

Доклад
«О мониторинге законодательства Российской Федерации»
за первое полугодие 2019 г.

Оглавление

Глоссарий.....	3
Введение.....	4
Общая динамика законодательства.....	5
Динамика законодательства по сферам общественной жизни.....	20
1. Права и свободы человека и гражданина.....	20
2. Организация государственной власти и прямая демократия.....	25
3. Федеративные и межнациональные отношения.....	29
4. Бюджетно–финансовая сфера.....	46
5. Имущественные и личные неимущественные отношения.....	54
6. Уголовно–правовая и уголовно–исполнительная сфера.....	63
7. Экологическая сфера.....	68
8. Судостроительство и процессуальные отношения.....	78
9. Сфера трудовых отношений.....	82
10. Сфера социально значимых отношений.....	88
(образование, здравоохранение, физическая культура и спорт).....	88
11. Противодействие коррупции.....	99
12. Административное законодательство.....	105
13. Контрольно–надзорная деятельность.....	108
14. Внедрение цифровых технологий.....	116
Заключение.....	126

Глоссарий

Базовые отрасли законодательства – отрасли законодательства, разграничиваемые преимущественно по критерию основного метода правового регулирования, являющиеся, как правило, формами выражения отраслей права, характеризующиеся наличием системообразующего закона (конституционное, административное, финансовое, гражданское, уголовное и др.).

Комплексные отрасли законодательства – отрасли законодательства, разграничиваемые по критерию сочетания методов публичного и частного права и более детальных методов регулирования (законодательство об образовании, науке, культуре, здравоохранении, жилищное, экологическое, земельное и др.).

Отрасли процессуального законодательства – отрасли законодательства, обеспечивающие действие базовых и комплексных отраслей (законодательство о конституционном судопроизводстве, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное, уголовного-процессуальное законодательство и др.).

Формирующиеся отрасли законодательства – законодательные комплексы, находящиеся в процессе своего становления как самостоятельные отрасли законодательства (инвестиционное, энергетическое законодательство, законодательство о физической культуре и спорте и др.).

Введение

Доклад подготовлен на основе мониторинга законодательства, проведенного Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Мониторинг охватывает первое полугодие 2019 г. Анализу были подвергнуты только федеральные законы, принятые в рассматриваемый период, и проекты федеральных законов, внесенные в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и принятые к рассмотрению¹.

В первой части доклада приведены результаты анализа общей динамики развития российского законодательства в первом и втором кварталах 2019 г. Данные сопоставлены с аналогичным периодом 2018 г.

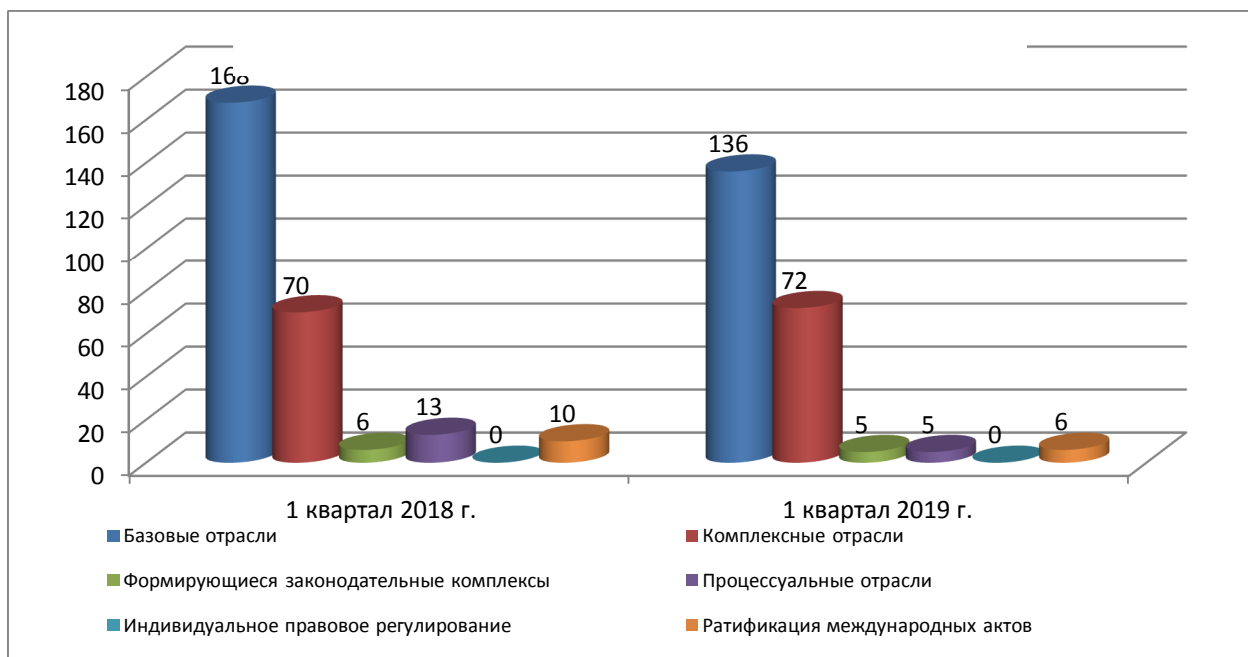
Во второй части показана динамика законодательства по отдельным сферам, регулирование которых имеет важное значение для достижения национальных целей и решения стратегических задач РФ. Особое внимание при проведении мониторинга обращалось на такие сферы, как контрольно-надзорная деятельность, реформа законодательства об административных правонарушениях, внедрение цифровых технологий, противодействие коррупции.

В заключении на основе проведенного мониторинга сделаны выводы о тенденциях развития законодательства, которые проявились в обозначенный период.

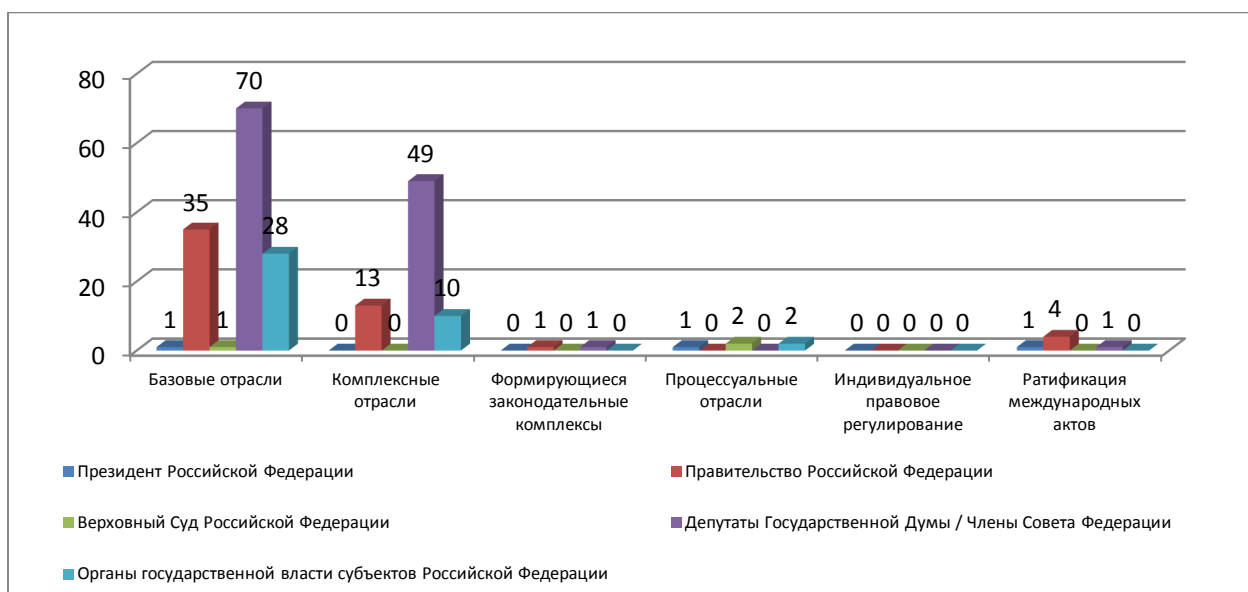
¹ На основе данных системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ – СОЗД ГАС «Законотворчество».

Общая динамика законодательства

1. В I квартале 2019 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен 221 законопроект, что на 15% меньше, чем в I квартале 2018 г.



Большая часть указанных законопроектов была подготовлена и внесена депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также Правительством РФ. три законопроекта были внесены Президентом РФ.





Президентом РФ были внесены проекты федеральных законов:

– «О внесении изменений в статью 44 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) (в части совершенствования правового регулирования отдельных вопросов прохождения военной службы (службы) в войсках национальной гвардии Российской Федерации) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О войсках национальной гвардии Российской Федерации"»;

– «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" и Федеральный закон "О Следственном комитете Российской Федерации" (в части совершенствования правового регулирования организации и производства судебной экспертизы Следственным комитетом Российской Федерации)»;

– «О ратификации Протокола о порядке передачи наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, огнестрельного оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, являющихся вещественными доказательствами по уголовным делам.

Депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации внесены следующие законопроекты:

– «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»;

– «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» (использование в практике цифровых участков призвано усилить гарантии реализации активного избирательного права граждан РФ, находящихся в день голосования на выборах за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом. Новеллы, вносимые этими законопроектами, качественно изменяют процедуру голосования на выборах, закрепляя начало нового этапа, когда цифровые технологии из факультативного инструмента прямой демократии становятся одним из основных средств реализации избирательных прав граждан);

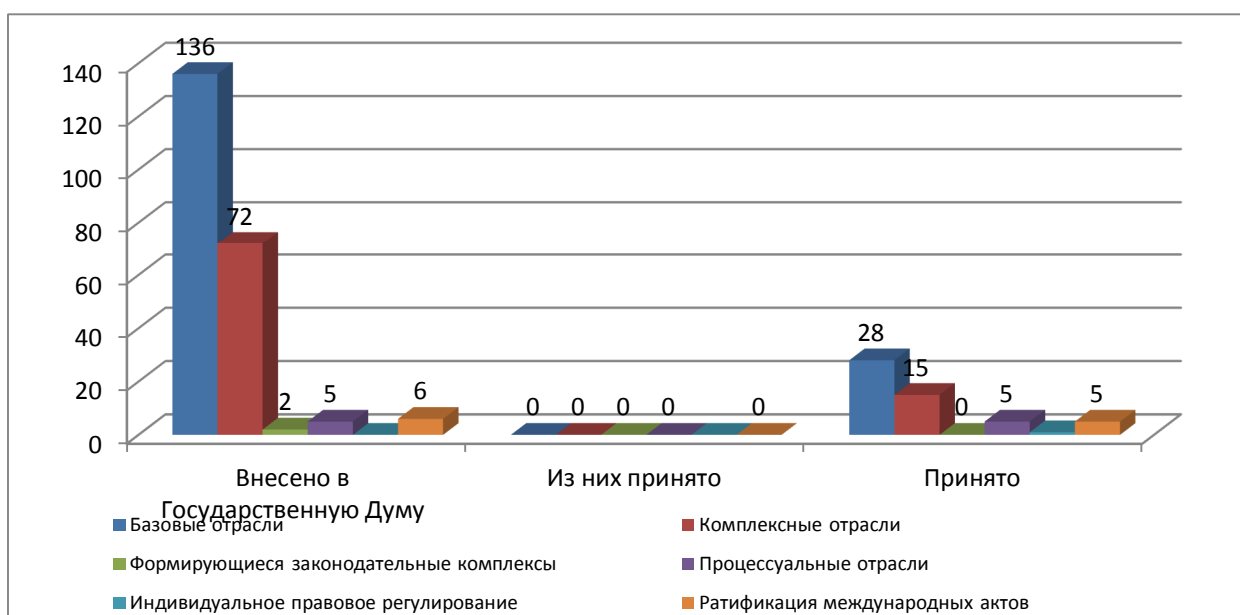
– «Об организации перевозок грузов автомобильным транспортом в Российской Федерации и внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»;

– «О жилищных субсидиях многодетным семьям» (19 февраля 2019 г. законопроект возвращен субъекту права законодотворческой инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы).

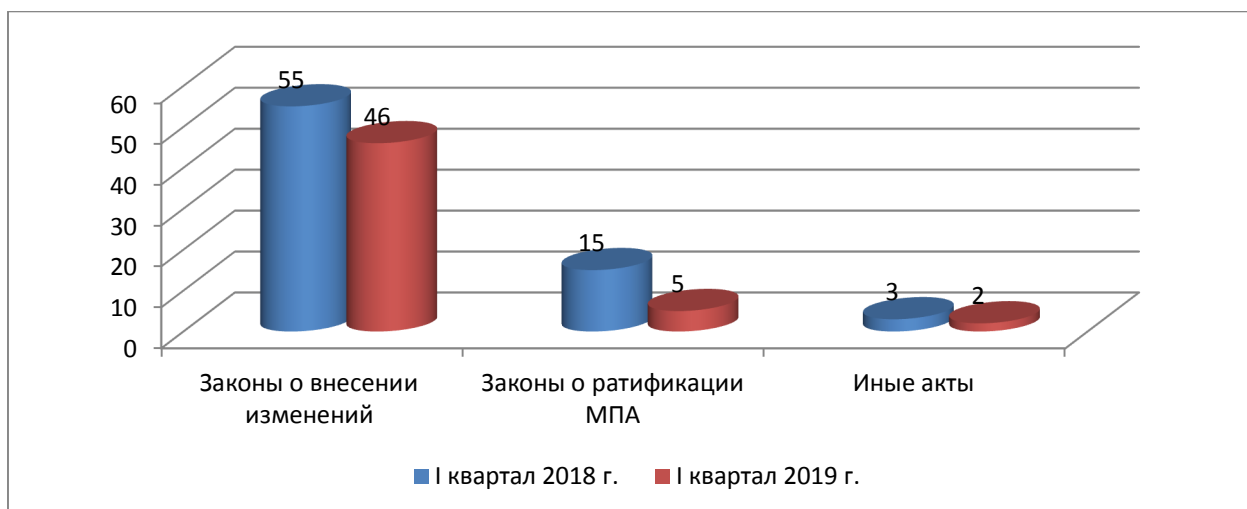
Остальные 217 законопроектов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, являются проектами законодательных актов о

внесении изменений и дополнений в ранее принятые акты. В том числе 27 законопроектов предполагают внесение изменений и дополнений в Кодекс РФ об административных правонарушениях.

2. Ни один из внесенных в Государственную Думу в I квартале 2019 г. проектов федеральных законов принят не был. Всего же в рассматриваемый период в РФ было принято 53 федеральных закона, включая: пять законодательных актов о ратификации международных правовых актов; два законодательных акта, корректирующих структуру судебной системы РФ и 46 законодательных актов о внесении изменений в ранее принятые акты.

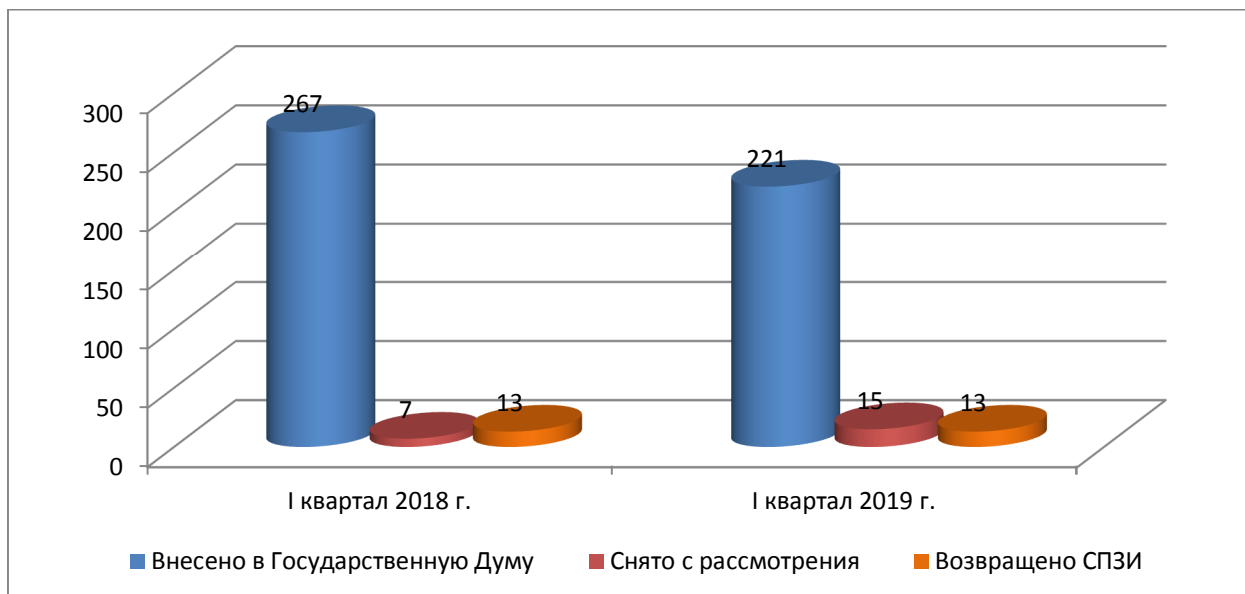


Принятие законодательных актов в РФ



Из числа законопроектов, внесенных в Государственную Думу в рассматриваемый период, 15 было снято с рассмотрения (в том числе 5 –

отозвана самими субъектами права законотворческой инициативы). Количество таких актов по сравнению с I кварталом 2018 г. выросло более чем в два раза.



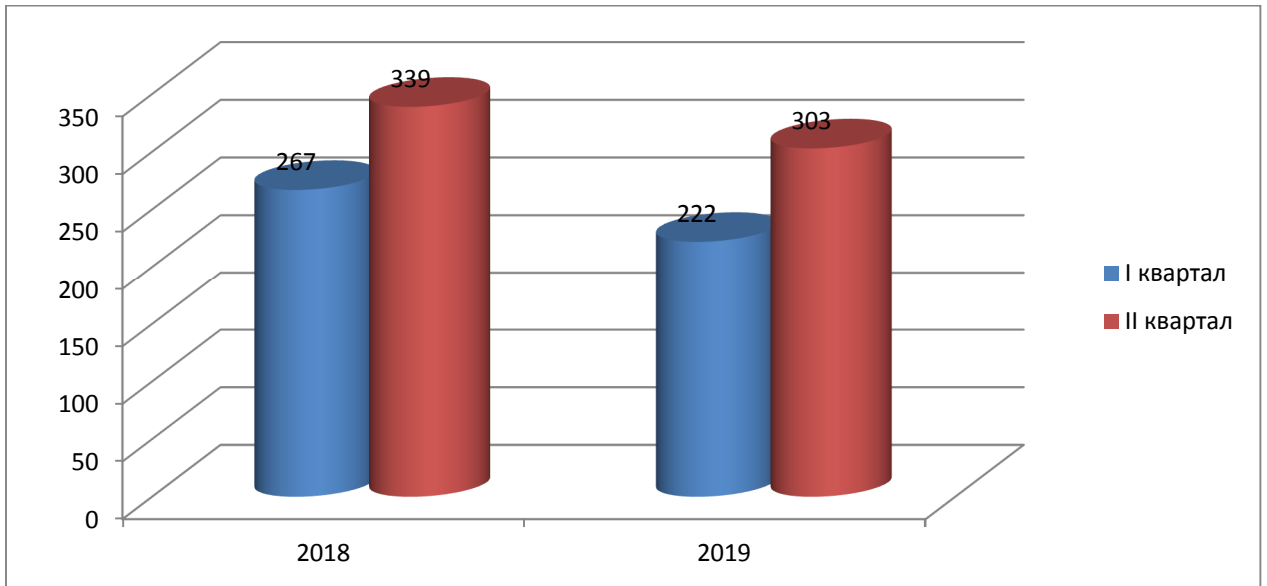
Кроме того, 13 внесенных в I квартале 2019 г. законопроекта было снято с рассмотрения и возвращено субъектам права законодательной инициативы в связи с их несоответствием требованиям Конституции РФ и Регламента Государственной Думы.

Во II квартале 2019 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ было внесено 303 законопроекта, что почти на 40% больше, чем в I квартале этого же года

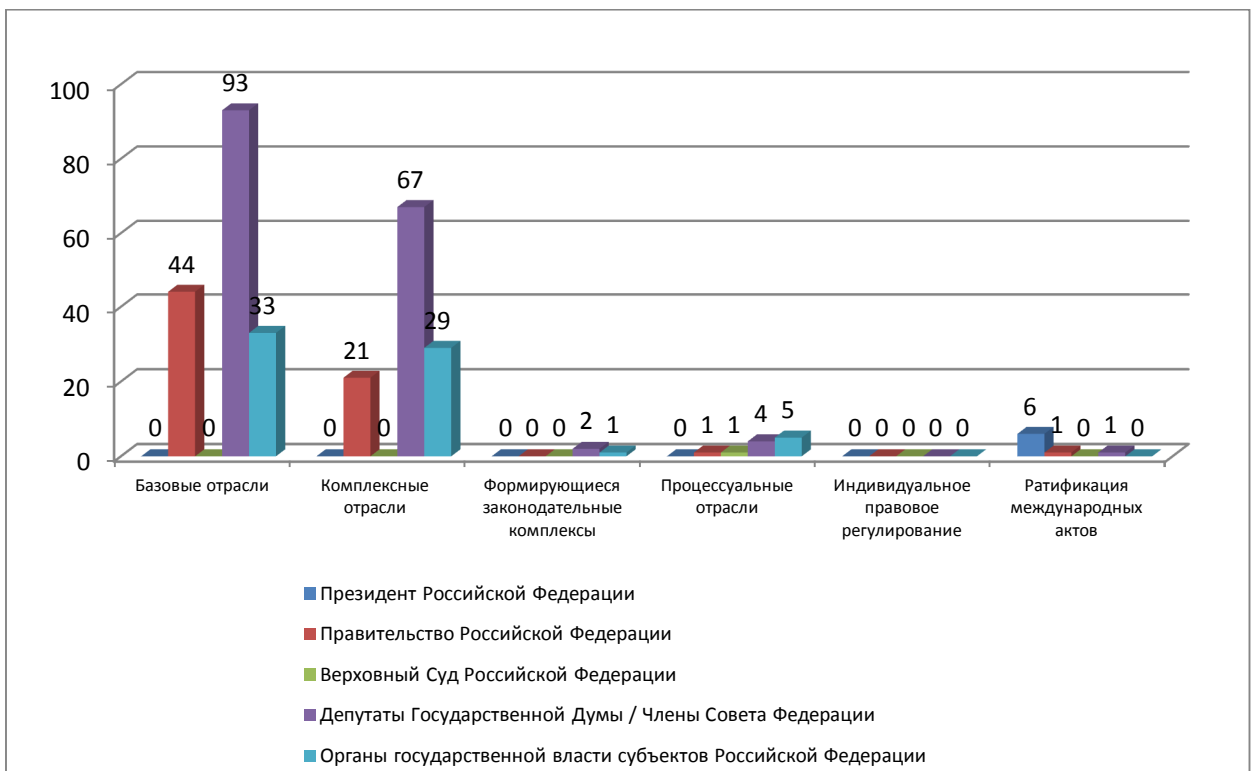
Законопроекты, внесенные в Государственную Думу

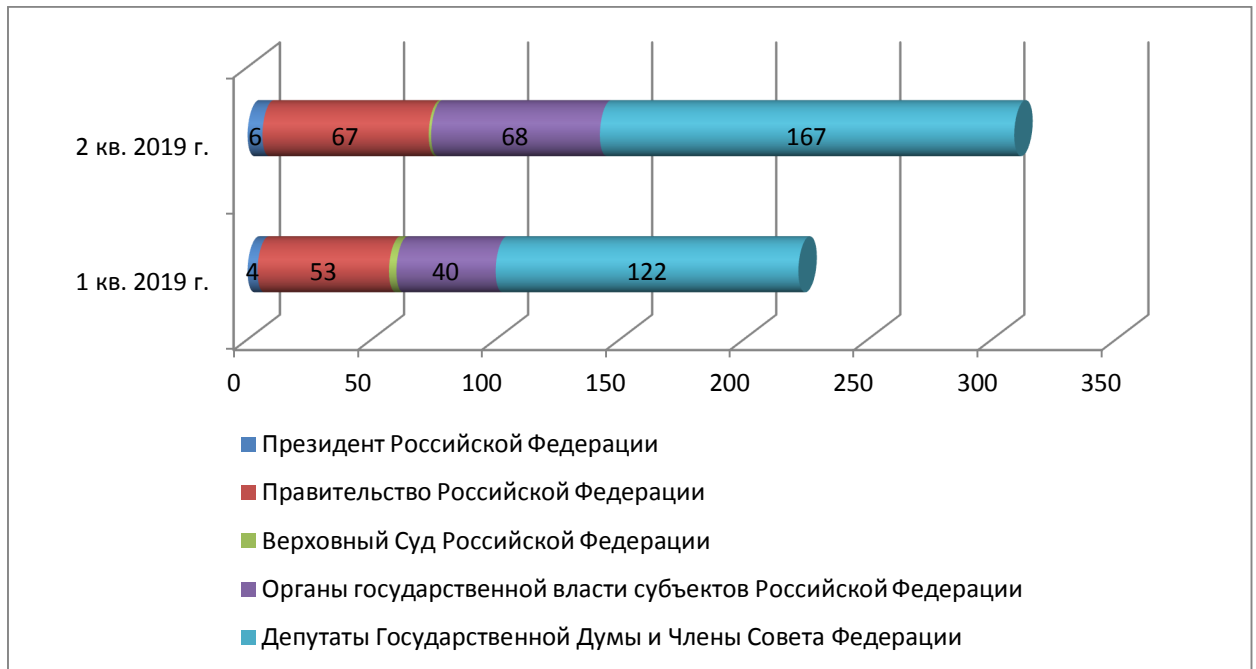


По сравнению с первым полугодием 2018 г. общее число внесенных законопроектов сократилось почти на 15%



Большая часть указанных законопроектов была подготовлена и внесена депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также Правительством РФ.





В частности, Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект федерального закона «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности», а также проекты федеральных законов о ратификации следующих международных правовых актов:

– Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 8 ноября 2001 г.;

– Протокола о внесении изменения в Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.;

– Договора об основах отношений между Российской Федерацией и Белизом от 25 сентября 2018 г.;

– Договора об основах отношений между Российской Федерацией и Содружеством Доминики от 28 сентября 2018 г.;

– Конвенции Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г.

Правительством РФ внесены проекты федеральных законов об исполнении за 2018 г. бюджетов государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования РФ), а также проекты федеральных законов:

– «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области применения глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и БЭЙДОУ в мирных целях»;

– «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в Российской Федерации Международного конкурса имени П.И. Чайковского, и внесении изменения в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» (Федеральный закон от 7 июня 2019 г. № 121-ФЗ);

– «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

Проведение экспериментов в различных сферах общественных отношений предусматривается некоторыми законопроектами, внесенными в Государственную Думу в первом и втором кварталах 2019 г. депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ. В их числе проект федерального закона «Об опытной эксплуатации инновационных транспортных средств и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Также во II квартале текущего года были приняты федеральные законы от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и

выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), проводимых 8 сентября 2019 года» и № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

Кроме того, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ внесены проекты федеральных законов:

– «О государственном регулировании деятельности в нефтяной отрасли Российской Федерации»;

– «О чистоте пива»;

– «Об обращении в государственную и муниципальную собственность имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации»;

– «О признании утратившим силу Федерального закона "О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях"» (законопроект был возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы).

Представителями депутатского корпуса был внесен и ряд законопроектов социальной направленности, включая проекты федеральных законов:

– «О детях войны»;

– «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, пострадавших в период Великой Отечественной войны»;

– «О ежемесячных компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за инвалидами I группы (в части увеличения размера ежемесячной компенсационной выплаты неработающим трудоспособным гражданам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы))»;

– «О мерах государственной поддержки многодетных семей в Российской Федерации»;

– «О жилищных субсидиях многодетным семьям»;

– «О субсидировании процентной ставки до уровня 6 процентов годовых по ипотечным жилищным кредитам (займам), предоставленным семьям с двумя и более детьми»;

– «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

Кроме того, органами государственной власти субъектов РФ вносились законопроекты, направленные на совершенствование структуры судебной системы РФ.

Остальные 283 законопроекта, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, являются проектами законодательных актов о внесении изменений и дополнений в ранее принятые акты, в том числе 29 законопроектов – о внесении изменений и дополнений в Кодекс РФ об административных правонарушениях. Шесть законопроектов направлены на совершенствование правовых механизмов противодействия коррупции.

3. Из внесенных в Государственную Думу во II квартале 2019 г. проектов федеральных законов принято было 15, кроме указанных выше это федеральные законы:

– от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» (по вопросу совершенствования отдельных положений о закупках);

– от 29 мая 2019 г. № 109-ФЗ «О внесении изменений в статьи 333.33 и 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части установления предельного размера государственной пошлины за выдачу заключения (разрешительного документа) на временный вывоз культурных

ценностей и освобождения от уплаты государственной пошлины отдельной категории физических лиц»;

– от 29 мая 2019 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о продлении срока «амнистии капитала»);

– от 29 мая 2019 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в связи с принятием федерального закона о продлении срока «амнистии капитала»);

– от 29 мая 2019 г. № 112-ФЗ «О внесении изменения в статью 76.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» (в части продлении срока действия нормы по освобождению от уголовной ответственности по делам о преступлениях экономической направленности);

– от 7 июня 2019 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в статьи 164 и 165 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части налогообложения пассажирских авиаперевозок на региональных маршрутах);

– от 7 июня 2019 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации"» (в части оптимизации порядка применения контрольно-кассовой техники);

– от 7 июня 2019 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в статью 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2019 году"» (о возможности внесения изменений в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию Комплексного плана);

– от 17 июня 2019 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в статью 25-6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 13 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» (в части совершенствования режима пребывания в РФ иностранных граждан, являющихся творческими работниками);

– от 17 июня 2019 г. № 145-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части организации чемпионатов по профессиональному мастерству»;

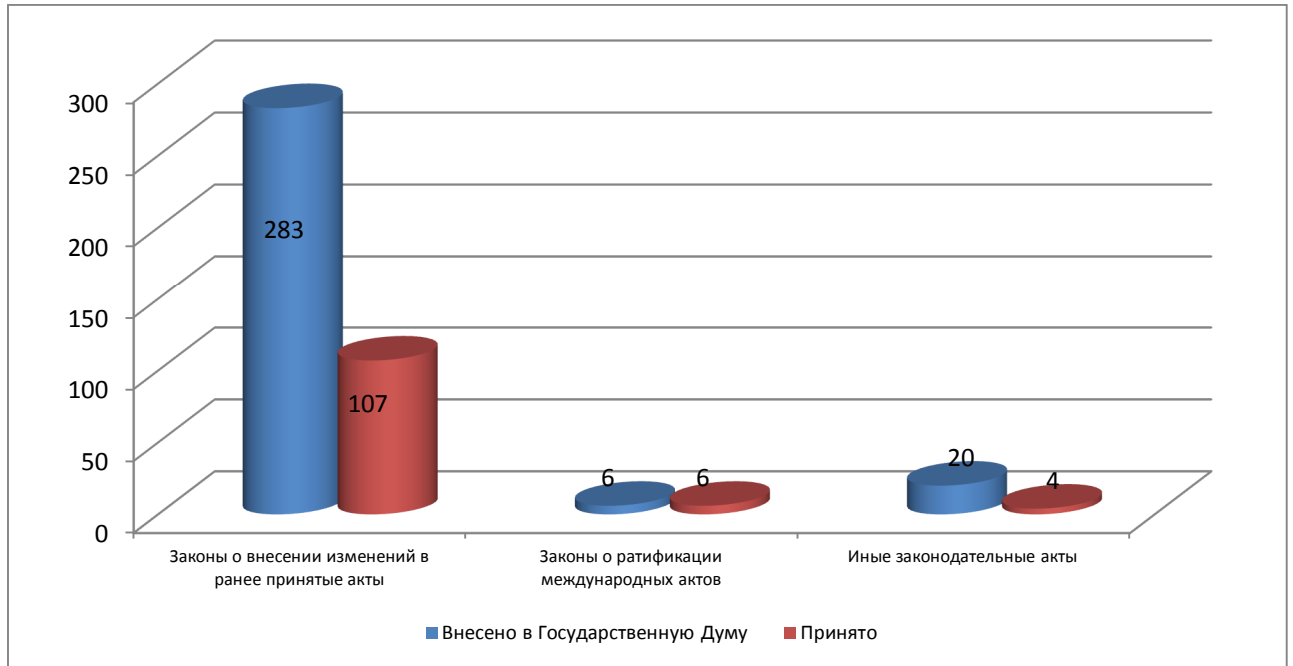
– от 17 июня 2019 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (об усилении уголовной ответственности за преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта);

– от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части решения приоритетных задач в сфере долевого строительства);

– от 27 июня 2019 г. № 153-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений статьи 25 Федерального закона "О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и внесении изменения в статью 62 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости"» (в части установления единообразного механизма порядка защиты прав граждан–участников долевого строительства).

Всего же в рассматриваемый период в Российской Федерации было принято 112 федеральных законов. Помимо указанных 15 федеральных

законов, на федеральном уровне было принято пять законодательных актов о ратификации международных правовых актов, внесенных ранее, и 107 законодательных актов о внесении изменений в ранее принятые акты (включая 16 федеральных законов о внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях).

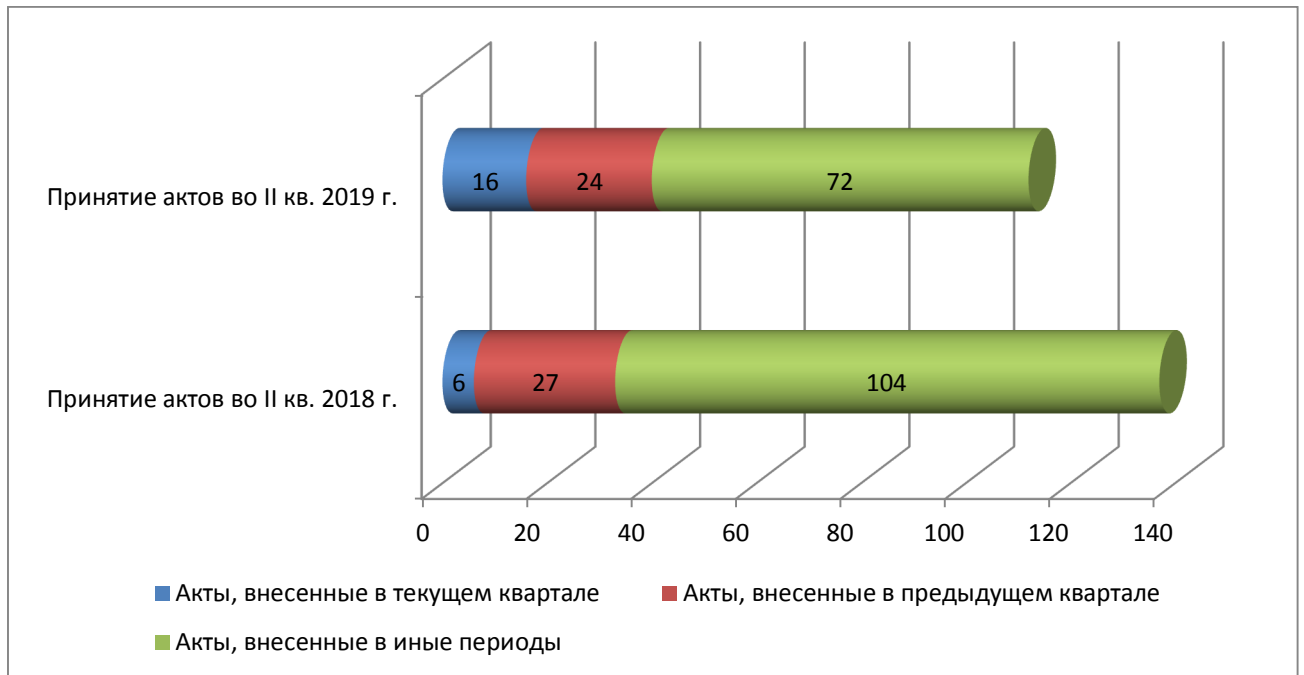




В число законодательных актов, принятых во II квартале 2019 г., входят и 24 законодательных акта, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в I квартале текущего года.

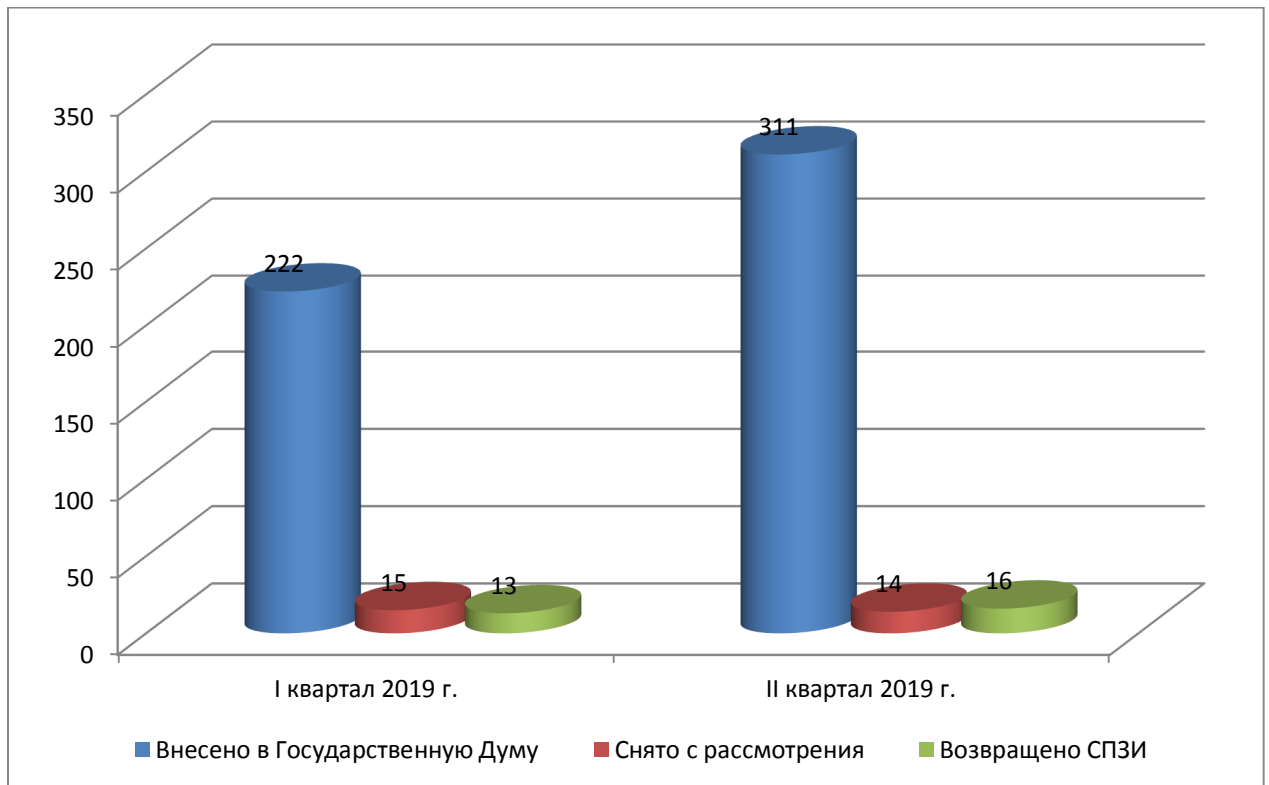


Схожая ситуация отмечалась и во II квартале 2018 г.



Два проекта федеральных законов из числа внесенных в Государственную Думу во II квартале 2019 г. – проекты федеральных законов № 681214-7 «О внесении изменений в статьи 29 и 30 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» (по вопросу проведения фото– и видеосъемки в помещении для голосования вносился депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации), и № 706838-7 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (по вопросу установления дополнительных гарантий деятельности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления)» (вносился Самарской Губернской Думой) – были сняты с рассмотрения. Также в рассматриваемый период были сняты с рассмотрения 13 проектов

федеральных законов, внесенных в Государственную Думу в I квартале 2019 г.



Кроме того, 16 законопроектов, внесенных на рассмотрение Государственной Думы во II квартале 2019 г., и восемь законопроекта, внесенных в I квартале, были возвращены подготовившим их субъектам права законодательной инициативы в связи с невыполнением требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы.

Динамика законодательства по сферам общественной жизни

1. Права и свободы человека и гражданина

Права и свободы человека и гражданина затрагиваются законодательными актами, принимавшимися в различных сферах общественной жизни. В рамках законодательного определения границ свободного распространения информации в сети «Интернет» принят

Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 30-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"», которым вводится ст. 15.1-1. о порядке ограничения информации, выражающейся в неприличной форме, оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность, демонстрирующей явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам РФ, Конституции РФ или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации. Также вводится запрет распространения недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, если эти сведения создают угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, равно как угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности, либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи;

Кроме этого, Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в ст. 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» вносит изменения в ст. 15.3. о порядке ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением закона. Это направление регулирования развивают Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 89-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и статью 7 Федерального закона "О рекламе"», вводящий запрет на свободное распространение информации о новых потенциально опасных психоактивных веществах и Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в статью 32.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и статьи 19.1 и 46 Федерального закона "О связи" об обязательных муниципальных общедоступных телеканалах».

Конкретизируется законодательное регулирование условий реализации воинской обязанности, в частности, уточняется порядок постановки на воинский учет, изменяется порядок и основания предоставления отсрочки от призыва и порядок прохождения военной службы иностранными гражданами. В Федеральном законе от 29 мая 2019 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений в статьи 34 и 40 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» устанавливается, что иностранные граждане могут воспользоваться своим правом на заключение контракта о прохождении военной службы только один раз. Федеральным законом от 6 февраля 2019 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе"» предусматривается совершенствование порядка постановки граждан России на воинский учет и его ведение. Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"» уточняются основания предоставления права на отсрочку от призыва на военную службу, а в Федеральном законе от 1 мая 2019 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"» определяется порядок отказа от права на предоставление отсрочки от призыва.

Повышаются гарантии реализации конституционных прав военнослужащих. Федеральный закон от 6 февраля 2019 г. № 9-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» направлен на обеспечение дополнительных гарантий реализации военнослужащими Вооруженных Сил России права на жилище.

Поскольку в законодательстве отсутствует регулирование исключений из общего порядка въезда на территорию РФ и выезда из России гостей и участников крупных спортивных и культурных мероприятий, имеющих особое международное значение, и порядок осуществления

трудовой деятельности на территории РФ иностранными гражданами – участниками и организаторами указанных мероприятий, то для организации данных мероприятий принимаются нормативные правовые акты, регулирующие соответствующие отношения.

В 2019 г. приняты федеральные законы от 6 июня 2019 г. № 121-ФЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в РФ Международного конкурса имени П.И. Чайковского, и внесении изменения в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 100-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года».

Динамика развития российского законодательства в области регулирования общественных объединений продолжает тенденцию по уточнению правового механизма взаимодействия государства и институтов гражданского общества. В частности, вопросам образования в религиозных организациях посвящены изменения, вносимые Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и статью 87 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"». Им уточняются порядок деятельности духовных образовательных организаций.

Кроме того, совершенствуется процедура проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования. На это направлены федеральные законы от 1 мая 2019 г. № 91-ФЗ «О внесении

изменений в Федеральный закон "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации"» и Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"», которыми уточняется порядок организации проведения независимой оценки качества и условий оказания соответствующих услуг.

Таким образом, принципиальных изменений в сфере прав и свобод человека и гражданина в первом полугодии 2019 г. не отмечено.

2. Организация государственной власти и прямая демократия

В законодательном регулировании организации государственной власти на федеральном и региональном уровнях наблюдается определенная стабильность. В то же время наметилась тенденция установления новых обязанностей, запретов, ограничений, ответственности для члена Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливается возможность применения к членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы в случае нарушения ими конкретных требований законодательства РФ о противодействии коррупции таких мер ответственности, как предупреждение и освобождение от должности в Совете Федерации, Государственной Думе, за исключением должности члена комитета Совета Федерации, комитета Государственной Думы. Такое освобождение от должности не влечет прекращения полномочий членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы.

Расширяются условия осуществления активного избирательного права, права голосования на референдуме.

Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ). Так, ст. 4 была дополнена п. 4.1. следующего содержания: «Активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти субъекта РФ, правом голосовать на референдуме субъекта РФ обладает также гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 18 лет, не имеющий регистрации по месту жительства на территории РФ, зарегистрированный по

месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума не менее чем за три месяца до дня голосования, в случае подачи им заявления о включении в список избирателей, участников референдума по месту нахождения в соответствии с пунктом 16 статьи 64 настоящего Федерального закона для голосования в пределах избирательного округа, округа референдума, где он зарегистрирован по месту пребывания». Законодательством определена особая категория граждан, как обладающих активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти субъекта РФ, так и правом голосовать на референдуме субъекта РФ. Таким образом, законодателем повышаются гарантии реализации избирательных прав для граждан РФ.

Принимаются меры по совершенствованию организации и деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума.

Статья 22 Федерального закона № 67-ФЗ дополнена п. 6.1, согласно которому по представлению избирательной комиссии по запросу органа, назначающего членов комиссии, направляемому до принятия соответствующего решения, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно–правовому регулированию в сфере внутренних дел, его территориальный орган проводят проверку в отношении лиц, назначаемых членами комиссий, и представляют по ним сведения об осуждении и (или) ином факте уголовного преследования с указанием сведений о неснятой и непогашенной судимости, а также о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах.

В статью 27 рассматриваемого Федерального закона № 67-ФЗ, регулиющую порядок формирования и полномочия участковых комиссий, внесены дополнения, согласно которым законом субъекта РФ может быть установлен иной срок полномочий участковой комиссии, который не может быть меньше одного г. и не должен превышать пять лет.

Осуществляется дальнейшее использование цифровых технологий при проведении выборов, референдумов.

Так, Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Федеральный закон № 67-ФЗ, ст. 20 которого была дополнена п. 20 следующего содержания: «В целях обеспечения реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также оказания содействия комиссиям в реализации их полномочий может быть использована федеральная государственная информационная система "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)"».

Изменения были внесены и в Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в котором ст. 76 дополнена положениями о финансировании из федерального бюджета оплаты труда работников Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии РФ.

Внесены изменения и в Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе РФ «Выборы», использование которой при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан РФ на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме. Теперь Центральная избирательная комиссия РФ осуществляет закупки товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд в целях использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» (подп. 10, п. 2, ст. 6).

С принятием Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва и выборах высших должностных лиц

субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), проводимых 8 сентября 2019 года», в котором закреплено использование цифровых участков, дальнейшее развитие получила практика электронного стационарного голосования. Данный правовой механизм также закреплен в тексте Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». Использование в практике цифровых участков призвано усилить гарантии реализации активного избирательного права граждан РФ, находящихся в день голосования на выборах за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом.

Указанные новеллы качественно изменяют процедуру голосования на выборах, закрепляя наступление нового этапа, когда цифровые технологии из факультативного инструмента прямой демократии приобретают свойства одного из основных средств реализации избирательных прав граждан.

3. Федеративные и межнациональные отношения.

1. Мониторинг законодательства РФ в области межнациональных отношений.

Развитие законодательства РФ в области межнациональных отношений в 2019 г. во многом определяется значительным обновлением целей, принципов и направлений государственной национальной политики РФ, выразившимся в корректировке в декабре 2018 г. базового документа стратегического планирования в данной сфере – Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.². Во исполнение Указа Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года» распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2018 г. № 2985–р был утвержден план мероприятий по реализации в 2019 г.–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г., а также Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 360 внесены изменения в государственную программу РФ «Реализация государственной национальной политики».

План мероприятий по реализации в 2019 г.–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года в качестве мероприятий по развитию законодательства включает только совершенствование законодательства в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан (п. 34) с неопределенным сроком исполнения на 2019 г.–2021 годы; иных положений о развитии законодательства в области межнациональных отношений план не содержит.

Развитие законодательства в области межнациональных отношений во второй половине 2018 г. и первой половине 2019 г. связывается с принятием ряда законодательных новелл:

² См.: Указ Президента РФ от 6 декабря 2018 № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666».

1. Федеральным законом от 6 февраля 2019 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в статьи 21 и 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 15 и 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ) были расширены полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, реализуемые органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов РФ (без учета субвенций из федерального бюджета), а также круг вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов в области защиты прав коренных малочисленных народов РФ.

Тем самым был устранен пробел в законодательстве, возникший после принятия Федерального закона от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений», которым были определены полномочия региональных органов власти и вопросы местного значения муниципальных образований в области межнациональных отношений, в том числе по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов России, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.

Таким образом, в контексте «реализации и защиты прав» за органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления были закреплены полномочия только в отношении «национальных меньшинств». Вместе с тем, учитывая, что согласно Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года к числу приоритетных

направлений данной политики относится не только защита прав национальных меньшинств, но и соблюдение и защита прав коренных малочисленных народов РФ, то после принятия Федерального закона № 3-ФЗ в число субъектов защиты были внесены также и коренные малочисленные народы РФ.

Установленное полномочие органов государственной власти субъектов РФ в отношении защиты прав коренных малочисленных народов касается не только вопросов «защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов», но и защиты их прав в таких сферах, как права человека, культура, образование, охрана здоровья, социальная защита и обеспечение, право на развитие, право безвозмездного пользования землями всех категорий, право на образование общин, на традиционное природопользование, приоритетный доступ к водным биологическим и охотничьим ресурсам и промысловым угодьям и др. Полагается, что произведенные изменения федерального законодательства позволят усилить меры ответственности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязательств по реализации и защите законодательно установленных прав коренных малочисленных народов России.

Для обеспечения эффективной реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и повышения квалификации кадров указанных органов Федеральным агентством по делам национальностей при участии Минтруда России разработан профессиональный стандарт «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» (утвержден приказом Минтруда России от 2 августа 2018 г. № 514н). Также разработаны перечень квалификационных требований, необходимых для замещения должностей государственной гражданской службы в сфере национальной политики, и предложения по корректировке учебных планов и программ, разработанных Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, в сфере государственной национальной политики и противодействия экстремизму.

2. Определенные изменения федерального законодательства в области межнациональных отношений были связаны с упорядочением терминологии, используемой в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы гарантий прав коренных малочисленных народов как при осуществлении традиционной хозяйственной деятельности, так и обеспечения иных экономических и социальных прав.

Так, Федеральным законом от 27 июня 2018 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части приведения к единообразию терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации» были внесены изменения в 15 федеральных законов³, посредством которых устранены различия в применении категориально–терминологического аппарата в целях исключения различного толкования и применения данных нормативных правовых актов и обеспечения более эффективной защиты прав коренных малочисленных народов⁴.

Прежде всего, для устранения противоречий и разночтений федерального законодательства в сфере защиты прав малочисленных народов названным федеральным законом было установлено единообразное применение терминов «места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов», «традиционная хозяйственная деятельность коренных малочисленных народов» и др.

³ См.: федеральные законы от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Земельный кодекс РФ, от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения», от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», от 21 июля 2005 г. № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

⁴ Разработка данного Федерального закона была предусмотрена пунктом 1 плана реализации в 2016 - 2025 годах третьего этапа Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2016 года № 1792-р.

До внесения изменений в федеральном законодательстве термин «места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» нередко подменялся такими терминами, как «территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов», «места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов», «территории традиционного расселения коренных малочисленных народов», «территории традиционного расселения предков», «территории компактного проживания коренных малочисленных народов». В свою очередь, термин «традиционная хозяйственная деятельность» в отдельных федеральных законах заменялся на «хозяйственная деятельность», «традиционное хозяйствование», «традиционные виды промысла», «традиционные отрасли хозяйствования» и др. Такое неоправданное терминологическое многообразие препятствовало формированию единой правоприменительной практики и не всегда толковалось в пользу коренных малочисленных народов.

Одновременно указанным Федеральным законом было установлено единообразное применение терминологии и в отношении самого термина «коренные малочисленные народы Российской Федерации». В ряде федеральных законов⁵ термины: «коренные малочисленные народы», «малочисленные этнические общности», «малочисленные народы и этнические общности» были заменены на «коренные малочисленные народы Российской Федерации». Данное изменение было обусловлено, прежде всего, установлениями ст. 8, 9, 10 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», которыми права на замену альтернативной службы, сохранение традиционного природопользования, языков и культуры гарантированы всем коренным малочисленным народам РФ.

⁵ См.: федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»; от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»; от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 21 июля 2005 г. № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» и др.

В целом можно отметить, что принятие названного федерального закона исключает возможность некорректного толкования соответствующих норм в правоприменительной практике, способствует снижению числа случаев неверного их применения и, в конечном счете, создает более надежный механизм защиты прав коренных малочисленных народов от незаконных ограничений.

Мониторинг законопроектной деятельности в области межнациональных отношений в РФ, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти. Одним из приоритетных направлений реализации Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. является совершенствование правового обеспечения межнациональных отношений. При этом основная часть внесенных и готовящихся законопроектов в данной сфере касается вопросов обеспечения и защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов РФ.

1) Правительством РФ был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и 11 апреля 2019 г. принят во втором чтении проект федерального закона № 332762–7 «О внесении изменений в статьи 5 и 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Разработка данного законопроекта обусловлена отсутствием в настоящее время на законодательном уровне в РФ четкого порядка возмещения убытков от хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ. Существующая методика оценки ущерба необязательна к применению, поскольку не является нормативным правовым актом и зачастую требует значительных финансовых средств для расчета ее показателей (в частности, ресурсной оценки), что приводит к разнообразию в подходах к определению размера убытков и их компенсации. В целях формирования единообразной правоприменительной практики и упрощения расчета размера убытков и их

компенсации разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 5 и 8 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"», наделяющий Правительство РФ полномочиями по утверждению порядка возмещения убытков, причиненных в результате ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов РФ хозяйственной деятельностью иных лиц.

2) В Федеральном агентстве по делам национальностей (далее – ФАДН России) осуществляется подготовка ряда проектов федеральных законов, которые пока не внесены в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

1) «О внесении изменений в Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В Федеральном законе от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» не урегулирован в полном объеме порядок создания и упразднения территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"» направлен на устранение данного пробела;

2) «О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" в части установления порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам"». Основной целью проекта является совершенствование процедур отнесения граждан к коренным малочисленным народам РФ, необходимого для реализации предоставленных им социальных и экономических прав, в том

числе на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов, замену военной службы альтернативной гражданской службой, сохранение и развитие своей самобытной культуры, осуществление с учетом национальных, исторических и иных традиций территориального общественного самоуправления;

3) «О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"» в части установления порядка проведения этнологической экспертизы». Проект разработан в целях обеспечения прав и учета интересов граждан из числа коренных малочисленных народов РФ в сфере защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов посредством нормативного закрепления процедуры этнологической экспертизы. Назначением этнологической экспертизы является предупреждение негативного влияния хозяйственной и иной деятельности на исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных народов, недопущение нанесения урона объектам традиционной культуры. Кроме того, проект конкретизирует положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», устанавливая, что порядок участия коренных малочисленных народов в этнологической экспертизе при разработке и внесении изменений в документы стратегического планирования, реализация которых осуществляется в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, будет закреплена актом Правительства РФ. Проведение этнологической экспертизы на этапе планирования позволит заранее учесть влияние предполагаемого промышленного освоения территорий на изменение исконной среды обитания малочисленных народов;

4) «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной службе российского казачества"(в части определения порядка согласования (утверждения) уставов и атаманов казачьих обществ)». Проект подготовлен в целях введения в законодательство Российской Федерации дополнительных

механизмов централизации структуры казачьих обществ, действующих в пределах одной территории. Проект предполагает дополнение Федерального закона от 5 декабря 2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» положениями, предусматривающими закрепление актом Президента РФ порядка согласования уставов казачьих обществ не только на уровне органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов и уполномоченного федерального органа исполнительной власти по взаимодействию с казачьими обществами, но и внутри структуры казачьих обществ, действующих в пределах одной территории. В развитие законопроекта подготовлен проект указа Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества"», которым определяется порядок утверждения уставов казачьих обществ.

5) «О внесении изменения в статью 76 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"» предполагает наделение ФАДН России полномочиями по утверждению типовых дополнительных профессиональных программ в области государственной национальной политики РФ для государственных и муниципальных служащих;

6) «О внесении изменения в Федеральный закон "О национально-культурной автономии"» в части совершенствования механизмов поддержки национально-культурных автономий» разработан в целях совершенствования механизмов государственной поддержки деятельности национально-культурных автономий. Предлагается дополнить ст. 16 Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (далее – Федеральный закон № 74-ФЗ) положением о праве федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления привлекать подведомственные организации к информационному и организационному сопровождению деятельности национально-культурных автономий. Законопроект позволит сформировать

правовую основу деятельности профильных государственных и муниципальных учреждений в сфере государственной национальной политики. Также законопроектом предлагается внести изменение в Федеральный закон № 74-ФЗ в части расширения полномочий федеральных органов исполнительной власти по оказанию поддержки за счет средств федерального бюджета не только федеральным, но и региональным и местным национально–культурным автономиям. Для стимулирования осуществления национально–культурными автономиями и учрежденными ими некоммерческими организациями деятельности, направленной на достижение их уставных целей, законопроектом предлагается наделить органы государственной власти и органы местного самоуправления правом передавать национально–культурным автономиям и учрежденным ими социально ориентированным некоммерческим организациям государственное и муниципальное имущество.

Мониторинг миграционного законодательства РФ. В связи с необходимостью актуализации целей, задач и основных направлений деятельности РФ в сфере миграции в октябре 2018 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019 г.–2025 годы⁶, а также План мероприятий по ее реализации⁷. Выполнение поставленных стратегических задач обусловило необходимость планирования разработки законодательных и иных правовых актов по следующим направлениям:

1) совершенствование законодательства о гражданстве РФ в части:

– унификации требований, связанных с отказом от гражданства иностранного государства, и порядка их исполнения, в том числе для лиц, которые не могут отказаться от гражданства иностранного государства по независящим от них причинам;

– развития механизмов оценки языковых компетенций иностранных граждан для повышения эффективности контроля знания русского языка

⁶ См.: Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 г.–2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р «О плане мероприятий по реализации в 2019 г.–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 г.–2025 годы» // СЗ РФ. 2019 г. № 9. Ст. 869.

претендентами на приобретение гражданства РФ, обеспечения единой методической основы, высокого качества проведения и достоверности результатов проводимых экзаменов (собеседований);

– совершенствования правил и процедур установления факта отсутствия или наличия гражданства РФ и изъятия паспорта гражданина РФ;

– уточнения критерия «предоставление подложных документов или заведомо ложных сведений», используемого при отмене решения о приеме в гражданство РФ;

– упрощения порядка приема в гражданство РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих компетенции, востребованные экономикой;

– упрощения порядка приема в гражданство РФ отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, окончивших обучение в российских государственных образовательных организациях высшего образования по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам (III квартал 2019 г., разработка проектов правовых актов);

2) совершенствование законодательства в части создания отвечающего интересам безопасности РФ порядка регулирования правового положения иностранных граждан, больных наркоманией или имеющих заболевания, представляющие опасность для окружающих, включая правила их выезда за пределы РФ, а также особенности правового статуса и режима пребывания в случаях, когда выезд указанных лиц за пределы РФ невозможен (III квартал 2019 г., разработка проекта федерального закона);

3) совершенствование законодательства в части упрощения порядка предоставления отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство в РФ, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, успешно освоившим в РФ имеющую государственную аккредитацию образовательную программу высшего образования по очной форме обучения и получившим документ о высшем образовании и о квалификации с отличием (IV квартал 2019 г., разработка проекта федерального закона);

4) корректировка механизма переселения в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа), предусматривающей в том числе:

– установление возможности продления срока временного пребывания на территории РФ претендентов на участие в Государственной программе на период принятия решения в отношении них;

– введение порядка рассмотрения заявления об участии в Государственной программе одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание в РФ и последующего вынесения решений по указанным вопросам;

– увеличение срока постановки на миграционный учет участников Государственной программы и членов их семей, а также срока действия выдаваемых им виз (2019 г.–2020 г., разработка проектов правовых актов).

5) совершенствование законодательства, регулирующего порядок привлечения к трудовой деятельности на территории РФ иностранных граждан в качестве высококвалифицированных специалистов (IV квартал 2019 г., разработка проекта федерального закона);

6) актуализация перечней профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов:

– трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются;

– имеющих право на прием в гражданство РФ в упрощенном порядке (III квартал 2021 г., разработка проектов правовых актов).

7) установление допустимой доли иностранных работников, используемой в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории РФ (III квартал – ежегодно, разработка проектов правовых актов).

8) совершенствование законодательства в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства, находящихся на территории РФ без документов, удостоверяющих личность (IV квартал 2019 г., разработка проекта федерального закона);

9) совершенствование законодательства в части закрепления полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по формированию перечней востребованных и дефицитных профессий (специальностей, должностей) на рынке труда, требующих среднего профессионального и высшего образования, с учетом региональных особенностей рынка труда и иных экономических социально–демографических критериев и с последующим их утверждением (IV квартал 2019 г., разработка проекта федерального закона);

10) совершенствование механизмов оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории РФ (I квартал 2020 г., разработка проектов правовых актов).

Кроме того, как указывается в Плане мероприятий по реализации в 2019 г.–2021 г. Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019 г.–2025 годы, к IV кварталу 2020 г. будут также разработаны проекты правовых актов с учетом результатов предстоящих аналитических исследований.

Таким образом, на первое полугодие 2019 г. разработки проектов правовых актов в целях правового обеспечения задач государственной миграционной политики РФ не предусмотрено.

2. Оценивая динамику изменений миграционного законодательства с января по июнь 2019 г., можно отметить некоторое снижение ее интенсивности. В значительной мере это обусловлено тем, что целый комплекс изменений был внесен в 2018 году, кроме того, документами стратегического планирования не предусмотрено разработки проектов правовых актов на указанный период.

За первое полугодие 2019 г. было принято три федеральных закона, которыми вносились изменения в миграционное законодательство: от 6 июня 2019 г. № 121-ФЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с

проведением в РФ Международного конкурса имени П.И. Чайковского, и внесении изменения в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"⁸; от 1 апреля 2019 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», (предусматриваются изменения Федерального закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»)⁹; Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"», отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в связи с подготовкой и проведением чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года»¹⁰ (внесены изменения в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»). В Закон РФ «О вынужденных переселенцах», а также в федеральные законы «О беженцах» и «О государственной политике Российской Федерации в отношении

⁸ Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 121-ФЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в Российской Федерации Международного конкурса имени П.И. Чайковского, и внесении изменения в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2019 г.. № 23. Ст. 2904.

⁹ Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019 г.. № 14 (ч. 1). Ст. 11461.

¹⁰ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года» // СЗ РФ. 2019 г.. № 18. Ст. 2224.

соотечественников за рубежом» в указанный период времени изменений не вносилось.

Количество законопроектов, внесенных в этот период в Государственную Думу Федерального Собрания РФ субъектами права законодательной инициативы и направленных на совершенствование миграционного законодательства, также невелико: четыре законопроекта, один из которых внесен Правительством РФ¹¹, и три – депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ¹².

3. Анализ содержания изменений миграционного законодательства РФ за первое полугодие 2019 г. показал, что они имели так называемый точечный характер и были направлены на совершенствование уже существующего регулирования:

1) информация, содержащаяся в базовом государственном информационном ресурсе регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, предоставляется также Пенсионному фонду РФ (ст. 2 Федерального закона от 1 апреля 2019 г. № 48-ФЗ);

2) в связи с изменением наименования Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в РФ чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены

¹¹ Проект федерального закона № 709474-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство».

¹² Проекты федеральных законов № 653669-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"»; № 687211-7 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (в части установления срока временного пребывания в Российской Федерации лиц, постоянно проживающих на территориях Донецкой и Луганской областей Украины)»; № 684999-7 «О внесении изменений в статью 25-6 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" и статью 13 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (в части совершенствования режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, являющихся творческими работниками)»; № 709474-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство».

коррелирующие изменения в миграционное законодательство (ст. 3, 4, 7 Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 100-ФЗ);

3) в связи с принятием Федерального закона от 6 июня 2019 г. № 121-ФЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в РФ Международного конкурса имени П.И. Чайковского, и внесении изменения в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" скорректирована отсылочная норма п. 4 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Мониторинг законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации. В Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за период с января по июнь 2019 г. были дважды внесены изменения.

Первое изменение связано с уточнением содержания вопросов местного значения. В соответствии с Федеральным законом № 3-ФЗ «О внесении изменений в статьи 21 и 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 15 и 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» вопросы местного значения муниципального района и городского округа дополнены вопросом, связанным с реализацией прав коренных малочисленных народов.

Второе изменение связано с территориальной организацией местного самоуправления. Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (далее – Закон № 87-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Существенное значение имеет новелла, связанная с созданием нового типа

муниципального образования – муниципального округа. Согласно Федеральному закону № 87-ФЗ муниципальный округ представляет собой несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут реализовывать отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

4. Бюджетно-финансовая сфера

В 2019 г. принято 537 нормативных правовых актов российского законодательства в бюджетной сфере. Из них 379 вносят изменения в ранее принятые акты. Новых актов законодательства принято 158. Большинство принятых актов касаются распределения и перераспределения денежных средств. В данном случае они принимаются по мере необходимости и не могут быть четко систематизированы (например, правила предоставления субсидий на поддержку конкретных мероприятий).

1) Наиболее важное системное событие в сфере регулирования бюджетного права – принятие Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 г.–2024 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

В концепции отмечена необходимость дальнейшего обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы РФ.

В качестве одного из инструментов, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечивающих их приоритизацию в соответствии с целями социально–экономической политики, планируется внедрение в систему управления государственными финансами обзоров бюджетных расходов. Это тесно связано с обеспечением общественного контроля, а также с внедрением цифровых технологий в бюджетный процесс.

2) К системным событиям в сфере регулирования бюджетного права в период с 1 января по 1 июля 2019 г. следует отнести правовое оформление института налоговых расходов. Бюджетный кодекс РФ был дополнен ст. 174.3 БК РФ «Перечень и оценка налоговых расходов», которая вступила в силу с 5 января 2019 г.

В сфере денежного обращения за 2019 г. принято пять актов российского законодательства. Они вносят изменения в ранее принятые акты.

1) Применительно к концепции «регуляторной гильотины» отметим Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в статью 74 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"» которым вносятся изменения в ст. 74, регулиующую ответственность за неисполнение предписаний Банка России. Изменения направлены на совершенствование законодательства и юридической техники.

2) Статистика актов законодательства в сфере денежного обращения не всегда учитывает происходящие изменения. Это связано с особым статусом Банка России как мега-регулятора финансовой системы. Не отражены в правовых актах действия, направленные на формирование системы быстрых платежей, которая стала основным событием первой половины 2019 г. В Положение о платежной системе Банка России (утверждено Банком России 6 июля 2017 № 595-П), указанием Банка России были внесены изменения от 29 октября 2018, которые позволили в 2019 г. начать реализацию сервиса быстрых платежей. Внедрение системы быстрых платежей проводится в рамках реализации Основных направлений развития финансового рынка РФ на период 2019 г.–2021 г. и Плана мероприятий (дорожной карты), утвержденного Банком России.

В рамках совершенствования валютного законодательства (Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», далее – Федеральный закон № 173-ФЗ) было запланировано к принятию два акта¹³.

В валютном законодательстве в 2019 г. прослеживается тенденция либерализации валютных отношений, начало которой было положено

¹³ На основании информации с официального сайта Государственной Думы: https://sozd.duma.gov.ru/other_docume№t/D6F94B30-C002-4403-8FCE-06D0CE5E6739: проект федерального закона № 733447-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в части либерализации ограничений на совершение валютных операций резидентами с использованием счетов (вкладов), открытых в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и репатриации денежных средств; проект федерального закона № 644109-7 «О внесении изменений в статьи 19 и 23 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле"» (в части осуществления валютных операций между резидентами и нерезидентами с использованием переводных (трансферальных) аккредитивов) (принят в первом чтении).

принятым в 2003 году Федеральным законом № 173-ФЗ, и которая в 2019 г. выражается в следующем:

- смягчение правил репатриации;
- увеличение количества валютных операций между резидентами;
- либерализация ограничений на совершение валютных операций резидентами с использованием счетов (вкладов), открытых в банках, расположенных за пределами территории РФ, и репатриации денежных средств;
- обеспечение возможности использования резидентами при осуществлении валютных операций с нерезидентами при ведении внешнеторговой деятельности такой новой формы расчетов, предусмотренной Гражданским кодексом РФ, как переводные (трансферабельные) аккредитивы.

Либерализация валютного законодательства, прежде всего, направлена на защиту и удовлетворение интересов частных лиц – участников валютных правоотношений.

В валютном законодательстве прослеживается тенденция расширения сферы применения диспозитивного метода правового регулирования.

Отмена ряда предусмотренных валютным законодательством Российской Федерации запретов и ограничений, планируемых в 2019 г., сужает сферу, подконтрольную органам и агентам валютного контроля. В связи с этим косвенно оба планируемых акта направлены на снижение контрольных мероприятий.

В целом, выявлена тенденция дальнейшей либерализации валютного законодательства РФ; продолжается отмена запретов и ограничений.

В рамках реформирования законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию

терроризма было запланировано к принятию пять актов¹⁴, из них были приняты два¹⁵. Прослеживается хаотичность в регулировании указанных отношений, усиление императивного регулирования. Изменения, внесенные в Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в 2019 г., направлены, прежде всего, на защиту публичных интересов и выражаются в усилении внутреннего контроля путем введения целевого внутреннего контроля и ужесточения требований к идентификации клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев.

Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 7.1 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и статьи 7 и 10 Федерального закона «О национальной платежной системе» введены дополнительные требования в части идентификации.

¹⁴ На основании информации с официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: https://sozd.duma.gov.ru/other_docume№t/D6F94B30-C002-4403-8FCE-06D0CE5E6739. Проект федерального закона № 480252-7; проект федерального закона № 582466-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"» в целях установления основ контроля (надзора) в сфере применения Федерального закона; проект федерального закона № 582426-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в целях совершенствования обязательного контроля) (второе чтение); проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"» в части регулирования обмена информацией и документами, полученными при проведении идентификации, между организациями, входящими в банковскую группу или банковский холдинг, и использования такой информации и документов (закон подписан Президентом РФ 18 марта 2019 г.); проект федерального закона № 684667-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" и Федеральный закон "О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях" в части предотвращения неправомерных действий при осуществлении микрофинансовой деятельности» (второе чтение).

¹⁵ Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" в части регулирования обмена информацией и документами, полученными при проведении идентификации, между организациями, входящими в банковскую группу или банковский холдинг, и использования такой информации и документов»; Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 7.1 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и статьи 7 и 10 Федерального закона "О национальной платежной системе"».

Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" в части регулирования обмена информацией и документами, полученными при проведении идентификации, между организациями, входящими в банковскую группу или банковский холдинг, и использования таких информации и документов» введено понятие целевых правил внутреннего контроля и требование о принятии и реализации целевых правил внутреннего контроля.

В 2019 г. продолжена характерная для законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, тенденция по изменению (ужесточению) требований к правилам внутреннего контроля и идентификации клиентов:

1) Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2018 № 2935-р, не планировалось принятия актов законодательства о налогах и сборах РФ по направлениям «регуляторная гильотина, контроль и надзор», «новые технологии, в том числе цифровые (цифровая экономика)». Документ предусматривает принятие одного федерального закона, вносящего изменения в Налоговый кодекс РФ в рамках обеспечения устойчивости бюджетной системы, банковской и финансовой деятельности – «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в части реализации основных направлений налоговой политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов)». Срок представления в Правительство РФ – июль 2019 г., срок внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ – сентябрь 2019 г.;

2) План мероприятий (дорожная карта) по реализации механизма «регуляторной гильотины», утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6, не предусматривает к принятию актов законодательства о налогах и сборах РФ;

3) Согласно паспорту национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденному президиумом Совета при Президенте

РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 № 16), в 2019 г. предусмотрено принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих стимулирование развития цифровой экономики. К 31 декабря 2019 г. должны быть приняты федеральные законы, обеспечивающие налоговое стимулирование развития цифровой экономики, в том числе в части поддержки высокотехнологичных стартапов и содействия созданию и обороту результатов интеллектуальной деятельности (Минфин России, Минкомсвязь России, Минэкономразвития России, Фонд «Сколково», АНО «Цифровая экономика» и иные заинтересованные ФОИВ и организации).

К 1 июля 2019 г. должен был быть принят федеральный закон, предусматривающий оптимизацию обложения НДС услуг, оказываемых в электронной форме (Минфин России, Минкомсвязь России, Минэкономразвития России, Фонд «Сколково», АНО «Цифровая экономика» и иные заинтересованные ФОИВ и организации). По состоянию на 25 июля 2019 г. такой закон не принят.

Всего за первое полугодие 2019 г. было принято 11 федеральных законов, внесших изменения в законодательство о налогах и сборах. Все акты вносят изменения в уже действующее законодательство, корректируют уже существующие правовые институты.

В части первой Налогового кодекса РФ изменения затронули институты постановки лиц на учет в налоговых органах¹⁶, налогового контроля, исполнения обязанности по уплате налогов и сборов¹⁷, налогообложения в сделках между взаимозависимыми лицами, представления документации по международным группам компаний¹⁸.

В части второй Налогового кодекса РФ изменения коснулись большинства налогов – как федеральных, так и региональных и местных (налог на

¹⁶ Например, Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в статью 83 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года».

¹⁷ Например, Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

¹⁸ Например, Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 125-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

добавленную стоимость, акцизы¹⁹, налог на доходы физических лиц²⁰, налог на прибыль организаций²¹, транспортный налог²², налог на имущество организаций²³, налог на имущество физических лиц²⁴, земельный налог²⁵), государственной пошлины²⁶, а также страховых взносов²⁷. Но регулирование налога на добычу полезных ископаемых, налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, сбора за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, водного налога, специальных налоговых режимов, налога на игорный бизнес, осталось неизменным.

Цели внесения изменений преимущественно были связаны с обеспечением эффективности государственной политики в социальной²⁸ и экономической²⁹ сфере, а также в сфере финансовой безопасности³⁰, реализации принятых на себя Российской Федерацией международных обязательств³¹. Принятие одного

¹⁹ Например, Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в статьи 187 и 194 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

²⁰ Изменения в регулировании НДС были вызваны, в том числе необходимостью устранения неопределенности нормативного содержания положений пунктов 1 и 3 статьи 217 Налогового кодекса РФ при решении вопроса об обложении НДС денежной компенсации, выплачиваемой военнослужащим-контрактникам за дополнительные сутки отдыха (выявлена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2018 № 22-П). Федеральный закон от 17 июня 2019 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

²¹ Например, Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 101-ФЗ.

²² Например, Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

²³ Например, Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 63-ФЗ.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Например, Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 128-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в статьи 333.33 и 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». «Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 109-ФЗ «О внесении изменений в статьи 333.33 и 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части установления предельного размера государственной пошлины за выдачу заключения (разрешительного документа) на временный вывоз культурных ценностей и освобождения от уплаты государственной пошлины отдельной категории физических лиц».

²⁷ Например, Федеральные законы от 29 мая 2019 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», от 17 июня 2019 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

²⁸ Например, освобождения от налогообложения НДС социальных выплат и пособий, изменение порядка предоставления льгот по имущественным налогам пенсионерам и предпенсионерам.

²⁹ Например, развития гражданской авиации и региональных авиаузлов (за исключением Московского авиаузла) и стимулирования внутренних воздушных перевозок.

³⁰ Например, обеспечение проведения третьего этапа амнистии капиталов, особенности осуществления обмена информацией о международных компаниях в рамках обмена страновыми отчетами в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

³¹ Например, обеспечения реализации правительственных гарантий, касающихся освобождения от уплаты налогов и сборов в связи с подготовкой и проведением чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года.

из федеральных законов было обусловлено необходимостью реализации положений Постановления Конституционного Суда РФ (от 31 мая 2018 № 22–П).

Отмечается схожая динамика принятия актов законодательства РФ о налогах и сборах за прошедшее полугодие по сравнению с аналогичными периодами предшествующих лет. Так, относительно аналогичного периода 2018 г. количество принятых актов сократилось с 14 до 11, но, тем не менее, превышает аналогичный показатель 2017 г. (шесть федеральных законов).

Сохраняется императивность правового регулирования законодательства о налогах и сборах. Учитываются особенности социального статуса граждан при распределении налогового бремени. Наряду с закреплением новых обязанностей и требований³² сокращается избыточная нагрузка, связанная с предоставлением отчетности³³.

³² Например, распространение обязанности применения повышающего коэффициента для исчисления акцизов, действовавшего ранее для производителей табачной продукции на территории РФ, также на импортеров данной подакцизной продукции (пункт 2 статьи 1 Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в статьи 187 и 194 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»).

³³ Например, в соответствии с внесенными в НК РФ изменениями налогоплательщик, состоящий на учете в нескольких налоговых органах по месту нахождения принадлежащих ему объектов недвижимого имущества (налоговая база по которым определяется как их среднегодовая стоимость) на территории одного субъекта Российской Федерации, вправе представлять налоговую декларацию в отношении всех таких объектов только в один из этих органов по своему выбору (подпункт «б» пункта 20 статьи 1 Федерального закона от 15 апреля 2019 г. № 63-ФЗ).

5. Имущественные и личные неимущественные отношения

Согласно Программе законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в период весенней сессии 2019 г. (утверждена на заседаниях комитетов Государственной Думы в соответствии с постановлением Государственной Думы от 9 января 2019 г. № 5574-7 ГД «О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания РФ в период весенней сессии 2019 года») в 1 полугодии 2019 г. было запланировано рассмотрение Государственной Думы следующих проектов законов:

1. «О цифровых финансовых активах (второе чтение)».
2. «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ (второе чтение)».
3. «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона "О национальной платежной системе" (в части уточнения требований для операторов электронных денежных средств, а также привлекаемых ими организаций)».
4. «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" (об уменьшении размера страховой премии в случае составления договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в виде электронного документа)».
5. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств)» (второе чтение).
6. «О внесении изменения в статью 16.1 Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей" (в части установления требования об обязательном предоставлении потребителям возможности расчетов в безналичном порядке с использованием национальных платежных

инструментов при осуществлении торговли через информационно-телекоммуникационную сеть "Интернет")».

7. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" в части совершенствования государственной политики в сфере защиты прав потребителей (второе чтение)».

8. «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона на право заключения договора водопользования» (второе чтение).

9. О внесении изменений в Федеральный закон "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о региональном реестре недобросовестных перевозчиков).

10. О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (о едином подходе к присвоению адресов объектам адресации)"» (второе чтение).

11. О внесении изменений в статью 181 Федерального закона «О библиотечном деле» (об изменении состава объектов Национальной электронной библиотеки).

12. «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части утонения перечня информации, распространение которой в РФ запрещено).

Всего в сфере частного права принято 34 федеральных закона:

1. Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации».

2. Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации"».

3. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 88-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ "О защите прав потребителей" в части совершенствования государственной политики в сфере защиты прав потребителей».

5. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"».

6. Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона на право заключения договора водопользования».

7. Федеральный закон от 27 июня 2019 г. № 153-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений статьи 25 Федерального закона "О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и внесении изменения в статью 62 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости"».

8. Федеральный закон от 27 июня 2019 г. № 152-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"».

9. Федеральный закон от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве

многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации"».

10. Федеральный закон от 17 июня 2019 г. № 149-ФЗ «О внесении изменений в статью 6-1 Федерального закона "О рынке ценных бумаг" и статью 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и статью 3 Федерального закона "О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка"».

11. Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона на право заключения договора водопользования».

12. Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования залога земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения».

13. Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации».

14. Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 115-ФЗ «О внесении изменения в статью 127 Семейного кодекса Российской Федерации».

15. Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 105-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11-1 и 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и статью 189-4 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

16. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О кредитных историях».

17. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об инвестиционных фондах" и Федеральный закон "О Российском Фонде Прямых Инвестиций"».

18. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 8 Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"».

19. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"».

20. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в статьи 56 и 56–1 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"».

21. Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 61-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"»

22. Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в статьи 170 и 179 Жилищного кодекса Российской Федерации».

23. Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 59-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации».

24. Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений в статьи 40 и 75 Федерального закона «Об акционерных обществах».

25. Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 51-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех".

26. Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"».

27. Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества"».

28. Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 35-ФЗ «О внесении изменения в статью 169 Семейного кодекса Российской Федерации».

29. Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества" и статью 54 Федерального закона "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов"».

30. Федеральный закон от 22 января 2019 г. № 1-ФЗ «О внесении изменения в статью 171 Жилищного кодекса Российской Федерации».

31. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" в части осуществления межгосударственного розыска лиц в соответствии с международными договорами Российской Федерации».

32. Федеральный конституционный закон от 6 марта 2019 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменения в статью 42 Федерального конституционного закона "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации"».

33. Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве"».

34. Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 7-1 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"» и статьи 7 и 10 Федерального закона "О национальной платежной системе"».

Из них новых актов – 0, актов о внесении изменений в уже существующие законы – 34. Все акты корректируют уже существующие правовые институты, а не вводят новые.

Корпоративное право. Федеральным законом от 15 апреля 2019 г. №55-ФЗ «О внесении изменений в статьи 40 и 75 Федерального закона «Об

акционерных обществах» расширяются права акционеров при приобретении размещаемых дополнительных акций общества.

Некоммерческие организации. Правоотношения в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства с 1 января 2019 г. регулируются новым специальным законом (Федеральный закон от 29 июля 2017 №217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В целом в сфере частного права наблюдаются следующие тенденции:

- фрагментарное и множественное изменение действующего правового регулирования;
- хаотичность изменения законодательства при несоблюдении плановых и программных показателей;
- включение технических терминов и технологических аспектов, процессов, явлений в тексты нормативных актов в связи со взятием политического курса на цифровизацию экономики.

Повсеместное внедрение новых технологий в правовое пространство России, создание условий для эффективного взаимодействия субъектов гражданских правоотношений в цифровой среде и расширение доступа к различным информационным ресурсам при сохранении существующего соотношения императивного и диспозитивного методов правового регулирования. Законопроектная деятельность в этой сфере характеризуется отсутствием системности, множественностью задач, результатов и целевых показателей, закрепленных в различных программных документах.

В рамках общей тенденции цифровизации гражданского законодательства можно определить следующие перспективные направления его совершенствования:

- создание упрощенных организационно–правовых форм юридических лиц в цифровой среде;

– типизация уставов коммерческих корпораций и перевод их в электронную форму и включение в ЕГРЮЛ, отказ от традиционной конструкции учредительных документов;

– токенизация объектов гражданских прав (в том числе имущества, корпоративных прав), перевод их в цифровую среду;

– развитие электронных систем учета гражданских прав (ЕГРН и пр.);

– совершенствование способов заключения гражданско–правовых сделок с применением передовых технологий;

– создание единого реестра значимой информации о юридических лицах, основанного на блокчейн-технологиях (система распределенных реестров), включение в него наиболее полного объема информации об участниках оборота, что упростит и значительно ускорит процедуру due diligence при выборе контрагента в коммерческом обороте;

– совершенствование и распространение случаев применения цифровых технологий, позволяющих совершать юридически значимые действия удаленно, без непосредственного присутствия заинтересованного лица, и связанного с этим развития технологий идентификации (подтверждения) личности субъектов гражданского права.

Важно отметить, что в настоящее время, несмотря на принятие поправок в Гражданский кодекс РФ о цифровых правах пока не существует закона, в котором какие–либо права были бы названы цифровыми. Однако в ближайшем будущем следует ожидать появления таких законов, поскольку в утвержденный Президентом РФ 27 февраля 2019 г. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию включено поручение Правительству РФ совместно с Государственной Думой обеспечить принятие в срок до 1 июля 2019 г. федеральных законов, направленных на развитие цифровой экономики. Планируются к принятию проекты федеральных законов «О совершении сделок с использованием электронной платформы»³⁴, «О

³⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/617867-7>

цифровых финансовых активах»³⁵, «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ»³⁶. Данные законопроекты призваны регулировать выпуск, обращение и использование цифровых объектов гражданских прав, включая криптовалюты, а также отношения по привлечению инвестиций с использованием информационных технологий.

³⁵ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7>

³⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419090-7>. Данный проект разработан в рамках реализации гл. IV Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в РФ на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р). В целях реализации указанной Стратегии проект предлагает решения, связанные с развитием альтернативных источников субъектов малого и среднего предпринимательства на ранних стадиях развития посредством инструментов коллективного финансирования – краудфандинга и краудинвестинга.

6. Уголовно–правовая и уголовно–исполнительная сфера

Уголовное законодательство. В первом полугодии 2019 г. в Уголовный кодекс РФ были внесены следующие изменения и дополнения.

1. Федеральным законом от 1 апреля 2019 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части противодействия организованной преступности» были внесены изменения в ст. 210 Уголовного кодекса РФ об ответственности за организацию преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней). Так, в новой редакции изложена ч. 1, при этом исключены указанные ранее признаки субъекта такого преступления. Наказание в виде штрафа за такое деяние увеличено с 1 млн. до 5 млн. рублей.

Этим же федеральным законом Уголовный кодекс РФ был дополнен ст. 210.1 об ответственности за занятие высшего положения в преступной иерархии. Такое деяние наказывается, в частности, лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет со штрафом в размере до пяти миллионов рублей.

2. Федеральным законом от 23 апреля 2019 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в статьи 264 и 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» были внесены изменения.

В ч. 2 ст. 264 УК РФ (нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств) установлена ответственность за деяние, предусмотренное ч. 1 этой статьи, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, если оно:

а) совершено лицом, находящимся в состоянии опьянения; б) сопряжено с оставлением места его совершения. Такие деяния наказываются, в частности лишением свободы на срок до четырех лет.

Часть 4 ст. 264 Уголовного кодекса РФ в новой редакции предусматривает ответственность за деяние, указанное в ч. 1 данной статьи, повлекшее по

неосторожности смерть человека, если оно: а) совершено лицом, находящимся в состоянии опьянения; б) сопряжено с оставлением места его совершения, которые наказываются, в частности, лишением свободы на срок от двух до семи лет.

Кроме того, ч. 6 ст. 264 Уголовного кодекса РФ предусматривает ответственность за деяния, предусмотренные ч. 1 настоящей статьи, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц, которую дополнить пунктами: а) совершено лицом, находящимся в состоянии опьянения; б) сопряжено с оставлением места его совершения. Такие деяния, в частности, наказываются лишением свободы на срок от четырех до девяти лет.

3. Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 112-ФЗ «О внесении изменения в статью 76.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» были внесены изменения в ч. 3 ст. 76.1, в которой указывается, что лицо освобождается от уголовной ответственности при выявлении факта совершения им до 1 января 2019 г. деяний, указанных в ч. 3 ст. 76.1 Уголовного кодекса РФ.

Таким образом, в первом полугодии 2019 г. в Уголовный кодекс РФ были внесены изменения и дополнения по следующим направлениям совершенствования уголовного законодательства:

- об освобождении от уголовной ответственности и от наказания;
- об ответственности за преступления против общественной безопасности;
- об ответственности за преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

В 2019 г. на рассмотрении в Государственной Думе находится несколько законопроектов по уголовному законодательству:

- 1) по усилению уголовной ответственности за финансовые преступления, в частности, по ст. 172 Уголовного кодекса РФ – незаконная банковская деятельность (№ 286345–7);

2) по изменениям статьи 327 Уголовного кодекса РФ – подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков (№ 486550 –7);

3) законопроект по вопросу возвращения конфискации имущества в перечень наказаний (№ 396097–7, находится на предварительном рассмотрении);

4) на рассмотрении в первом чтении законопроект, предполагающий исключить возможность УДО и амнистии в отношении лиц, совершивших определенные преступления, среди которых взяточничество в особо крупном размере, особо тяжкие преступления против жизни и здоровья, общественной безопасности, основ конституционного строя, против несовершеннолетних сексуального характера;

5) В мае–июне 2019 г. во втором чтении был принят законопроект «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части смягчения наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, за преступления небольшой тяжести», а именно, по статье 79 Уголовного кодекса РФ – условно-досрочное освобождение от отбывания наказания, по статье 80 Уголовного кодекса РФ – замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания и по статье 93 Уголовного кодекса РФ – условно–досрочное освобождение от отбывания наказания.

Уголовно–исполнительная система. В плане законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 г. (утвержденном распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2018 № 2935-р) разработка законопроектов в сфере уголовно-исполнительного законодательства РФ не предусмотрена. Так, в 2019 г. Федеральным Собранием РФ федеральные законы в указанной области не принимались.

Вместе с тем в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесены:

– проект федерального закона № 711788–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

совершенствования компенсаторного судебного средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания под стражей и в исправительных учреждениях», в котором предлагается дополнить Федеральный закон от 15 июля 1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Уголовно–исполнительный кодекс РФ положениями, устанавливающими право лиц, находящихся в местах содержания под стражей (учреждениях уголовно–исполнительной системы), получить компенсацию за нарушения условий содержания под стражей (содержания в исправительных учреждениях) за счет средств федерального бюджета на основании судебного решения, принятого в порядке административного судопроизводства (внесен Правительством РФ);

– проект федерального закона № 413712–7 «О внесении изменений в Уголовно–исполнительный кодекс Российской Федерации», согласно которому предлагается расширить возможности привлечения к труду двух категорий осужденных: лиц, осужденных к принудительным работам, и заключенных, содержащихся в колониях–поселениях (внесен членами Совета Федерации Д.А. Шатохиным, С.Ю. Фабричным, А.В. Кутеповым, В.В. Семеновым, А.Д. Башкиным; принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 13 февраля 2019 г.);

– проект федерального закона № 405785–7 «О внесении изменения в статью 180 Уголовно–исполнительного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым в целях обеспечения эффективного исполнения Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав полномочий по оказанию помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних предлагается возложить на администрацию учреждения, исполняющего наказание, обязанность по уведомлению комиссии по месту жительства несовершеннолетнего осужденного, освобождающегося от отбывания наказания, о его предстоящем освобождении (внесен Правительством РФ,

принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 22 мая 2018);

– проект федерального закона № 361159–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором предлагается предоставить сотрудникам рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ право на посещение мест принудительного содержания при исполнении ими служебных обязанностей по распоряжению Уполномоченного (внесен депутатом Государственной Думы С.А. Шаргуновым).

Помимо этого, федеральными органами государственной власти подготовлены проекты федеральных законов, которыми предлагается внесение изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ.

Таким образом, развитие уголовно-исполнительного законодательства РФ и, соответственно, уголовно-исполнительной системы на современном этапе характеризуется приближением к международным стандартам и потребностям общественного развития в области расширения сферы применения уголовно-правовых мер, не связанных с лишением свободы, созданием условий, исключающих распространение в обществе криминальной субкультуры, созданием системы регламентированных стимулов правопослушного поведения осужденных, разработкой системы новых исправительных технологий работы с осужденными, основанных на достижениях в области психологии и медицины, педагогики и права, повышением уровня материального обеспечения работников уголовно-исполнительной системы, их социально-правовой защиты и направлено на достижение целей наказания и минимизацию негативных социальных последствий, связанных с изоляцией осужденных от общества.

В краткосрочной и среднесрочной перспективах можно предположить разработку законопроектов, вносящих изменения в уголовно-исполнительное законодательство РФ в связи с принятием законодательных актов иной отраслевой принадлежности, а также соответствующих подзаконных нормативных правовых актов Минюста России и ФСИН России.

7. Экологическая сфера

Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 г., утвержденным распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2018 № 2935-р, на 2019 г. предусмотрена разработка и внесение в Правительства РФ трех федеральных закона, направленных на совершенствование природопользования, развитие сельского хозяйства и земельных отношений:

– о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ (в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности);

– о внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в целях приведения их в соответствие с Гражданским кодексом РФ в части совершенствования порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности;

– о внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования процедуры изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения);

Внесение указанных законопроектов в Правительство РФ и Государственную Думу Федерального Собрания РФ запланировано на второе полугодие 2019 г.

В разделе «Повышение эффективности государственного управления» предусмотрена разработка проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственной кадастровой оценки». Срок его внесения в Правительство РФ и Государственную Думу Федерального Собрания РФ определен соответственно на март и июнь 2019 г.

В разделе «Совершенствование градостроительной деятельности и территориального развития» предусмотрена разработка следующих проектов федеральных законов:

– о внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ (в части создания новых механизмов переселения граждан из аварийного жилищного фонда) (срок внесения в Правительство РФ и Государственную Думу Федерального Собрания РФ – февраль / апрель 2019 г.);

– о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ (в части обеспечения учета стратегии пространственного развития РФ и иных документов стратегического планирования при разработке и корректировке документов территориального планирования) (срок внесения в Правительство РФ и Государственную Думу Федерального Собрания РФ – февраль / май 2019 г.);

– о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части уточнения объектов государственной экологической экспертизы на Байкальской природной территории в целях упрощения строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры (срок внесения в Правительство РФ и Государственную Думу Федерального Собрания РФ – май / июль 2019 г.);

– о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части урегулирования вопросов оформления прав на гаражи (срок внесения в Правительство РФ и Государственную Думу Федерального Собрания РФ – август / декабрь 2019 г.);

– о внесении изменения в статью 55.24 Градостроительного кодекса РФ (в части введения федерального государственного надзора в сфере безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек), эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах) (срок внесения

в Правительство РФ и Государственную Думу Федерального Собрания РФ – апрель / июль 2019 г.).

Планом нормотворческой деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ на 2019 г., утвержденным приказом Минприроды России от 12 февраля 2019 г. № 84 «О нормотворческой деятельности в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» на 2019 г. предусмотрена разработка следующих проектов федеральных законов:

– «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения объектов государственной экологической экспертизы на Байкальской природной территории в целях упрощения строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры» (срок разработки – февраль 2019 г.);

– «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части совершенствования добычи попутных полезных ископаемых и попутных компонентов» (срок разработки – март 2019 г.);

– «О внесении изменений в статью 71 Лесного кодекса Российской Федерации» (в части установления запрета субаренды лесных участков, предусмотренного частью 6 статьи 71 Лесного кодекса РФ, на все договоры аренды лесных участков) (срок разработки – март 2019 г.);

– «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ в части разрешения заготовки древесины государственным лесохозяйственным учреждениям, подведомственным органам власти субъектов РФ, в спелых и перестойных насаждениях» (срок разработки – декабрь 2019 г.).

В рамках проведения мониторинга законодательства в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности были проанализированы 42 федеральных закона.

Проведенный анализ показал, что в первом полугодии 2019 г. изменения вносились только в семь из перечисленных 42 федеральных законов:

Федеральный закон от 23 ноября 1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 24 июля 2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 20 декабря 2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Федеральный закон от 2 июля 2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 5 июня 2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике», Земельный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Новых федеральных законов в данной сфере за рассматриваемый период времени принято не было.

Анализ указанных федеральных законов на предмет их связи с реализацией таких направлений модернизации российской правовой системы, как «регуляторная гильотина», реформа контрольно-надзорной деятельности и Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ), правовое обеспечение цифровой экономики, развития и внедрения новых технологий позволил сделать вывод о том, что этому критерию соответствуют изменения, вносимые в три федеральных закона: Федеральный закон от 20 декабря 2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», КоАП РФ, Федеральный закон от 5 июня 2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике».

Их анализ позволил выявить восемь федеральных законов, которыми в них вносились изменения:

1. от 18 марта 2019 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральный закон "О регулировании

деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике" в части проведения национальной инспекции»;

2. от 6 марта 2019 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества" и статью 54 Федерального закона "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов"»;

3. от 1 мая 2019 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части совершенствования порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов»;

4. от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

5. от 6 июня 2019 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

6. от 15 апреля 2019 г. № 57-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

7. от 17 июня 2019 г. № 142-ФЗ «О внесении изменения в статью 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

8. от 18 марта 2019 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

КоАП РФ дополнен возможностью взимания административного штрафа в размере суммы сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров.

Кроме того, в КоАП РФ вводится ст. 6.35, устанавливающая административную ответственность за несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, а именно за несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований к сбору, накоплению, транспортированию, обработке,

утилизации или обезвреживанию отходов производства и потребления, за исключением случаев, предусмотренных ч. 7 настоящей статьи.

В новой редакции излагается ст. 8.2 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления.

Ответственность устанавливается за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов производства и потребления, за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.2.3 настоящего Кодекса.

КоАП РФ дополняется рядом новых составов административных правонарушений в сфере обращения с опасными веществами и отходами:

- несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с веществами, разрушающими озоновый слой (ст. 8.2.1);
- несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при производстве, обращении или обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (ст. 8.2.2);
- несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами животноводства (ст. 8.2.3);
- нарушение порядка представления отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров или деклараций о количестве выпущенных в обращение на территории РФ товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории РФ за предыдущий календарный год (ст. 8.5.1);

– неуплата в установленные сроки сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (ст. 8.41.1).

Кроме того, статья 8.7 КоАП РФ дополняется двумя новыми составами административных правонарушений:

– неисполнение обязанности по проведению контроля за состоянием объекта размещения отходов производства и потребления и его воздействием на окружающую среду или проведению работ по восстановлению (рекультивации или консервации) нарушенных земель после окончания эксплуатации объекта размещения отходов производства и потребления;

– применение твердых коммунальных отходов для рекультивации земель и карьеров.

1. *Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».* КоАП РФ дополняется новой статьей 8.5.2, устанавливающей административную ответственность за сокрытие сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов или включение недостоверных сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов в акт лесопатологического обследования.

2. *Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 57-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».* Увеличиваются штрафные санкции по ряду составов административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, ч. 3, ч. 4, ч. 5 ст. 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов», ч. 2 ст. 8.14 «Нарушение правил водопользования», ст. 8.15 «Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств».

3. *Федеральный закон от 17 июня 2019 г. № 142-ФЗ «О внесении изменения в статью 8.32 Кодекса Российской Федерации об*

административных правонарушениях». Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 8.32 «Нарушение правил пожарной безопасности в лесах», расширяется за счет включения в него режима чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров.

4. *Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*». Устанавливается новый состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 8.32.3 КоАП РФ. Административная ответственность устанавливается за невыполнение мероприятий, предусмотренных сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта РФ. Более высокие санкции предусмотрены за те же действия, совершенные в условиях особого противопожарного режима либо режима чрезвычайной ситуации.

За первое полугодие 2019 г. было принято восемь федеральных законов, о внесении изменений. Новых федеральных законов в данной сфере за рассматриваемый период времени принято не было. Восемь федеральных законов.

Пять из восьми федеральных законов вносят изменения в Гл. 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Семь из восьми федеральных законов корректируют уже существующие правовые институты.

Только Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части совершенствования порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» создает новый правовой механизм по добыче (вылову) крабов в инвестиционных целях.

Таким образом, пять из восьми федеральных законов, принятых в сфере экологии, связаны с внесением изменений в КоАП РФ.

Три из восьми федеральных законов связаны с «регуляторной гильотиной», контролем и надзором.

Два из восьми законопроектов приняты по отрасли «законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Один из восьми законопроектов вносит изменения в Федеральный закон 5 июня 2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике».

Особенностью данного периода является небольшое число изменений федерального законодательства в области охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, природопользования. Основные изменения вносились в КоАП.

Изменения законодательства являются планомерными, обусловленными изменением общественных отношений. При этом превалирует императивное правовое регулирование. Рассмотренные федеральные законы относятся к отрасли публичного права.

На основе анализа федеральных законов, принятых в первой половине 2019 г., можно выявить следующие тенденции.

Изменения КоАП РФ направлены на детализацию составов административных правонарушений (на примере административной ответственности за нарушения в области обращения с отходами), на усиление штрафных санкций за совершение экологических правонарушений (на примере административной ответственности в сфере водопользования). В ряде случаев вводятся новые составы административных правонарушений, что обусловлено достижением целей государственной политики (на примере административной ответственности в сфере борьбы с лесными пожарами, ответственности за сокрытие сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов или включение недостоверных сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов в акт лесопатологического обследования).

Отсутствие изменений экологического законодательства может быть обусловлено тем, что несколько лет назад в законодательство в области охраны окружающей среды, включая законодательство в сфере отходов производства и потребления, были внесены серьезные изменения (например, запустившие «мусорную реформу»). Поэтому в настоящее время необходимость масштабных изменений экологического законодательства отсутствует. Речь может идти о «точечных» настройках уже установленных правовых механизмов, либо об их дополнении отдельными правовыми институтами. Кроме того, Министерства природных ресурсов и экологии РФ сконцентрировано на разработке подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию уже принятых законодательных актов.

8. Судоустройство и процессуальные отношения

В первом полугодии 2019 г. субъектами законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) было подготовлено 10 законопроектов по направлению «судоустройство» (из них Государственной Думой к рассмотрению было запланировано 9 законопроектов, принято Государственной Думой – 4, находится на рассмотрении – 4, отклонено – 1, не был внесен в Государственную Думу – 1):

1. Проект федерального закона № 598595-7 «О внесении изменений в статью 16 закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", статьи 17 и 19 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"» (по вопросу совершенствования процедуры рассмотрения вопросов, связанных с неприкосновенностью судьи, и дисциплинарного производства), принят Государственной Думой в окончательной редакции 25 июня 2019 г.

2. Проект федерального закона № 612291-7 «О внесении изменений в статью 8 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"» (по вопросу закрепления срока принесения судьей присяги). Внесен Верховным Судом РФ, принят Государственной Думой во втором чтении 18 июня 2019 г.

3. Проект федерального конституционного закона № 610871-7 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации"» (по вопросу приведения некоторых положений в соответствие с процессуальным законодательством), внесен Верховным Судом РФ, одобрен Государственной Думой Федерального Собрания РФ во втором чтении 30 мая 2019 г.

4. Проект федерального конституционного закона № 519133-7 «О внесении изменения в статью 42 федерального конституционного закона "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации"» (об уточнении нахождения судов городов федерального значения), одобрен Государственной Думой

Федерального Собрания РФ в окончательной редакции 19 февраля 2019 г., подписан Президентом РФ 6 марта 2019 г.

5. Проект федерального закона № 597723-7 «О внесении изменений в статью 21 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации"», направлен на уточнение отдельных положений, регулирующих порядок оформления и выдачи удостоверения судьи, внесен Думой Астраханской области, рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ 21 июня 2019 г.

6. Проект федерального закона № 630008-7 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации"» внесен Тюменской областной думой, рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ 6 февраля 2019 г.

7. Проект федерального закона № 668833-7 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" (об увеличении численности мировых судей) внесен Законодательным собранием Вологодской области, отклонен Государственной Думой Федерального Собрания РФ 16 мая 2019 г..

8. Проект федерального закона № 724811-7 «Об упразднении некоторых районных судов Республики Коми и образовании постоянных судебных присутствий в составе районного и городского судов Республики Коми» внесен Государственным Советом Республики Коми, 5 июня 2019 г. внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

9. Проект федерального закона № 680642-7 «Об упразднении Юрлинского и горнозаводского районных судов Пермского края и образовании постоянных судебных присутствий в составе Кудымкарского городского суда и Чусовского городского суда Пермского края» внесен Законодательным Собранием Пермского края, рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ 17 апреля 2019 г.

10. Проект федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 111 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"» внесен Правительством РФ, не представлен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Большинство принятых Государственной Думой РФ законопроектов (3), были внесены Верховным Судом РФ, например, проект федерального закона № 598595-7 «О внесении изменений в статью 16 закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"», статьи 17 и 19 Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"» (по вопросу совершенствования процедуры рассмотрения вопросов, связанных с неприкосновенностью судьи, и дисциплинарного производства), направленный на расширение компетенции Высшей квалификационной коллегии судей РФ.

Законопроекты, которые в настоящее время находятся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (4), внесены законодательными (представительными) органами субъектов РФ и направлены либо на упразднение районных судов и создание судебных присутствий, либо на увеличение численности мировых судей и соответственно количество судебных участков. Все эти вопросы связаны с необходимостью оптимизации судебных процессов с одной стороны, и обеспечением доступа населения к правосудию, с другой. К примеру, упразднение районных судов необходимо в случае небольшой численности населения в отдельных районах и низкой нагрузкой на судей. При этом образование постоянных судебных присутствий позволит обеспечить доступ населения к правосудию.

Что касается законопроектов, направленных на увеличение численности мировых судей и, соответственно, количество судебных участков, то они регулярно вносятся на рассмотрение Государственной Думы РФ, как правило, законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Их целью тоже является обеспечение доступа граждан к правосудию, а также оптимизация судебного процесса путем выравнивания средних показателей служебной нагрузки на одного мирового судью.

Уголовный процесс. В сфере уголовно–процессуального законодательства изменения носили точечный характер. Правительством РФ в первом полугодии 2019 г. было запланировано принятие законопроектов «О порядке возмещения процессуальных издержек по уголовному делу» и «О порядке получения компенсации за нарушение условий содержания под стражей и в исправительных учреждениях».

В настоящее время указанные законопроекты находятся в Государственной Думе, но не приняты.

6 марта 2019 г. был принят Федеральный закон №21-ФЗ «О внесении изменений в статью 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (принятие законопроекта было запланировано в 2018 г.), внесено изменение в ч. 5 указанной статьи.

В принятом законе предлагается ввести новый вид розыска лиц, совершивших преступления, – межгосударственный розыск. Указанный закон расширяет права органов предварительного расследования, а также органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Данный закон корректирует положения Уголовно-процессуального кодекса РФ, а также Федерального закона «Об оперативно–розыскной деятельности». Указанный закон носит юридико-технический характер и отражает тенденцию уточнения юридической терминологии, применяемой в уголовном судопроизводстве.

9. Сфера трудовых отношений

Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 г., утвержденным распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2018 № 2935-р, предусмотрена разработка следующих законопроектов, регулирующих отношения в сфере труда и социального обеспечения:

1. «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации"» (в части изменения порядка установления величины прожиточного минимума пенсионера в целях установления социальной доплаты к пенсии) (п. 1 Плана) – срок представления в Правительство РФ – январь.

2. «О внесении изменений в часть 1 статьи 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда"» (п. 5 Плана) – август.

3. «Об ожидаемом периоде выплаты накопительной пенсии на 2020 год» (п. 6 Плана) – август.

4. «О внесении изменений в Федеральный закон "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"» (в части приведения в соответствие со ст. 3 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда») (п. 25 Плана) – июль.

5. «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации "Основы законодательства Российской Федерации о культуре"» (в части совершенствования регулирования труда творческих работников) (п. 45 Плана) – май.

6. «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части установления особенностей регулирования труда отдельных категорий работников в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, в сфере электроэнергетики) (п. 46 Плана) – август.

7. «О внесении изменений в Федеральный закон "Об электроэнергетике"» (в части, касающейся системы подготовки и оценки готовности к работе работников организаций электроэнергетики) (п. 47 Плана) – август.

Из перечисленных законопроектов только два должны быть представлены в Правительство РФ в первом полугодии 2019 г.: «О внесении изменений в статью Федерального закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" (в части изменения порядка установления величины прожиточного минимума пенсионера в целях установления социальной доплаты к пенсии)» и «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (в части совершенствования регулирования труда творческих работников) (п. 45 Плана). Указанные законопроекты поступали в ИЗиСП, и по ним были даны заключения.

Из перечисленных законопроектов только законопроект «Об ожидаемом периоде выплаты накопительной пенсии на 2020 год» (п. 6 Плана) предусматривает введение нового института. Остальные законопроекты корректируют уже существующие правовые институты.

Что касается законодательной деятельности Государственной Думы согласно плану по рассмотрению законопроектов с января по июнь 2019 г., отметим следующее: законопроектами предлагается внесение изменений 1) в Трудовой кодекс РФ (в части увеличения размера денежной компенсации за задержку выплаты заработной платы; установления предельного возраста нахождения на должности руководителя, заместителя руководителя государственного или муниципального учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия; установления дополнительных гарантий руководителю организации в случае прекращения с ним трудового договора; о порядке учета показателей социально-экономической эффективности деятельности организаций при определении премирования их руководителей; установления дополнительных гарантий беременной женщине и женщине, имеющей ребенка в возрасте до трех лет, при изменении трудового

договора; ограничения использования ненормированного рабочего дня; обеспечения трудоустройства молодежи, окончившей средние профессиональные и высшие образовательные организации; повышения минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума трудоспособного населения; увеличения размера денежной компенсации за задержку выплаты заработной платы; обеспечения государственных гарантий получения гражданами минимальных денежных доходов; установления минимального размера базовой ставки заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций); в Закон «О занятости населения» (в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части обеспечения трудоустройства молодежи, окончившей средние профессиональные и высшие образовательные организации»); в Федеральный закон "О страховых пенсиях» (в части изменения порядка индексации страховых пенсий, в части увеличения периода ухода за ребенком, засчитываемого в страховой стаж, а также установления иных мер, направленных на расширение прав лиц, осуществляющих уход за ребенком), в Федеральный закон "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» (в части изменения соотношения стоимости непродовольственных товаров и услуг со стоимостью продуктов питания, а также изменения срока действия Федерального закона), в КоАП РФ (в части повышения административной ответственности за правонарушения, совершаемые работодателями в рамках трудовых отношений, касающихся заработной платы и других выплат работникам).

При осуществлении законодательного планирования прослеживается тенденция точечного изменения законодательства, ослабление императивного и усиление диспозитивного регулирования.

По законопроектам, поступающим в ИЗиСП, отмечается усиление дифференциации трудовых отношений, о чем свидетельствует предлагаемое законопроектами регулирование особенностей труда отдельных категорий работников, например, предусмотренное законопроектом «О внесении

изменений в Трудовой кодекс РФ в части установления особенностей регулирования труда отдельных категорий работников в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, в сфере электроэнергетики и в сфере теплоснабжения» дополнение Трудового кодекса РФ ст. 351⁶, устанавливающей особенности регулирования труда работников в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, в сфере электроэнергетики, теплоснабжения, а также установление особенностей для творческих работников организаций кинематографии, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании), для членов экипажа гражданского воздушного судна, диспетчеров управления воздушным движением в части прохождения ими медицинского освидетельствования; предлагается также установление дополнительных гарантий отдельным категориям работников (лицам предпенсионного возраста; работникам, достигшим возраста 40 лет и старше – законопроект «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (о предоставлении гарантий работникам в возрасте 40 лет и старше при прохождении диспансеризации)»).

В трудовом законодательстве находит отражение внедрение новых технологий (законопроекты «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части формирования и ведения сведений о трудовой деятельности работников в электронном виде), «О внесении изменений в Федеральный закон "Об индивидуальном учете в системе обязательного пенсионного страхования"» и «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации» (в части установления административной ответственности за нарушение работодателем сроков представления сведений о трудовой деятельности работника либо представление неполных и недостоверных).

Наблюдается тенденция усиления дифференциации трудовых отношений, в частности расширение профессиональной дифференциации, отражающей особенности трудовой функции, выполняемой работником.

В регулировании отношений в сфере занятости населения основное внимание, на наш взгляд, будет уделяться вопросам перераспределения рабочей силы в целях обеспечения притока трудоспособного населения в отдельные стратегически важные регионы, испытывающие дефицит кадров, а также в целях снижения уровня безработицы в трудоизбыточных регионах, регулированию отношений между органами службы занятости и работодателями по оказанию им государственной поддержки при осуществлении модернизации, создании новых рабочих мест и трудоустройстве на них граждан, испытывающих трудности в поиске работы, регулированию отношений по профессиональному обучению по направлению органов службы занятости с последующим трудоустройством, регулированию нестандартных форм занятости, деятельности частных агентств занятости, совершенствованию информационно-аналитической системы «Общероссийская база вакансий «Работа в России» и механизмов привлечения на территорию РФ иностранной рабочей силы (законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" и в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в целях совершенствования регулирования вопросов привлечения и использования иностранной рабочей силы», предусматривающий введение государственного мониторинга трудовой деятельности иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории РФ на основании патента или разрешения на работу).

Законодательство о занятости, на наш взгляд, будет развиваться в направлении расширения круга лиц, в отношении которых будут осуществляться дополнительные мероприятия содействия занятости, посредством включения в него не только безработных, но и граждан, относимых законодательством к категории занятых.

Отношения, возникающие в процессе осуществления мероприятий пассивной политики занятости, как предполагается, будут развиваться в направлении увеличения размеров выплат, приближения размера пособия по безработице к международным стандартам, при одновременном сокращении периода выплат и круга лиц, получающих такие выплаты.

10. Сфера социально значимых отношений (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт)

За период с 1 января по 1 июля 2019 г. в **сфере образования** было принято три федеральных закона, вносящие изменения как в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации», так и в иные законы:

1. от 1 мая 2019 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и статью 87 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" – расширены права духовных образовательных организаций за счет предоставления им возможности реализовывать не только образовательные программы среднего профессионального образования и высшего образования, но и дополнительные профессиональные программы и программы профессионального обучения;

2. от 6 марта 2019 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"» – носит технический характер и связан с обеспечением принципа единообразного использования терминологии. Если ранее речь шла о создании условий для организации проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, то с 6 марта 2019 г. – об организации проведения независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности образовательными организациями;

3. от 6 марта 2019 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя" и о внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"» – продлевается срок получения лицензии на ведение

образовательной деятельности в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе до 1 сентября 2019 г. Введение такого технического изменения произошло по причине отсутствия лицензий на ведение образовательной деятельности у значительного количества образовательных организаций (согласно пояснительно записке не имени лицензий на 1 сентября 2018 г.: из 422 дошкольных образовательных организаций более 12%; из 533 общеобразовательных организаций – более 6%; из 133 учреждений дополнительного образования – около 13%).

Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии институциональных и значимых для системы образования в целом новелл, внесенных в законодательство об образовании в период с 1 января по 1 июля 2019 г.

Принятые законы не меняют содержание правоотношений, поскольку не изменяют прав и обязанностей субъектов, а лишь расширяют их временные рамки (Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 16-ФЗ). Исключение составляет лишь Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 85-ФЗ, который позволяет духовным образовательным организациям реализовывать программы более низкого уровня, по которым отсутствуют федеральные государственные образовательные стандарты и государственная аккредитация.

Основной законодательной новеллой первого полугодия 2019 г. в сфере **здравоохранения** стало оформление института паллиативной помощи путем принятия Федерального закона от 6 марта 2019 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" по вопросам оказания паллиативной медицинской помощи».

Соответствующий законопроект был разработан во исполнение поручения Президента РФ от 23 августа 2017 г. № Пр-1650 о внесении изменений в законодательство РФ, направленных на расширение понятия «паллиативная медицинская помощь» и уточнение порядка ее оказания, в

том числе в амбулаторных условиях и на дому, а также порядка социального обслуживания неизлечимо больных граждан и порядка межведомственного взаимодействия при оказании им медицинских и социальных услуг.

Согласно легальной дефиниции паллиативная помощь представляет собой комплекс мероприятий, включающих медицинские вмешательства, мероприятия психологического характера и уход, осуществляемые в целях улучшения качества жизни неизлечимо больных граждан и направленные на облегчение боли, других тяжелых проявлений заболевания.

На законодательном уровне конкретизировано право пациента на облегчение боли, связанной с заболеванием или медицинским вмешательством, наркотическими лекарственными препаратами и психотропными лекарственными препаратами, обеспечена возможность предоставления гражданам бесплатных лекарственных препаратов при оказании им паллиативной медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи не только в стационарных и амбулаторных условиях, но и в условиях дневного стационара.

Второй законодательный акт в русле гуманизации законодательства об охране здоровья граждан, принятый в период наблюдения, связан с обеспечением возможности посещения пациентов в отделениях реанимации и палатах интенсивной терапии.

Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 79 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"» установлена обязанность медицинских организаций организовать допуск родственников, иных членов семьи, законных представителей пациента в стационар, в том числе в отделение реанимации и интенсивной терапии. Действовавшее ранее федеральное законодательство подобных гарантий не содержало. Соответствующие отношения регламентировались носящими необязательный характер Правилами посещения родственниками пациентов

в отделениях реанимации и интенсивной терапии, принятыми в форме письма Минздрава России от 30 мая 2016 № 15-1/10/1-2853.

На повышение гарантий социальных прав граждан также направлено принятие Федерального закона от 6 июня 2019 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обращении лекарственных средств" в части государственного регулирования цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов». Данный закон был разработан во исполнение поручения Президента РФ от 29 декабря 2016 № Пр-2586 (пункты 1 – 3) и указания Президента РФ от 6 июля 2018 № Пр-1161, и предусматривает обязательное снижение цен на лекарственные препараты из перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в ряде случаев. Данный федеральный закон вступил в силу в особом порядке (в день его официального опубликования) с целью скорейшего урегулирования соответствующих правоотношений.

Еще одним направлением совершенствования законодательства в сфере охраны здоровья граждан стало обеспечение информационной безопасности детства путем реализации единой государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» впервые ввел понятие «организации, предназначенной для детей» и ограничил распространение информации, запрещенной для детей, вблизи таких организаций.

Мониторинг законодательства в сфере охраны здоровья граждан за первое полугодие 2019 г. позволил прийти к следующим выводам:

1. Законодательные новеллы в целом направлены на повышение гарантий прав граждан в сфере охраны здоровья, приведение их в

соответствие с международными стандартами, дальнейшую гуманизацию здравоохранения.

2. В целях обеспечения эффективного комплексного правового воздействия на общественные отношения в сфере охраны здоровья укрепляются межотраслевые и внутриотраслевые связи законодательства об охране здоровья, появляются новые комплексные институты (паллиативная помощь).

3. Наблюдается ужесточение государственного регулирования в фармацевтической сфере.

4. Законодательное регулирование отношений в сфере охраны здоровья граждан зачастую носит ситуационный, оперативный характер. Об этом свидетельствует как тот факт, что возросла доля законодательных актов, принимаемых во исполнение поручений Президента РФ, так и специальный порядок вступления в силу таких законодательных актов (со дня официального опубликования).

За указанный хронологический период в области **физической культуры и спорта** были приняты следующие федеральные законы:

1) от 21 февраля 2019 г. № 13-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о некоторых вопросах, связанных с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на международные спортивные мероприятия»;

2) от 1 мая 2019 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.5 и 6.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

3) от 1 мая 2019 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»;

Федерации в связи с подготовкой и проведением чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года»;

4) от 1 мая 2019 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в статью 83 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года»;

5) от 6 июня 2019 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации"»;

6) от 17 июня 2019 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»;

7) от 3 июля 2019 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и статью 7 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" в части уточнения вопросов, связанных с проведением идентификации участников азартных игр»;

8) от 3 июля 2019 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации"».

Оформленные данными законодательными актами изменения правового регулирования в области физической культуры и спорта коснулись следующих вопросов: организация и проведение конкретных международных спортивных соревнований; административная ответственность за нарушение антидопинговых требований; установление особенностей применения контрольно-кассовой техники при оказании услуг в области физической культуры и спорта; налоговые льготы; уточнение требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные

соревнования и проведении других азартных игр, требований к центру учета переводов интерактивных ставок букмекерских контор или тотализаторов при осуществлении деятельности по приему, учету и переводу интерактивных ставок; конкретизация административно–правового режима государственной аккредитации спортивных федераций.

В части административной ответственности за нарушение антидопинговых требований были внесены следующие изменения: введена административная ответственность спортсменов за нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним, выразившееся в использовании или попытке использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода; введена административная ответственность за распространение спортсменом, тренером, специалистом по спортивной медицине или иным специалистом в области физической культуры и спорта запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода.

Таким образом, институт административной ответственности за нарушение антидопинговых требований претерпел существенные изменения. Во–первых, в российском законодательстве устанавливается административная ответственность спортсменов в данной части. Во–вторых, изменились и основания привлечения к административной ответственности тренеров, специалистов по спортивной медицине или иных специалистов в области физической культуры и спорта. Теперь она наступает за распространение запрещенных субстанций, а не за использование либо содействие в использовании спортсменами подобных субстанций.

Данные изменения отражают общую тенденцию по совершенствованию института юридической ответственности как средства противодействия допингу в спорте и являются продолжением планомерных мероприятий по ее ужесточению и разграничению уголовной и административной ответственности в рассматриваемой области.

В соответствии с Федеральным законом от 6 июня 2019 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации"» физкультурно-спортивные организации освобождаются от необходимости использования контрольно-кассовой техники при предоставлении услуг в области физической культуры и спорта. Данное исключение не распространяется на расчеты наличными деньгами, а также расчеты с предъявлением электронного средства платежа при условии непосредственного взаимодействия покупателя (клиента) с пользователем.

Законодательные изменения за первое полугодие 2019 г. также связаны с совершенствованием механизма предотвращения противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований при заключении пари и проведении других азартных игр (Федеральный закон от 3 июля 2019 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и статью 7 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" в части уточнения вопросов, связанных с проведением идентификации участников азартных игр»). В частности, за профессиональными спортивными лигами наряду с общероссийскими спортивными федерациями закрепляется право получать от организаторов азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах информацию, позволяющую выявить противоправное влияние на результаты официальных спортивных соревнований. Кроме того, уточнены контрольные механизмы предотвращения противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований в связи с принятием интерактивных ставок.

Непосредственно в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации» внесены изменения, уточняющие основания прекращения действия государственной аккредитации

региональных и общероссийских спортивных федераций, что должно повысить эффективность взаимодействия государственных и общественных органов управления спортом.

В указанный период также наблюдается принятие законодательных актов, направленных на обеспечение условий для организации и проведения крупных международных спортивных соревнований. Таким образом, получила продолжение практика отдельного законодательного оформления отношений, связанных с проведением конкретных спортивных соревнований, начало которой было положено принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «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».

Потребовались специальные нормативные решения для обеспечения таких международных спортивных соревнований, как чемпионат Европы по футболу UEFA 2020 г. и II Европейские игры 2019 г. По содержанию многие положения законодательных актов, определяющие порядок организации и проведения конкретных международных спортивных соревнований, представляют собой исключение из общие правил, регулирующие те или иные сферы общественной жизни (трудовое право, миграция, безопасность и т. д.).

В анализируемый период часть изменений законодательства, затрагивающих отношения в области физической культуры и спорта, носила юридико-технический характер и не касалась содержания правового регулирования. Это, в частности, относится к изменениям в ст. 217 Налогового кодекса РФ. Положение об освобождении от НДФЛ оплаты стоимости питания, спортивного снаряжения, оборудования, спортивной и парадной формы, получаемых спортсменами и работниками физкультурно-спортивных организаций для тренировочного процесса и участия в спортивных соревнованиях, а также спортивными судьями для участия в

спортивных соревнованиях теперь включены в п. 1 указанной статьи (ранее содержались в п. 3).

Все федеральные законы, принятые в области физической культуры и спорта за первое полугодие 2019 г., изменяют уже действующие законодательные акты. В основном они направлены на корректировку установленных и существующих правовых институтов, а именно: государственной аккредитации спортивных федераций, административной ответственности; применения контрольно-кассовой техники. Как уже отмечалось выше, получила продолжение практика установления исключений из общих правил регулирования в тех или иных сферах в связи с организацией и проведением отдельных международных спортивных соревнований.

В основном отмеченные изменения затрагивают публично-правовые аспекты регулирования отношений в области физической культуры и спорта и предполагают усиление императивного начала в регламентации соответствующих отношений, связанного с совершенствованием контрольных механизмов в рассматриваемой области.

Либерализация правового регулирования затронула только отношения по применению контрольно-кассовой техники физкультурно-спортивными организациями.

Как показывает анализ, изменения законодательства в области физической культуры и спорта за первое полугодие 2019 г. в основном отражают планомерную работу по совершенствованию правового регулирования в данной области. Часть законодательных поправок подготовлена с учетом анализа правоприменительной практики: уточнение требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования; корректировка режима государственной аккредитации спортивных федераций. Часть актов связана с подготовкой необходимых условий для проведения конкретных международных спортивных

соревнований. Кроме того, проводилась работа по обеспечению комплексных плановых мероприятий по устранению выявленных недостатков правового регулирования. В данном случае имеются поправки в КоАП РФ в части административной ответственности за нарушение антидопинговых требований, которые фактически направлены на выполнение комплекса мер по реализации Национального плана борьбы с допингом в российском спорте, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2017 № 1456-р.

Некоторая хаотичность, непланомерность связана с исключением физкультурно-спортивных организаций при предоставлении услуг населению в области физической культуры и спорта (при условии опосредованного взаимодействия поставщика и потребителя услуг) из обязательного правила применения контрольно-кассовой техники, что во многом связано проблемами внедрения такой техники, предполагающей передачу фискальной информации в режиме онлайн. Законодатель был вынужден отказаться от изначального замысла по массовому переводу оформления расчетов с помощью контрольно-кассовых аппаратов. Этот пример показывает, что при разработке соответствующих мер не до конца были просчитаны возможности их реализации с учетом конкретных областей экономической деятельности.

Таким образом, законодательные изменения за первое полугодие 2019 г., содержательно затрагивающие регулирование отношений в области физической культуры и спорта, можно разделить на следующие группы: 1) изменения, направленные на обеспечение организации и проведения конкретных международных спортивных соревнований; 2) корректировка законодательства в части предотвращения негативных явлений в области физической культуры и спорта (допинг, противоправное влияние на результаты официальных спортивных мероприятий, невыполнение спортивными федерациями законодательно установленных обязанностей по развитию видов спорта).

11. Противодействие коррупции

Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 29 июня 2018 № 378, была предусмотрена разработка шести законопроектов.

За первое полугодие 2019 г. в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы было внесено два законопроекта (подп. «б» п. 2 ч. 1):

– проект федерального закона № 601026-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции»³⁷;

– проект федерального закона № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции».

Данные законопроекты были направлены на решение следующих задач:

– распространение на работников, замещающих отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, некоторых запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

– совершенствование антикоррупционных стандартов для работников, замещающих должности в государственных корпорациях (компаниях), государственных внебюджетных фондах и публично–правовых компаниях, организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, а также введение антикоррупционных стандартов для работников хозяйственных обществ,

³⁷ Об особенностях регулирования труда работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также хозяйственных обществ, учрежденных либо контролируемых государственными корпорациями или публично-правовыми компаниями.

учреждаемых и (или) контролируемых государственными корпорациями (компаниями), публично–правовыми компаниями;

– совершенствование мер ответственности в отношении лиц, замещающих в порядке назначения государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ, за несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

– совершенствование в целях противодействия коррупции порядка получения подарков отдельными категориями лиц.

В соответствии с подп. «а» и «в» п. 37 ч. 7 Правительству РФ:

«– с участием Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации подготовить проект федерального закона, предусматривающего включение лиц, выполняющих организационно–распорядительные или административно–хозяйственные функции в хозяйственных обществах, долями в уставном капитале которых прямо или косвенно (через одно или несколько юридических лиц) владеет Российская Федерация или субъект Российской Федерации, в перечень должностных лиц, предусмотренный примечаниями к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации. Доклад о результатах исполнения настоящего подпункта представить до 1 ноября 2018 года». Законопроект находится в разработке («О внесении изменений в 201 и 285 УК Российской Федерации»). ИЗиСП предложена новая редакция изменений;

«– с участием Администрации Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и иных заинтересованных федеральных государственных органов подготовить предложения по систематизации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции (в том числе проекты соответствующих нормативных правовых актов). Доклад о результатах исполнения настоящего подпункта представить до 1 декабря 2019 года»

Кроме того, ч. 4 п. 18 Плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы содержит поручение Генеральной прокуратуре РФ:

«18. Генеральной прокуратуре Российской Федерации с участием Администрации Президента Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации подготовить проект федерального закона, предусматривающего установление контроля за расходами лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений коррупционной направленности, и последующее обращение в доход Российской Федерации имущества, обнаруженного при расследовании таких преступлений».

Проекты соответствующих нормативных правовых актов находятся в разработке.

За первое полугодие 2019 г. в Государственную Думу было внесено 11 законопроектов, затрагивающих вопросы противодействия коррупции. За этот же период принято 3 федеральных закона в этой сфере:

– от 6 февраля 2019 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия коррупции (в части возложения на Генеральную прокуратуру Российской Федерации функции уполномоченного органа по взаимодействию с компетентными органами иностранных государств при проведении проверок соблюдения норм законодательства о противодействии коррупции)»;

– от 1 мая 2019 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" в части осуществления межгосударственного розыска лиц в соответствии с международными договорами Российской Федерации»;

– от 1 мая 2019 г. № 73-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами"».

Принятые законы затрагивают конституционное и административное законодательство, законодательство о внешних сношениях и об исполнительном производстве.

На рассмотрении в Государственной Думе находится девять законопроектов, затрагивающих:

конституционное законодательство – 2;

административное законодательство – 6;

гражданское законодательство – 1.

Все принятые и готовящиеся акты вносят изменения в действующее законодательство. Только один из подготовленных за первое полугодие 2019 г. законопроектов вводит новый институт (проект федерального закона № 572666–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия коррупции»).

В частности, на Генеральную прокуратуру РФ возлагается функции уполномоченного органа по взаимодействию с компетентными органами иностранных государств при проведении проверок соблюдения норм законодательства о противодействии коррупции

Все остальные принятые и готовящиеся акты корректируют уже существующие правовые институты.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1) сохраняются высокие темпы законопроектной деятельности в сфере противодействия коррупции;

2) система запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, постоянно распространяется на новые категории лиц;

3) размываются границы между публичным и частным элементами сферы антикоррупционного правового регулирования;

4) происходит ослабление корреляции между возрастающим числом адресатов антикоррупционных норм и результативностью их применения.

В первом полугодии 2019 г. прослеживается планомерность изменения законодательства о противодействии коррупции, обусловленная ориентацией на выполнение законодательных задач, поставленных в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 г., утвержденном Указом Президента РФ от 29 июня 2018 № 378.

Новой тенденцией развития законодательства о противодействии коррупции в первом полугодии 2019 г. является усиление массива юридических норм, направленных на обеспечение межгосударственного розыска коррупционеров и возврат активов.

Кроме того, в сфере противодействия коррупции происходит последовательное ужесточение правового регулирования. Как уже отмечалось, проектом федерального закона № 572666–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия коррупции» на Генеральную прокуратуру РФ возложена функция уполномоченного органа по взаимодействию с компетентными органами иностранных государств при проведении проверок соблюдения норм законодательства о противодействии коррупции.

На Банк России при поступлении запроса от Генеральной прокуратуры РФ возлагается функция по обращению в центральный банк и (или) иной орган надзора иностранного государства, в функции которого входит банковский надзор с запросом о предоставлении соответствующей информации, в том числе содержащей сведения, составляющие банковскую тайну.

Изначально Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» задумывался в качестве рамочного закона, устанавливающего общие принципы правового регулирования в данной сфере. Данное ограничение сдерживает дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства. Учитывая интенсивное нормотворчество в сфере противодействия коррупции и наличие множественности нормативных правовых актов, полагаем, что перспективным направлением развития антикоррупционного законодательства может явиться его систематизация

посредством создания своеобразных «блоков» антикоррупционного законодательства посредством их укрупнения и объединения по одному и тому же предмету регулирования.

Речь идет о таких институтах, как: антикоррупционная экспертиза; запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; представление сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера; трудоустройство государственных и муниципальных служащих после увольнения со службы; юридическая ответственность за коррупционные правонарушения; обязанность организаций принимать меры, направленные на предупреждение коррупции.

Таким образом, можно прогнозировать снижение количества нормативных правовых актов, принятых по вопросам противодействия коррупции, с одновременным укреплением вышеуказанных институтов и субинститутов. Наряду с этим арсенал технологий противодействия коррупции будет расширяться, что обуславливает появление новых субинститутов, направленных на правовую регламентацию новых цифровых технологий и инструментов противодействия коррупции.

12. Административное законодательство

Большинство федеральных законов было внесено Правительством РФ (18 за рассматриваемый период) и разработано в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ. Также ряд принятых федеральных законов были разработаны членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ в порядке реализации статьи 104 Конституции РФ.

Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2018 год (утвержден распоряжением Правительства РФ от 23 декабря 2017 г. № 2925-р) была предусмотрена разработка четырех законопроектов о внесении изменений в КоАП РФ, направленных на установление ответственности за перепродажу билетов на чемпионат Европы по футболу; наделение территориальных органов Минюста России полномочием по привлечению к административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, наделенных правом совершать нотариальные действия; введение административной ответственности за воспрепятствование осуществлению работниками права на изменение кредитной организации, в которую должна быть переведена заработная плата; обеспечение права фактических воспитателей детей на общение со своими воспитанниками. Согласно данным «Системы обеспечения законодательной деятельности» только один законопроект из планируемых внесен в Государственную Думу.

План законопроектной деятельности Правительства РФ на 2019 г. (утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2018 г. № 2935-р) предусматривает разработку 49 законопроектов, из них четыре – по вопросу внесения изменений в КоАП РФ.

Всего в административно–правовой сфере был принят 21 федеральный закон, все они направлены на внесение изменений в КоАП РФ.

В рассматриваемый период вступили в силу изменения, внесенные в КоАП РФ принятыми в предыдущий период федеральными законами от 21 июля 2014 № 219-ФЗ, от 12 ноября 2018 № 404-ФЗ, от 27 декабря 2018 № 513-ФЗ, от 27 декабря 2018 № 510-ФЗ, от 27 декабря 2018 № 570-ФЗ, от 27 декабря 2018 № 557-ФЗ.

В целях прогнозирования законотворческой деятельности необходимо учитывать постановления Конституционного Суда РФ:

– от 18 января 2019 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова, которым были признаны неконституционными размеры штрафов по части 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 «Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства», назначаемых в ситуации, когда нарушение зафиксировано камерой. Суд предписал в этой ситуации назначать минимальные штрафы, предусмотренные для юридических лиц соответствующей частью ст. 12.21.1:

– от 4 февраля 2019 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 15.33.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М. Эркеновой», которым ст. 15.33.2 КоАП РФ была признана неконституционной;

– от 15 января 2019 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС», которым было дано разъяснение по вопросу об исчислении срока давности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

Реализация этих постановлений Конституционного Суда РФ потребует разработки и принятия законопроектов, направленных на внесение

соответствующих изменений в законодательство об административных правонарушениях.

Согласно данным «Системы обеспечения законодательной деятельности» в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится 185 проектов федеральных законов о внесении изменений в КоАП РФ. За рассматриваемый период наиболее существенным изменениям подвергалась гл. 8 КоАП РФ, регулирующая административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Так, Федеральным законом от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ гл. 8 КоАП была дополнена пятью новыми статьями. Вместе с этим, указанным Федеральным законом было введено 37 новых составов административных правонарушений, а всего изменениям подверглось 12 статей КоАП РФ. Также в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 № 219-ФЗ ст. 8.47 КоАП РФ «Осуществление хозяйственной и (или) иной деятельности без комплексного экологического разрешения» начала применяться с 1 января 2019 г.

Принятыми в 2019 г. 11 федеральными законами вносились новые статьи (части статей) либо расширялось действие существующих (новые субъекты, новые требования). Остальные направлены на устранение конкуренции, дублирования, введения новых видов наказаний (из числа имеющихся).

Все принятые федеральные законы направлены либо на усиление административной ответственности, либо на упорядочение законодательства об административных правонарушениях, постановления Конституционного Суда РФ, напротив, – на смягчение ответственности.

Таким образом, несмотря на политическое решение о снижении административного давления на хозяйственную деятельность законодатель продолжает усиливать это давление.

13. Контрольно-надзорная деятельность

В сфере контроля и надзора законопроектная деятельность Правительства РФ в рассматриваемый период была связана с вопросом о «регуляторной гильотине», призванной смягчить административную нагрузку на предпринимательство.

План законопроектной деятельности Правительства РФ на первое полугодие 2019 г. включал три проекта федеральных законов о внесении изменений в действующее законодательство, связанное с контрольно-надзорными требованиями. Ни один из них не был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

В сфере контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемый период было принято 14 федеральных законов:

1) от 17 июня 2019 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности»;

2) от 17 июня 2019 г. № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации»;

3) от 6 июня 2019 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации"»;

4) от 6 июня 2019 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обращении лекарственных средств" в части государственного регулирования цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов»;

5) от 1 мая 2019 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

6) от 1 мая 2019 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

7) от 6 июня 2019 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона на право заключения договора водопользования»;

8) от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О связи" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»;

9) от 1 мая 2019 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне"»;

10) от 1 мая 2019 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части совершенствования порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов»;

11) от 1 мая 2019 г. № 89-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и статью 7 Федерального закона "О рекламе"»;

12) от 15 апреля 2019 г. № 59-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации»;

13) от 18 марта 2019 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об использовании атомной энергии"»;

14) от 5 мая 2014 г. № 84-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"»;

Все принятые акты вносят изменения в уже действующие федеральные законы. По характеру изменений, вносимых данными законами, выделим следующие:

– закон отменяет обязательные требования – лицензирование по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей;

– закон либерализует обязательные требования – продляет особый порядок лицензирования организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и филиалов иностранных образовательных организаций до 1 сентября 2019 г.

Помимо указанных выше, в первом полугодии 2019 г. было принято 10 федеральных законов, связанных с контрольно-надзорными требованиями:

1) от 18 марта 2019 г. № 30-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»;

2) от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»;

3) от 18 марта 2019 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральный закон "О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике" в части проведения национальной инспекции»;

4) от 1 апреля 2019 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"»;

5) от 15 апреля 2019 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам лицензирования космической деятельности»;

6) от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"»;

7) от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О связи" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»;

8) от 6 июня 2019 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

9) от 6 июня 2019 г. № 130-ФЗ «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"»;

10) от 17 июня 2019 г. № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"».

На рассмотрении в Государственной Думе находится 20 законопроектов, связанных с контрольно-надзорной деятельностью:

1) «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О ветеринарии" и Федеральный закон "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" в части особенностей вывоза товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), в государства, не являющиеся членами Евразийского экономического союза» (подготовлен Минсельхозом России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 5 июня 2019 г.);

2) № 639747–7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и Федеральный закон "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об

ответственности за нарушение порядка их выполнения" в части совершенствования норм, регулирующих перевозку опасных грузов» (редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 28 мая 2019 г.);

3) № 639747-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и Федеральный закон "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения" в части совершенствования норм, регулирующих перевозку опасных грузов» (редакция, внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 6 февраля 2019 г.);

4) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования контроля за соблюдением законодательства об осуществлении иностранных инвестиций на территории Российской Федерации» (подготовлен ФАС России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 24 мая 2019 г.);

5) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования контроля за соблюдением законодательства об осуществлении иностранных инвестиций на территории Российской Федерации» (подготовлен ФАС России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 28 марта 2019 г.);

6) № 634933–7 «О внесении изменения в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 21 мая 2019 г.);

7) № 634933–7 «О внесении изменения в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"» (редакция, внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 29 января 2019 г.);

8) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 16 мая 2019 г.);

9) «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ и Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в части совершенствования учета древесины и сделок с ней» (подготовлен Минприроды России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 15 мая 2019 г.);

10) «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ и федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части совершенствования учета древесины и сделок с ней" (подготовлен Минприроды России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 26 марта 2019 г.);

11) «О внесении изменений в статьи 71 и 72 Земельного кодекса Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 5 апреля 2019 г.);

12) № 590700-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения"»

(редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 5 марта 2019 г.);

13) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности» (подготовлен Минтрансом России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 28 февраля 2019 г.);

14) № 651156-7 «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (редакция, внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 21 февраля 2019 г.);

15) «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (подготовлен Минстроем России) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 14 февраля 2019 г.);

16) № 603739-7 «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"» (окончательная редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ 28 мая 2019 г.);

17) № 603739-7 «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"» (редакция, подготовленная Государственной Думой Федерального Собрания РФ ко второму чтению 21 мая 2019 г.);

18) № 603739-7 «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"» (редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 20 марта 2019 г.);

19) № 544949-7 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральный закон "О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике" в части проведения национальной инспекции» (окончательная редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ 5 марта 2019 г.);

20) № 544949-7 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральный закон "О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике" в части проведения национальной инспекции» (редакция, подготовленная Государственной Думой Федерального Собрания РФ ко второму чтению 19 февраля 2019 г.).

Все принятые акты и все рассматриваемые в Государственной Думе вносят изменения в уже действующие федеральные законы, за исключением одного законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Принятыми и проектируемыми законопроектами создаются новые институты:

– мониторинга за исполнением законодательства в области технического осмотра;

– обеспечения устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории РФ информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Проведенный мониторинг показывает, что в сфере контрольно-надзорной деятельности происходят ситуационные изменения как реакция на меняющуюся социально-политическую ситуацию. Все принятые законы связаны с применением императивного метода правового регулирования. Внесенными изменениями расширяется компетенция контрольно-надзорных органов, усиливается специфика их деятельности, вводятся характеристики, направленные на обособление от общего порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности, установленного Федеральным законом от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

14. Внедрение цифровых технологий

Согласно паспорту национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 № 16), в 2019 г. предусмотрено принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих стимулирование развития цифровой экономики.

К 31 декабря 2019 г. должны быть приняты федеральные законы, обеспечивающие налоговое стимулирование развития цифровой экономики, в том числе в части поддержки высокотехнологичных стартапов и содействия созданию и обороту результатов интеллектуальной деятельности (Минфин России, Минкомсвязь России, Минэкономразвития России, Фонд «Сколково», АНО «Цифровая экономика» и иные заинтересованные ФОИВ и организации).

К 1 июля 2019 г. должен был быть принят федеральный закон, предусматривающий оптимизацию обложения НДС услуг, оказываемых в электронной форме (Минфин России, Минкомсвязь России, Минэкономразвития России, Фонд «Сколково», АНО «Цифровая экономика» и иные

заинтересованные ФОИВ и организации). По состоянию на 1 июля 2019 г. такой закон не принят.

В утвержденный Президентом РФ 27 февраля 2019 г. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию включено поручение Правительству РФ совместно с Государственной Думой обеспечить принятие в срок до 1 июля 2019 г. федеральных законов, направленных на развитие цифровой экономики, «О совершении сделок с использованием электронной платформы»³⁸, «О цифровых финансовых активах»³⁹, «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ»⁴⁰. Данные законопроекты призваны регулировать выпуск, обращение и использование цифровых объектов гражданских прав, включая криптовалюты, а также отношения по привлечению инвестиций с использованием информационных технологий.

Внедрение новых цифровых технологий оказывает влияние на развитие законодательства, непосредственно связанного с реализацией избирательных прав граждан. С принятием Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), проводимых 8 сентября 2019 года», в котором закреплено использование цифровых участков, дальнейшее развитие получила практика электронного стационарного голосования.

³⁸ См.: Проект федерального закона № 617867-7 «О совершении сделок с использованием электронной платформы». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/617867-7>

³⁹ См.: Проект федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7>

⁴⁰ См.: Проект федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419090-7>. Данный проект разработан в рамках реализации гл. IV Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р). В целях реализации указанной Стратегии проект предлагает решения, связанные с развитием альтернативных источников субъектов малого и среднего предпринимательства на ранних стадиях развития посредством инструментов коллективного финансирования – краудфандинга и краудинвестинга.

Данный правовой механизм также закреплен в тексте Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». Использование в практике цифровых участков призвано усилить гарантии реализации активного избирательного права граждан РФ, находящихся в день голосования на выборах за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом.

Указанные новеллы качественно изменяют процедуру голосования на выборах, закрепляя наступление нового этапа, когда цифровые технологии из факультативного инструмента прямой демократии приобретают свойства одного из основных средств реализации избирательных прав граждан.

Правовое регулирование имущественных и личных неимущественных отношений, обусловленных развитием новых, в том числе цифровых, технологий, осуществляется в следующих направлениях:

– внедрение цифровых технологий в различные сферы общественных отношений, в том числе на базе вновь разработанной законодательной основы в виде новой статьи 141.1 Гражданского кодекса РФ, регулирующей цифровые права (см. Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»). Указанным Законом вводится новый объект гражданских прав – цифровые права. Цель закона: закрепление в гражданском законодательстве нескольких базовых положений, отталкиваясь от которых, российский законодатель мог бы осуществлять регулирование рынка существующих в информационно–телекоммуникационной сети новых объектов экономических отношений (в обиходе – токены, криптовалюта и пр.), обеспечивать условия для совершения и исполнения сделок в цифровой среде, в том числе сделок, позволяющих предоставлять массивы сведений (информацию). Фактически эти новые объекты создаются и используются участниками информационно–

телекоммуникационных сетей, в том числе российскими гражданами или юридическими лицами, но российским законодательством не признаются.

Также данным законом было установлено, что выражение волеизъявления участниками корпоративных правоотношений может осуществляться путем заочного голосования, в том числе с помощью электронных или иных технических средств (ст. 181.2 Гражданского кодекса РФ в редакции Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса РФ (о цифровых правах)»).

Федеральным законом от 6 июня 2019 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации"» допускается использование контрольно-кассовой техники, расположенной удаленно; предоставление кассового чека (бланка строгой отчетности) при расчетах путем отражения QR-кода, содержащего предусмотренную законодательством о расчетах в Российской Федерации и налоговым законодательством информацию.

Возможность составления извещения о ДТП в электронной форме (электронный европротокол) с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг» предусмотрена Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 88-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этим же актом установлена возможность предъявления полиса ОСАГО для проверки в электронном виде (e–ОСАГО).

В Законе РФ «О защите прав потребителей» предусмотрена новая ст. 42.3, в которой закрепляются способы подачи обращений потребителей в орган государственного надзора, иные уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, орган власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, путем его направления с использованием сети «Интернет», официального сайта органа власти – адресата обращения, а также Единого

портала государственных и муниципальных услуг (Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" в части совершенствования государственной политики в сфере защиты прав потребителей»);

– совершенствование регулирования порядка ведения существующих информационных ресурсов (реестров, баз данных), порядка предоставления сведений, содержащихся в них, различным заинтересованным лицам, а также формирование новых информационных ресурсов (реестры, базы данных), доступ к которым предоставляется всем заинтересованным лицам на безвозмездной основе. Например, федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» установлено, что порядок установления требований к формированию и размещению в единой информационной системе, на электронной площадке, специализированной электронной площадке информации и документов, предусмотренных Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», определяется Правительством РФ. Этим же Законом предусматривается ведение оператором электронной площадки реестра участников закупок, аккредитованных на электронной площадке.

Новой ст. 36.1 Водного кодекса РФ (Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс РФ в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона на право заключения договора водопользования») предусмотрено создание и ведение реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона на право заключения договора водопользования.

В трудовом законодательстве также находит отражение внедрение новых технологий, что связано, прежде всего, с законопроектами об электронных трудовых книжках: «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской

Федерации» (в части формирования и ведения сведений о трудовой деятельности работников в электронном виде), «О внесении изменений в Федеральный закон "Об индивидуальном учете в системе обязательного пенсионного страхования" и "О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации" (в части установления административной ответственности за нарушение работодателем сроков представления сведений о трудовой деятельности работника либо представление неполных и недостоверных).

В сфере процессуального законодательства следует обратить внимание на тенденции и перспективные направления его совершенствования в связи с внедрением цифровых технологий.

В целях надежной и эффективной правовой среды и неукоснительного соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства необходима комплексная цифровизация всего судопроизводства, которая предполагает постепенный переход от письменной формы к электронному делу и осуществление взаимодействия всех субъектов судопроизводства по формату “paper-free” (исключение бумажного документооборота). Потребуется разработка и внедрение специальных информационно-аналитических программных систем, направленных на повышение эффективности производства по делу.

В связи с этим с учетом действующего правового и фактического обеспечения функционирования отечественной судебной системы, а также опыта зарубежных государств по вопросу внедрения новейших информационных технологий в судопроизводство перспективными направлениями дальнейшего развития электронного правосудия выступают:

- формирование единого информационного пространства существующих модульных электронных площадок внутри судебной системы, предполагающего совместимость различных баз данных, с предоставлением ограниченного режима доступа общественности к информации о деятельности судов РФ

(размещение всех судебных актов в открытом доступе, возможна деперсонализация решений по отдельным категориям дел);

– автоматизированный порядок распределения дел с учетом специализации судебных составов в условиях равномерной нагрузки на судей, автоматизированное формирование графика судебных заседаний и определения залов судебных заседаний;

– регулирование порядка и сроков передачи электронного дел по подсудности (подследственности); их прекращения (объединения, выделения) и т.п.;

– оптимизация межведомственного электронного взаимодействия судов и всех государственных органов и органов местного самоуправления (например, направление электронных судебных постановлений в Единый государственный реестр юридических лиц и Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, Государственную инспекцию безопасности дорожного движения, исполнительных листов в Федеральную службу судебных приставов);

– предоставление удаленного доступа к материалам дела и возможность внесения изменений в поданные документы с фиксированием даты, субъектов и результатов таких изменений; определение круга должностных лиц судебных и правоохранительных органов, имеющих допуск к материалам электронного дела; заблаговременное раскрытие доказательств по делу в электронных системах; законодательное установление каналов электронной связи, признанных безопасными (возможно создание прямых безопасных электронных контактов судов и адвокатских объединений);

– реализация возможности подачи исковых заявлений и других стандартизированных заявлений в суд путем заполнения форм на сайтах судов и создание автоматической системы по проверке поступающих в суд документов на предмет их соответствия требованиям процессуальных кодексов (внесение

необходимых учетных сведений и реквизитов электронных форм в информационные системы);

– детализация порядка представления, хранения и исследования доказательств в форме электронных документов и иной электронной информации, например в форме смарт-контрактов и иных цифровых объектов, в том числе работающих на основе технологии блокчейн или подобных распределенных базах данных; законодательное закрепление условий признания цифровых объектов допустимыми и достоверными судебными доказательствами; возможностей электронного взаимодействия с экспертами и специалистами в целях получения заключений в электронном формате;

– получение актуальной информации о движении дела в электронной форме посредством СМС-сообщений, электронной почты, размещения электронных документов в сети «Интернет» (с возможностью подписки на получение уведомлений по электронной почте) при условии сохранения традиционной письменной формы первичного извещения о возбуждении производства по делу и предоставления в силу действующего принципа диспозитивности права отказаться от применения электронных средств связи и использовать традиционные методы извещений; детализация способов подписания участниками судопроизводства электронных документов (посредством электронной подписи или планшета подписи);

– облегчение доступа лиц, участвующих в деле, к судебному разбирательству (использование видеоконференц-связи, подача жалоб и ходатайств участников судопроизводства в электронном формате);

– использование цифровых технологий при принятии тех или иных решений: автоматизация принятия процессуальных решений при выдаче судебных приказов, решений по делам о нарушении правил дорожного движения, при рассмотрении так называемых простых уголовных дел и т.д.;

– обеспечение информационной безопасности уязвимостей, вызванных техническими особенностями передачи персональных данных и необходимостью их защиты от несанкционированного доступа.

В рамках проводимого реформирования правовой основы исполнительного производства был предпринят ряд мер, направленных на создание так называемого электронного исполнительного производства: были внесены соответствующие изменения в федеральные законы от 2 октября 2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и от 21 июля 1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах», Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ.

Изменения законодательства 2014–2018 гг. создали правовую основу для использования достижений технического прогресса в исполнительном производстве. Так, в настоящее время судебные приставы–исполнители или иные должностные лица службы судебных приставов могут выносить постановление в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью; постановление может быть направлено адресату в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью судебного пристава–исполнителя или иного должностного лица службы судебных приставов, в том числе с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг; исполнительный документ может направляться судом для исполнения в форме электронного документа, подписанного судьей усиленной квалифицированной электронной подписью.

Однако следует учитывать, что, несмотря на внедрение информационных технологий в деятельность ФССП России, пока еще не в полной мере реализован потенциал цифровых технологий в форме информационного взаимодействия органов принудительного исполнения с как с судебной системой, различными ведомствами и организациями, так и с участниками исполнительного производства.

В качестве перспективных направлений развития информационных технологий в исполнительном производстве выступают следующие:

– оптимизация межведомственного взаимодействия при осуществлении ФССП России принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц с судами общей юрисдикции и арбитражными судами, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, кредитными организациями, что обеспечит возможность оперативного доступа к необходимой информации, не требующей дополнительного исследования на предмет достоверности;

– унификация различных информационных систем в органах государственной власти (прежде всего, в судах и ФССП России) в целях повышения совместимости и устойчивости работы отдельных систем и дальнейшего объединения различных баз данных для использования конечными пользователями технологии одного окна (во избежание удвоения информационных ресурсов);

– исключение традиционных способов обмена информацией о ходе исполнительного производства с помощью письменных документов и их замена уведомлением лиц, участвующих в исполнительном производстве, путем направления постановлений в их личный кабинет в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» с сохранением возможности отказаться от уведомления таким способом;

– разработка и активное использование формуляров для документов, подаваемых сторонами исполнительного производства, в целях последующей автоматизации отдельных этапов исполнительного производства; ведение электронного архива и внедрение электронного документооборота внутри ФССП России.

Заключение

Проведенный мониторинг динамики законодательства за первое полугодие 2019 г. показал, что тенденции в его развитии, сформировавшиеся в предшествующие периоды, демонстрируют устойчивость и стабильность при высокой степени нестабильности самого законодательства.

В целом для российского законодательства на протяжении ряда лет характерны:

- наращивание законодательного регулирования, расширение его сферы (в том числе за счет включения в нее нетипичных общественных отношений, возникших в связи с развитием и использованием новейших технологий, а также тех, которые объективно не требуют этого регулирования) и границ;
- экстенсивное развитие законодательства, увеличение количества законодательных актов;
- разновекторность развития законодательства;
- интенсивное обновление сложившихся отраслей законодательства и других нормативных массивов, наполнение их новым содержанием преимущественно посредством внесения изменений в существующее правовое регулирование;
- неравномерное правовое опосредование законодательством общественных отношений в различных сферах общественной жизни и развитие его отраслей;
- усиление процессов интеграции (взаимопроникновение, взаимовлияние юридических норм разных отраслей законодательства, доминирование «непрофильных» норм в регулировании отраслевых отношений) и дифференциации (углубления, детализации и индивидуализации) законодательного регулирования;
- усложнение системы законодательства и интенсивное развитие новых (в том числе нетипичных) нормативных массивов;

- оперативное реагирование на изменение социально-экономической обстановки, на динамику международно-правового регулирования;
- возрастание уровня специализации законодательства;
- фрагментация законодательного регулирования и его предмета;
- увеличение «ведомственной» составляющей в содержании воли законодателя;

- нарушение границ между законодательным и подзаконным регулированием (распространенная практика выбора формы нормативного правового акта и способов правового регулирования неадекватных значимости общественных отношений, а также цели их регулирования).

- В первом полугодии 2019 г. наблюдается:

- фрагментарное и множественное изменение действующего правового регулирования;

- хаотичность изменений законодательства при несоблюдении плановых и программных показателей;

- отсутствие системности и ритмичности вносимых изменений;

- множественность задач, результатов и целевых показателей, закрепленных в различных программных документах, на которое ориентирована законотворческая деятельность;

- возрастание роли и расширение сферы использования экспериментальных правовых режимов;

- слабая связь содержательных изменений законодательства с национальными целями, стратегическими задачами и проводимыми реформами (многие принятые законы были подготовлены и внесены в предшествующие периоды, сориентированы на другие цели и приоритеты).

В первом полугодии 2019 г. в большинстве сфер законодательного регулирования наметилось снижение общего количества принимаемых актов. Это особенно заметно в миграционном, гражданском, экологическом, трудовом, уголовном, антикоррупционном законодательстве. В то же время

зафиксирована повышенная динамика административного законодательства, что обусловлено поиском оптимального сочетания рыночных механизмов и государственного регулирования с началом разработки и проведения «регуляторной гильотины», призванной снизить административную нагрузку на бизнес.

Преобладают точечные изменения законодательства, настройка уже существующих правовых механизмов с учетом выявленных пробелов и противоречий, а также возникающих государственных задач. В ряде случаев вводятся новые правовые институты, дополняющие действующее регулирование, уточняются правовые понятия.

По сравнению с предыдущим периодом не снижается количество законов, которые нацелены на внесение изменений во второстепенные акты, не связанные непосредственно с реализацией национальных целей и стратегических задач Российской Федерации, а также с проводимыми реформами. В общей массе законодательных инициатив прослеживается элемент спонтанности вносимых правотворческих предложений, многие из них выходят за рамки общей стратегии законотворческой деятельности, выраженной в актах государственного стратегического планирования, а также в планах законотворческой деятельности органов государственной власти.

Сохраняется тенденция к изменению соотношения регулирования частной и публичной сфер, прослеживается увеличение массива законодательства, опосредующего публичную сферу. При этом наблюдается преобладание публично–правового регулирования над частноправовым. Данная тенденция проявляется даже в тех отраслях законодательства, которые традиционно относятся к частноправовой сфере. Вследствие этого усиливается тренд к размыванию границы между публичным и частным правом. Императивных норм принимается существенно больше, чем норм диспозитивных, что отражает крен в сторону установления разрешительного типа правового регулирования и общего правового режима, характеризуемого доминированием императивного метода регулирования (за исключением

трудового законодательства), преобладающей ролью позитивных обязываний и запретов, использованием дозволений в качестве вспомогательных средств.

Происходит дальнейшее взаимопроникновение нормативных предписаний различных отраслей законодательства. Продолжается интенсивное развитие межотраслевых институтов (например, в экологическом законодательстве), формирование комплексных образований, прежде всего, там, где требуется сочетание правовых норм различной отраслевой принадлежности. Эта тенденция наиболее отчетливо проявляется в законодательстве о противодействии коррупции. При этом сохраняется непоследовательное развитие отдельных блоков и даже отраслей законодательства, что особенно заметно на примере регулирования общественных отношений в экономической сфере.

В процессе законотворческой деятельности не всегда учитывается системный характер законодательства, в результате чего институты одной отрасли не согласованы с институтами других, смежных отраслей. Такая ситуация имеет место, например, в сфере регулирования земельных отношений, где выявлена конкуренция норм гражданского и земельного законодательства.

Не происходит необходимой систематизации законодательства, регулирующего отношения в таких сферах, как охрана здоровья граждан, физическая культура и спорт, социальное обеспечение, противодействие коррупции. В некоторых областях принятие законов осуществляется ситуативно. Преимущественно это характерно для налогового и уголовного законодательства.