призыва на военную службу без законодательного расширения базы призыва за счет граждан других категорий, приведет к сокращению количества граждан, ежегодно призываемых на военную службу, и, как следствие, к снижению укомплектованности Вооруженных Сил Российской Федерации.

В связи с этим потребуется увеличение количества граждан, проходящих военную службу в добровольном порядке (по контракту), численность которых на очередной год планируется исходя из возможностей федерального бюджета на их содержание.

* * *

Конечно, встречаются законопроекты, принятие которых не требует расходов из федерального бюджета. Это законопроекты, которые не расширяют правовой статус военнослужащих и не устанавливают новых направлений для финансирования военной службы. К их числу относятся, например, такие законопроекты:

1) проект федерального закона № 1024813-6 "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", в котором предлагалось определить понятие "военно-патриотическое воспитание граждан";

2) проект федерального закона № 407716-6 "О внесении изменения в статью 19 Федерального закона "О статусе военнослужащих", в котором предусматривалось предоставить военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, право на обучение по заочной форме в гражданских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования в случаях, если на момент призыва они более года получали высшее или среднее профессиональное образование по заочной форме обучения;

3) проект федерального закона № 223705-6 "О внесении изменения в статью 5 Закона Российской Федерации "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения

и при вооруженных конфликтах", в котором предусматривалось предоставление в первоочередном порядке мест в дошкольных образовательных учреждениях.

15.6. Альтернативная гражданская служба

Альтернативная гражданская служба представляет собой особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. Вопросы прохождения гражданами Российской Федерации альтернативной гражданской службы регулируются Федеральным законом от 25.07.2002 № 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе".

Согласно ст. 8 указанного Федерального закона финансирование мероприятий, связанных с организацией альтернативной гражданской службы и предоставлением прав и социальных гарантий гражданам, проходящим альтернативную гражданскую службу, осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также средств организаций, в которых они проходят альтернативную гражданскую службу, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В связи с этим законопроекты, касающиеся организации альтернативной гражданской службы, могут потребовать расходов из федерального бюджета. Такие законопроекты однако в Государственную Думу не вносились.

В то же время не требовалось получения заключения Правительства Российской Федерации на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 824787-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе, предусматривающий расширение перечня организаций, где предусмотрено прохождение альтернативной гражданской службы;

2) проект федерального закона № 217439-4 "О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", предусматривающий прохождение гражданами альтернативной гражданской службы преимущественно на территориях субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают;

3) проект федерального закона № 261573-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе", в котором предлагалось изменить последовательность направления граждан на альтернативную гражданскую службу, предусмотрев, что заключение о замене гражданину военной службы по призыву альтернативной гражданской службой либо решение об отказе в такой замене выносится призывной комиссией только после прохождения гражданином медицинского освидетельствования.

15.7. Военно-техническое сотрудничество

Правовое регулирование в данной сфере осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 19.07.1998 № 114-ФЗ "О военно-техни-

ческом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами".

Финансирование деятельности в области военно-технического сотрудничества осуществляется на основе следующих положений:

- недопущение нанесения Российской Федерации экономического ущерба и снижения расходов федерального бюджета на национальную оборону;

- обязательность и пропорциональность распределения прибыли между всеми организациями, участвующими в осуществлении военно-технического сотрудничества, с учетом их вклада в разработку, производство и реализацию продукции военного назначения;

- соблюдение государственной политики ценообразования на продукцию военного назначения, ограничивающей возможность установления экспортной цены на продукцию военного назначения ниже, чем цена для российского потребителя;

- рациональное использование доходов, получаемых от военно-технического сотрудничества, путем направления их на покрытие расходов на разработку, производство продукции военного назначения, модернизацию и совершенствование вооружения и военной техники, охрану и защиту прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, а также социальную защиту работников организаций – разработчиков и производителей продукции военного назначения.

Финансирование деятельности в области военно-технического сотрудничества осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также за счет внебюджетного финансирования.

В связи с этим изменения в порядок военно-технического сотрудничества может потребовать расходов федерального бюджета. Однако такие проекты федеральных законов, в основном, вносились в Государственную Думу Правительством Российской Федерации. Кроме того, заключение Правительства Российской Федерации требовалось получить на проект федерального закона № 472471-4 "О внесении изменений в статьи 9 и 12 Федерального закона "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами", в котором предусматривалось внесение изменений в связи с созданием Государственной корпорации "Ростехнологии". Основная деятельность данной корпорации будет направлена на содействие разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной продукции, результатов интеллектуальной деятельности, работ, услуг и информации для стимулирования экономического роста и обеспечения развития экономики Российской Федерации путем привлечения инвестиций в промышленный и оборонно-промышленный комплексы Российской Федерации. Это будет содействовать реструктуризации организаций промышленного комплекса, обеспечивать поддержку российских организаций – разработчиков и производителей промышленной продукции.

* * *

При этом не требовалось получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 216256-5 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами", в котором уточнялось понятие "продукция военного назначения";

2) проект федерального закона № 307009-4 "О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами", которым признавалась утратившей силу норма, ограничивающая формы выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международных договоров;

3) проект федерального закона № 415345-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" и статью 25.5 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", которым вводилось в оборот новое понятие "иностраный заказчик", включающее в себя всех иностранных участников внешне-торговой деятельности в области военно-технического сотрудничества в отношении продукции военного назначения: уполномоченные органы иностранных государств, международные организации и иностранные субъекты военно-технического сотрудничества.

Глава 16. УГОЛОВНОЕ ПРАВО. ИСПОЛНЕНИЕ НАКАЗАНИЙ

16.1. Преступления и уголовная ответственность

В соответствии со ст. 1 УК РФ уголовное законодательство Российской Федерации состоит исключительно из УК РФ. Тем самым обновление уголовного законодательства возможно только путем включения уголовно-правовых норм, содержащихся во вновь принимаемых законах, в структуру УК РФ. Самостоятельно применяться нормы таких законов не могут.

Следует отметить, что внесение изменений в УК РФ не влечет за собой расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Кроме того большинство изменений направлено на усиление уголовной ответственности и совершенствование механизма применения наказаний.

Так к проектам федеральных законов, на которые не требуется получения заключения Правительства РФ, можно отнести следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 469182-6 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости";

2) проект федерального закона № 307935-6 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", которым предусматривалось установление ответственности за создание финансовой пирамиды и (или) руководство ее деятельностью;

3) проект федерального закона № 283657-6 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", которым предлагалось установить ответственности за нарушение правил содержания, выгула животных;

4) проект федерального закона № 810740-6 "О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось ввести уголовную ответственность за превышение полномочий сотрудником собственной службы охраны организации при выполнении своих должностных обязанностей;

5) проект федерального закона № 953369-6 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности";

6) проект федерального закона № 1004393-6 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части совершенствования механизма зачета наказания при назначении лицу меры пресечения в виде домашнего ареста";

7) проект федерального закона № 834729-6 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось усилить ответственность за хищение бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

Вместе с тем следует обратить внимание, что несмотря на то, что законопроекты, направленные на изменение Уголовного кодекса Российской Федерации, не требуют получения заключения Правительства Российской Федерации, в силу ст. 8 Федерального закона от 13.06.1996 № 64-ФЗ "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации" проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений и дополнений в УК РФ, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии официальных отзывов Правительства РФ и ВС РФ, что является особенностью внесения на рассмотрение Государственной Думы указанных проектов федеральных законов.

16.2. Исполнение наказаний

В соответствии с УИК РФ уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации состоит из УИК РФ и других федеральных законов, к которым, в частности, относятся Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы", ФЗ от 08.01.1997 № 2-ФЗ "О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации" и ряд других законов.

Целями УИК РФ являются:

исправление осужденных. Под исправлением осужденных, как следует из ст. 9 УИК РФ, понимается комплексное психолого-педагогическое воздействие, направленное на формирование у них поведения, соответствующего конституционным нормам, нормам морали и нравственности нашего общества;

предупреждение совершения новых преступлений со стороны осужденных, т. е. частное, или специальное предупреждение, которое определяется комплексом мер предупредительного характера, затрудняющих либо исключающих возможность совершения осужденным новых преступлений до истечения судимости, ее погашения или снятия. Это достигается, прежде всего, созданием режима отбывания соответствующего наказания, куда входят охрана осужденных, надзор за их поведением, обеспечение личной безопасности осужденных и администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, а также иных лиц, посещающих данные учреждения и органы.

Указанные цели исполнения наказаний достигаются созданием соответствующих условий режима их отбывания, проведением с осужденными воспитательной работы, привлечением их к общественно полезному

труду, а также организацией общеобразовательной и профессиональной подготовки и профессионального обучения.

Исходя из сформулированных целей уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, а также принимая во внимание, что функционирование уголовно-исполнительной системы, права, социальные гарантии ее сотрудникам в соответствии с Законом РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" являются расходным обязательством Российской Федерации, можно сделать вывод, что к проектам федеральных законов, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета и на которые требуется получить заключение Правительства РФ, можно отнести проекты, направленные, например, на исправление осужденных (общее и профессиональное образование), регулирование отношений по режиму отбывания соответствующего наказания в уголовно-исполнительной системе, обеспечение безопасности объектов уголовно-исполнительной системы. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

1) проект федерального закона № 901134-6 "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось создание в исправительных колониях новых изолированных участков, функционирующих как воспитательные колонии, предназначенные для отбывания в исправительных колониях несовершеннолетних лиц;

2) проект федерального закона № 227122-5 "О внесении изменений в статью 107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 100 и 111 Федерального закона "Об исполнительном производстве", которым предлагалось установить единый порядок удовлетворения требований взыскателей. Согласно этому проекту предлагалось, в первую очередь, удовлетворять требования по взысканию алиментов, возмещение вреда, причиненного здоровью, возмещению вреда в связи со смертью кормильца, а также требования о компенсации морального вреда. По мнению Правительства РФ, изменение очередности удержания из заработной платы и иных доходов осужденных к лишению свободы приведет к снижению поступлений средств в федеральный бюджет по статье отчислений на возмещение расходов по содержанию указанной категории лиц и, как следствие, к необходимости выделения дополнительных бюджетных ассигнований на содержание указанной категории лиц.

* * *

К проектам федеральных законов, на которые не требуется получать заключение Правительства РФ в связи с отсутствием расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, относятся проекты федеральных законов, направленные на регулирование отношений, связанные, например, с расходами осужденных, установлением раздельного содержания отдельных категорий несовершеннолетних, а также проекты федеральных законов, предоставляющие субъектам РФ дополнительные права по оказанию содействия учреждениям уголовно-исполнительной системы в области трудовой занятости осужденных. Примерами таких проектов федеральных законов являются:

1) проект федерального закона №№ 409808-6 "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось закрепить за осужденным право на уведомление родственников о переводе из одного исправительного учреждения в другое;

2) проект федерального закона № 901151-6 "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации", которым предусматривалось увеличение предельного возраста отбывания наказания в воспитательной колонии и изменение порядка направления осужденных из воспитательных колоний в колонии общего режима;

3) проект федерального закона № 100130-5 "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось закрепить в абсолютном денежном выражении суммы, разрешенные к расходованию осужденными на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости;

4) проект федерального закона № 493301-4 "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации", которым предлагалось исключить из УИК РФ нормы, предусматривающие возможность оставления в воспитательных колониях лиц, достигших совершеннолетия, установить раздельное содержание отдельных категорий несовершеннолетних, отменить участие суда в решении вопроса о переводе лица, достигшего совершеннолетнего возраста, в исправительную колонию для взрослых осужденных;

5) проект федерального закона № 488911-4 "О внесении изменения в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы", которым предлагалось наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом оказывать содействие учреждениям уголовно-исполнительной системы в обеспечении трудовой занятости осужденных, комплектовании квалифицированными кадрами, реализации федеральных и региональных программ стабилизации и развития уголовно-исполнительной системы, а также устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для осужденных, лиц, содержащихся под стражей, персонала учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и членов семей персонала за счет средств собственных бюджетов (за исключением финансовых средств, передаваемых им из федерального бюджета на осуществление целевых расходов).

Глава 17. ПРАВОСУДИЕ

17.1. Судостроительство. Судебная система

В соответствии с ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом.

Судебную систему РФ составляют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ.

К федеральным судам относятся:

– КС РФ;

– ВС РФ;

– верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

– арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Финансирование КС РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей согласно Федеральному конституционному закону от 31.12.1996 № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете.

К проектам федеральных законов, реализация положений которых потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета и на которые, соответственно, требуется получить заключение Правительства РФ, относятся проекты федеральных законов, предусматривающие финансовое обеспечение судей, создание высшего судебного органа, создание нового районного суда, проведение для впервые назначенных судей федеральных судов обучения, дополнительные условия материального обеспечения судей, увеличение числа мировых судей, создание должностей добавочных мировых судей.

Примерами таких проектов федеральных законов являются:

1) проект федерального закона № 292646-6 "О пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, осуществляющих полномочия судьи", предлагающий изменить подход к определению размера пенсии для граждан Российской Федерации, осуществляющих полномочия судьи;

2) проект федерального закона № 292499-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения судей Российской Федерации", направленный

на расширение круга лиц, пользующихся правом на одновременное получение двух пенсий;

3) проект федерального закона № 181066-6 "О внесении изменений в статью 20 Федерального закона "О статусе судей в Российской Федерации", которым предлагалось в случае гибели (смерти) судьи, а также гибели (смерти) пребывавшего в отставке судьи не в связи с исполнением ими служебных обязанностей нетрудоспособным членам их семей, находившимся на их иждивении, ежемесячно выплачивать денежное возмещение за счет средств федерального бюджета;

4) проект федерального закона № 729644-6 "Об образовании постоянных судебных присутствий в составе некоторых районных судов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры", в котором предлагалось образовать в составе некоторых районных судов Ханты-Мансийска постоянные судебные присутствия;

5) проект федерального закона № 103575-5 "О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов", которым предлагалось установить, что вред, причиненный нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов, возмещается за счет казны Российской Федерации;

6) проект федерального конституционного закона № 242115-5 "О Дисциплинарном судебном присутствии", которым предлагалось создать Дисциплинарное судебное присутствие – высший судебный орган уполномоченный рассматривать дела по жалобам (обращениям) на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов РФ о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и принимающий окончательные решения по таким делам;

7) проект федерального закона № 199517-5 "О создании Горномарийского районного суда Республики Марий Эл и упразднении некоторых районных судов Республики Марий Эл", которым предлагалось упразднить Козьмодемьянский городской суд и Юринский районный суд Республики Марий Эл, передав относящиеся к их ведению вопросы осуществления правосудия в юрисдикцию вновь созданного Горномарийского районного суда Республики Марий Эл, а также упразднить некоторые районные суды Республики Марий Эл, передав относящиеся к их ведению вопросы осуществления правосудия в юрисдикцию Сернурского, Медведевского и Советского районных судов Республики Марий Эл;

8) проект федерального закона № 101371-5 "О внесении изменения в статью 201 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", которым предлагалось установить обязанность для судей федеральных судов, впервые назначенных на должность, проходить специализированную профессиональную подготовку в форме обучения в Российской академии правосудия и стажировки в суде;

9) проект федерального закона № 65891-5 "О внесении дополнения в статью 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", которым предлагалось установить дополнительные усло-

вия материального обеспечения пребывающих в отставке судей из числа участников Великой Отечественной войны, являющихся инвалидами;

10) проект федерального закона № 737544-6 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации", которым предлагалось увеличить число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в Ингушетии;

11) проект федерального закона № 78217-5 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации", которым предлагалось увеличить число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в Курганской области с 49 до 53;

12) проект федерального закона № 122154-5 "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации", которым предлагалось установить, что должность мирового судьи является государственной должностью Российской Федерации;

13) проект федерального закона № 115777-5 "О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации", которым предлагалось определить новое число мировых судей и количество судебных участков во вновь образованном субъекте Российской Федерации – Забайкальском крае;

14) проект федерального закона № 65935-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации", которым предлагалось создание в субъектах Российской Федерации должностей добавочных мировых судей;

15) проект федерального закона № 507373-4 "О создании Новочеркасского гарнизонного военного суда и упразднении 6-го гарнизонного военного суда".

* * *

К проектам федеральных законов, реализация положений которых не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, и на которые, соответственно, не требуется получить заключение Правительства РФ, относятся проекты федеральных законов, содержащие уточняющие положения, касающиеся полномочий судей, уточнение подбора кандидатов на должности судей, а также проекты федеральных законов о наделении квалификационной коллегии судей дополнительными полномочиями.

Примерами таких проектов федеральных законов являются:

1) проект федерального закона № 930025-6 "О внесении изменения в статью 11 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", которым предлагается закрепить полномочие судьи, назначенного в другой суд, продолжить (окончить) рассмотрение дела, начатого с его участием, если производство по нему не приостановлено в установленном федеральным законом порядке;

2) проект федерального закона № 776292-6 "О внесении изменения в статью 1 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации";

Федерации", предлагающий закрепить за судьями право представлять в ВС РФ законодательные предложения;

3) проект федерального закона № 195066-5 "О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации" и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации", которым предлагалось изменить цену иска по делам о разделе имущества между супругами, а также по имущественным спорам, относящимся к компетенции мировых судей;

4) проект федерального конституционного закона № 263365-5 "О внесении изменения в статью 27 Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации", которым предлагалось уточнить порядок подбора кандидатов на должности судей военных судов;

5) проект федерального закона № 260289-5 "Об изменении юрисдикции Ленинского районного суда города Тюмени";

6) проект федерального конституционного закона № 262900-5 "О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Приморского края", которым предлагалось упразднить некоторые районные и городские суды Приморского края, передав относящиеся к их ведению вопросы осуществления правосудия в юрисдикцию вновь создаваемых районных судов Приморского края. По мнению Правительства РФ, принятие федерального закона даст возможность без увеличения штатной численности судей реализовать положения п. 3 ч. 2 ст. 30 УПК РФ в части рассмотрения уголовных дел о тяжких и об особо тяжких преступлениях коллегией из трех судей, а также рационально распределить рабочую нагрузку между судьями;

7) проект федерального закона № 600-5 "О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", которым предлагалось предусмотреть обязанность квалификационной коллегии судей приостановить полномочия судьи в случае его участия в качестве кандидата в выборах, проводимых на территории РФ, и в случае избрания судьи выборным должностным лицом.

17.2. Гражданский процесс

Порядок гражданского судопроизводства в федеральных судах общей юрисдикции определяется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации", ГПК РФ и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами, порядок гражданского судопроизводства у мирового судьи – также Федеральным законом от 17.12.1998 № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации".

Законопроекты, которые вносят изменения в ГПК РФ и требуют расходов федерального бюджета, достаточно редки. В основном они касаются процедурных или процессуальных моментов: уточнения сроков, документов и пр.

Исключения встречаются среди законопроектов, налагающих на суды дополнительные обязанности, которые требуют в основном тех-

нического оснащения, не предусмотренного ранее. Учитывая, что финансирование судов, согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 10.02.1999 № 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации", осуществляется за счет средств федерального бюджета, на такие законопроекты следует получить заключение Правительства РФ. Примерами таких законопроектов являются следующие:

1) проект федерального закона № 886778-6 "О внесении изменений в статью 113 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (в части совершенствования механизма судебного извещения", в котором предлагалось возложить на суд обязанность по извещению и вызову в суд представителей лиц, участвующих в деле, что могло привести к увеличению судебных издержек, связанных с рассмотрением дела (ст. 88, 94 ГПК РФ).

2) проект федерального закона № 530926-5 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и статью 230 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации", в соответствии с которым суд для полноты составления протокола судебного заседания в обязательном порядке использует средства аудио- или видеозаписи.

3) проект федерального закона № 507477-6 "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", который предусматривал обязательность ведения в судах общей юрисдикции протоколирования с использованием средств аудиозаписи и иных технических средств в ходе каждого судебного заседания, а также при совершении отдельных процессуальных действий вне судебного заседания. В связи с этим, оснащение залов судебных заседаний специальными техническими комплексами потребует расходов федерального бюджета.

* * *

Не требуется получения заключения Правительства РФ на следующие проекты федеральных законов:

1) проект федерального закона № 711938-6 "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации", предусматривающий совершенствование механизма оплаты экспертиз, проводимых экспертами и судебно-экспертными учреждениями по поручениям судов общей юрисдикции;

2) проект федерального закона № 660522-6 "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации", устанавливающий обязательное личное участие истца и ответчика в рассмотрении гражданских дел о защите чести, достоинства и деловой репутации в целях обеспечения реализации принципа состязательности и равноправия сторон;

3) проект федерального закона № 367829-6 "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, уточняющий сроки выдачи исполнительного листа;

4) проект федерального закона № 156583-6 "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации", предусматривающий отмену требования представления копий судебных постановлений при подаче кассационной и надзорной жалоб.

17.3. Арбитражный процесс

Правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется арбитражными судами в Российской Федерации, образованными в соответствии с Конституцией РФ и федеральным конституционным законом, путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции АПК РФ и другими федеральными законами, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Законопроекты об изменении арбитражного процессуального законодательства могут потребовать расходов федерального бюджета в случаях, аналогичных случаям в законопроектах об изменении гражданского процессуального законодательства. В основном такие законопроекты не влекут расходов из федерального бюджета.

Не требуется получения заключения Правительства РФ на следующие законопроекты:

1) проект федерального закона № 638178-6 "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации", предусматривающий унификацию процессуальных норм;

2) проект федерального закона № 48926-6 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации", предусматривающий установление административной ответственности для арбитражных управляющих;

3) проект федерального закона № 1027053-6 "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации в части обязательности отнесения материалов фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи к доказательствам по делу";

4) проект федерального закона № 546601-6 "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации", предлагающий дополнить статью 15 АПК РФ частью 4, согласно которой судебные акты арбитражных судов, а также судебные акты Судебной коллегии ВС РФ, Президиума ВС РФ, вынесенные при обжаловании судебных актов арбитражных судов, подлежат обязательному опубликованию на официальных сайтах указанных судов, а также в картотеке рассматриваемых арбитражными судами дел и банке решений арбитражных судов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

17.4. Уголовный процесс

Уголовно-процессуальное законодательство, как органическая составная часть нормативно-правового регулирования государственной деятельности по борьбе с преступностью, представляет собой систему норм, устанавливающих порядок судопроизводства, то есть деятельности суда, прокурора, органов расследования и других участников при возбуждении, расследовании и разрешении уголовных дел. Эта нормативно урегулированная сфера общественных отношений прямо или опосредованно связана с иными отраслями законодательства, оказывающими влияние на борьбу с преступностью, но прежде всего – с уголовным законодательством.

Следует объективно отметить, что реализация положений большинства проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство, не требует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. Вместе с тем среди таких проектов можно выделить требующие заключения, например:

1) проект федерального закона № 764131-6 "О внесении дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части производства предварительного расследования с применением систем видеоконференц-связи)", которым предлагалось закрепить право при производстве следственных и иных процессуальных действий по решению следователя, дознавателя или (и) ходатайству участника уголовного судопроизводства применять систему видеоконференц-связи;

2) проект федерального закона № 507477-6 "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", которым предусматривалась обязательность ведения в судах общей юрисдикции протоколирования с использованием средств аудиозаписи и иных технических средств в ходе каждого судебного заседания, а также при совершении отдельных процессуальных действий вне судебного заседания.

Данные законопроекты направлены на оснащение залов судебных заседаний специальными техническими комплексами и требуют расходов федерального бюджета.

* * *

Однако большинство проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство РФ, не предусматривают расходов, покрываемых за счет федерального бюджета. К их числу относятся, например:

1) проект федерального закона №№ 1001540-6 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", направленный на регулирование сроков домашнего ареста, содержания под стражей, предварительного следствия при производстве предварительного следствия следователями Следственного комитета Российской Федерации;

2) проект федерального закона № 984540-6 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", направлен-

ный на устранение правового пробела, связанного с отсутствием в уголовно-процессуальном законодательстве нормы, предусматривающей возможность освобождения лица от уголовной ответственности по реабилитирующим основаниям в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ;

3) проект федерального закона № 938850-6 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения суда правом соединения уголовных дел в одно производство";

4) проект федерального закона № 812345-6 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", направленный на совершенствование порядка досудебного соглашения о сотрудничестве;

5) проект федерального закона № 775580-6 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", предусматривающий право задержанного подозреваемого на телефонный разговор".

Следовательно, законопроекты, содержащие уточняющие нормы, а также предусматривающие процессуальные нормы, не требуют расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Правительства Российской Федерации
как необходимый элемент
законодательного процесса

*4-е издание,
переработанное и дополненное*

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова
Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО "Новосибирский издательский дом"
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 11.07.2016
Формат 60x90/16. Печ. л. 20,0. Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ № 5300

Отпечатано с оригинал-макета в ООО "Новый взгляд"
394016, г. Воронеж, ул. Славы, 13а, оф. 201