

**Мониторинг нормотворческой деятельности в Российской Федерации  
в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к  
Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О  
совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и  
функционирования публичной власти»  
(за период с 23 декабря 2020 г. по 31 января 2021 г.)**

## Содержание

<b>I. Нормотворческая деятельность в Российской Федерации, связанная с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Некоторые изменения, внесенные в акты федерального законодательства в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в период с 23 декабря 2020 г. по 31 января 2021 г.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Законопроекты, законодательные акты, непосредственно развивающие и конкретизирующие конституционные нормы.....</b>	<b>8</b>
1.1. Преемственность в развитии российского государства, защита исторической правды...8	
1.2. Расширение предметов ведения Российской Федерации. Обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.....	11
1.3. Требования к должностным лицам в сфере публичной власти.....	11
1.4. Верховенство Конституции Российской Федерации.....	12
1.5. Социальные стандарты и гарантии.....	14
<b>2. Законопроекты, разработанные в логике конституционных преобразований.....</b>	<b>18</b>
2.1. Дети как приоритет государственной политики.....	18
2.2. Язык, культура, этнокультурное многообразие.....	21
2.3. Расширение предметов ведения Российской Федерации: обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.....	23
2.4. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: вопросы экологической безопасности.....	26
2.5. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: формирование ценностного отношения граждан к здоровью, его охране как инструмент обеспечения общественного здоровья.....	33
2.6. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: формирование в обществе ответственного отношения к животным.....	36
2.7. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: вопросы развития сельского хозяйства.....	39
2.8. Социальные стандарты и гарантии.....	43
<b>III. Приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с положениями Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».....</b>	<b>54</b>

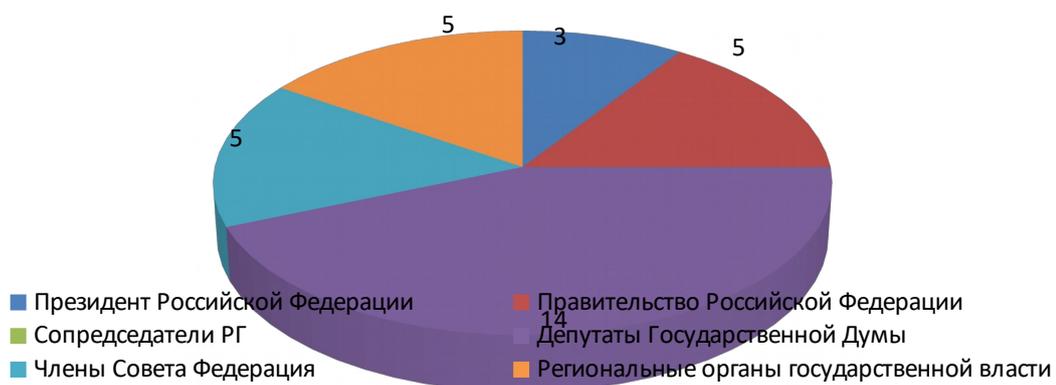
## I. Нормотворческая деятельность в Российской Федерации, связанная с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации

Основные направления конституционных преобразований 2020 года отражают общий тренд развития Российской Федерации как суверенного, социального правового государства, все более активно реализуемый в последние два десятилетия. Поэтому не является удивительным тот факт, что более 35% законопроектов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с 23 декабря 2020 г. по 31 января 2021 года, разработаны в логике конституционных преобразований, что определяется необходимостью практической реализации конституционных новелл, а также потребностью приведения действующего законодательства в соответствие с обновленным Основным законом.

В указанный период в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации было внесено 32 законопроекта, в той или иной мере развивающих конституционные новеллы. В частности, Президентом Российской Федерации внесены 3 законопроекта указанной направленности, Правительством Российской Федерации — 5, депутатами Государственной Думы — 14, членами Совета Федерации — 5, органами государственной власти субъектов Российской Федерации — 5 (Рис. 1).

Рис. 1

Проекты федеральных законов, разработанные в логике конституционных преобразований 2020 года, внесенные в Государственную Думу в период с 23 декабря 2020 г. по 31 января 2021 г.



По состоянию на 31 января 2021 г. из числа внесенных в Государственную Думу в этот период законопроектов 1 снят с рассмотрения и возвращен инициатору, поскольку он предполагал внесение изменений в законодательный акт, признанный утратившим силу.

Из числа законопроектов, внесенных в Государственную Думу в период с 1 июля по 22 декабря 2020 г. приняты и вступили в силу **10** федеральных законов. Это:

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 507-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 13 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 511-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 520-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О зерне» и статью 14 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»;

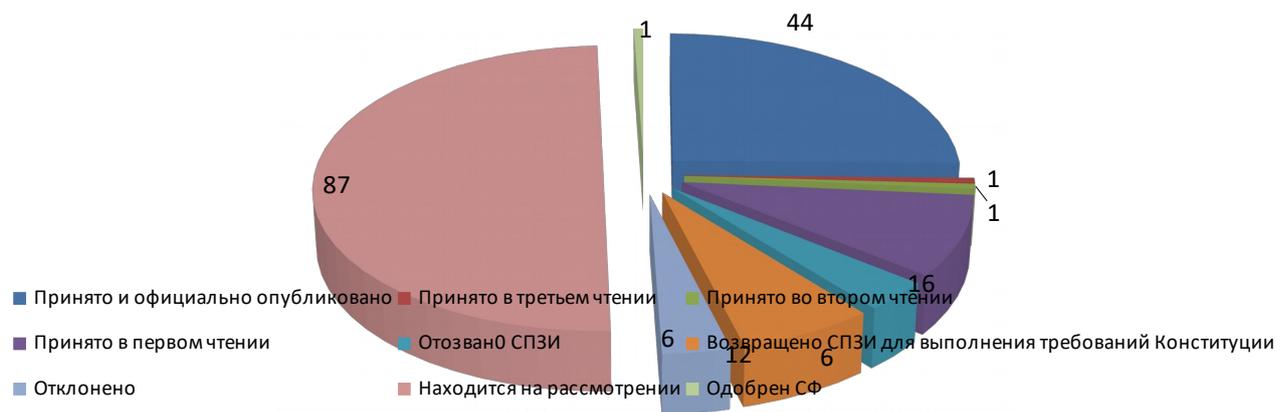
— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 535-ФЗ «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О связи».

1 законодательный акт принят Государственной Думой в трех чтениях, одобрен Советом Федерации и направлен Президенту Российской Федерации. Еще 1 закон принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в трех чтениях и направлен на рассмотрение в Совет Федерации; 1 законопроект принят во 2 чтении, 13 законопроектов приняты в первом чтении, 2 внесенных законопроекта сняты с рассмотрения: 1 отозван субъектом права законодательной инициативы, 1 законопроект возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы (Рис. 2).

Рис. 2

Законопроекты, разработанные в логике конституционных преобразований 2020 года, внесенные в Государственную Думу в период с 1 июля 2020 г. по 31 января 2021 г.



Таким образом, можно констатировать переход ко второму этапу обновления законодательства на основе принципов и положений конституционной реформы.

Первый, завершившийся этап был связан с принятием, главным образом, поправок в федеральные конституционные законы, внесением в них тех изменений, которые прямо вытекали из изменений текста Основного закона.

Второй этап предполагает обновление отраслевого законодательства, точечную корректировку тех его норм, которые не соответствуют принципам и характеру обновленной Конституции, являются устаревшими и неэффективными в условиях обновленного конституционного пространства.

В связи с этим, можно прогнозировать, что в ближайшей перспективе сохранится тренд на принятие достаточно большого количества законодательных актов, которыми будут вноситься такие точечные изменения в отраслевое законодательство, которые непосредственно продиктованы логикой конституционной реформы. Предположительно подобные законопроекты будут занимать не менее 30% от их общего количества. В связи с объемом предстоящей работы, процесс обновления отраслевого законодательства на основе принципов конституционной реформы должен занять не менее шести месяцев.

**II. Некоторые изменения, внесенные в акты федерального законодательства в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в период с 23 декабря 2020 г. по 31 января 2021 г.**

Конституционная реформа ориентирована на выстраивание новой модели взаимоотношений власти и общества, основанной на обновленной ценностно-содержательной базе. Стержень этой базы составляют исконно присущие многонациональному российскому народу ценности: социальная справедливость, взаимопомощь, патриотизм, сохранение исторической памяти, семья и дети. Именно эти ценности диктуют логику современной законотворческой деятельности, которая связана с совершенствованием действующего законодательства на основе принципов конституционной реформы.

Разработанные законопроекты условно можно разделить на две категории: 1) непосредственно развивающие и конкретизирующие конституционные нормы, и 2) разработанные в логике конституционных преобразований (Рис. 3).

Рис. 3.

Отнесение законопроектов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации к категориям



## **1. Законопроекты, законодательные акты, непосредственно развивающие и конкретизирующие конституционные нормы**

### **1.1. Преемственность в развитии российского государства, защита исторической правды**

*Пунктом 2 Закона о поправке Конституция Российской Федерации* дополнена ст. 67.1, включение которой в Конституцию служит развитию ее ценностного содержания, решает задачи, которые в 1993 г. в силу исторических причин не получили необходимого отражения в Основном Законе. В частности, новая ст. Конституции РФ утверждает, что Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается. Данное конституционное установление является ответом на нарастающие попытки пересмотра роли российского народа во Второй мировой войне, что выражается не только в недобросовестной коррекции исторических фактов, информационных инсинуациях, но и в осквернении и даже разрушении в некоторых странах воинских захоронений и памятников. Противодействие посягательствам на историческую правду теперь имеет конституционную основу.

В развитие указанных конституционных положений разработан *проект федерального закона № 1093689-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер, направленных на увековечение памяти погибших при защите Отечества и защиту исторической памяти»*, внесенный депутатом Государственной Думы И.А. Яровой. Законопроектом предлагается нанесение на памятники Великой Отечественной войны информационных надписей и обозначений, содержащих информацию о памятнике и позволяющих ознакомиться при помощи графического идентификатора - QR-кода с исторической справкой о событиях и лицах, в честь которых был установлен объект, а также с имеющимися

документами и иной информацией (в том числе фото-, видеоматериалы и другие материалы). Это позволит прикоснуться к живой истории тех событий, узнать подробности того, что происходило в конкретном селе или городе, на каждой пяди земли, спасенной и сохраненной для будущих поколений.

Порядок установки информационных надписей и обозначений на памятниках Великой Отечественной войны, в том числе порядок установки графических идентификаторов - QR-кодов, требования к содержанию этих информационных надписей и обозначений будет определяться Правительством Российской Федерации.

Очевидно, что предлагаемый законопроектом подход будет способствовать сохранению памяти о защитниках Отечества, обеспечению защиты исторической правды и недопущению умаления значения подвига нашего народа при защите Отечества, что прямо предусмотрено в Конституции Российской Федерации.

Данная информация будет также полезна для развития образовательной, культурно-просветительской и туристической сфер.

В условиях цифровизации логично использовать те возможности, которые представляют современные цифровые технологии, для осуществления патриотического воспитания молодежи. Нанесение QR-кода на памятники истории и культуры является удобным и перспективным способом приобщения молодежи к знаниям о славном историческом прошлом России, о подвигах отцов и дедов в годы суровых испытаний. Это позволит создать удобный дополнительный мобильный формат распространения достоверной информации о значимых для нашей страны исторических событиях, в том числе среди иностранных туристов и за рубежом.

В настоящее время в статье 5 Закона № 4292-1 уже закреплено требование о составлении паспорта на каждое воинское захоронение.

Однако в законодательстве Российской Федерации никак не определен перечень требований к форме и содержанию, порядку оформления и выдаче таких паспортов.

В этой связи законопроект в развитие уже установленной обязанности о паспортизации таких захоронений уточняет нормы о порядке составления таких паспортов и их содержании.

В частности, законопроектом предусматривается, что форма паспорта, а также порядок его оформления и выдачи утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

Особое значение для сохранения исторического наследия имеет положение законопроекта о том, что в обязательном порядке в паспорт воинского захоронения будет вноситься историческая справка, содержащая сведения о событиях и лицах, в честь которых был установлен объект, увековечивающий память погибших при защите Отечества, а также выписки из имеющихся документов и иная информация (в том числе фото-, видеоматериалы и другие материалы) о произошедших событиях и указанных лицах.

Предлагается уточнить, что субъекты Российской Федерации содействуют работе по формированию поимённых списков погибших при защите Отечества и нанесению их имён на соответствующие мемориальные сооружения, а также осуществляют взаимодействие с уполномоченным федеральным органом власти в целях организации централизованного учета и паспортизации воинских захоронений, а также других объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества.

Кроме того, на региональные власти возлагается обязанность содействия общественным организациям, осуществляющим поисковую работу.

Уже сегодня регионы отвечают за обеспечение условий доступности для инвалидов объектов культурного наследия. Аналогичное полномочие для

субъектов Российской Федерации предусматривается в отношении всех объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества.

Корреспондирующие изменения также вносятся в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором в настоящее время даже не упомянуты уже установленные полномочия регионов в области сохранения и реставрации памятников Великой Отечественной войны.

### **1.2. Расширение предметов ведения Российской Федерации. Обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных**

Подпунктами «в» и «г» п. 6 Закона о поправке внесены изменения в ст. 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми к ведению Российской Федерации отнесены информация, информационные технологии и связь, а также вопросы обеспечения безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных. Логике реализации этих конституционных норм отвечают такие законопроекты, как *проект федерального закона № 1086353-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушение правил использования спутниковых сетей связи»*, внесенный Правительством Российской Федерации.

### **1.3. Требования к должностным лицам в сфере публичной власти**

Подпунктом «д» п. 25 ст. 1 Закона о поправке изменена редакция п. «е» части 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации — в него внесены ограничения для лиц, претендующих на замещение должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Указанные конституционные нормы развиваются и конкретизируются положениями *проекта федерального конституционного закона № 1099092-7 «О внесении*

*изменения в статью 25-1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (по вопросу продления срока государственной гражданской службы), внесенного Президентом Российской Федерации. Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлен предельный возраст пребывания на государственной гражданской службе - 65 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе и замещающему должность категории «руководители» высшей группы должностей, срок службы может быть продлен до 70 лет. Вместе с тем в отдельных случаях возникает необходимость продления срока государственной гражданской службы наиболее опытным и высококвалифицированным руководителям и после достижения ими указанного возраста. В связи с изложенным законопроектом предусматривается, что в исключительных случаях при продлении срока государственной гражданской службы на государственных гражданских служащих, замещающих должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации, названное возрастное ограничение не распространяется.*

#### **1.4. Верховенство Конституции Российской Федерации**

Пунктом 12 ст. 1 Закона о поправке ст. 79 Конституции Российской Федерации была изложена в новой редакции. В частности, в ней появилась норма, согласно которой «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». С тем, чтобы привести законодательные акты Российской Федерации в соответствие с этой нормой, Президентом Российской Федерации были внесены 2 законопроекта. В их числе:

1) *проект федерального закона № 1099064-7 «О внесении изменений в статью 4 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 9 Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части приведения некоторых положений законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации)*, который уточняет положения, определяющие соотношение правил Земельного кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации и норм международного права.

Согласно действующим нормам названных кодексов, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены российским законодательством, применяются правила международного договора. Законопроект дополняет указанное правило в данных кодифицированных актах положениями, согласно которым не допускается применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации.

2) *проект федерального закона № 1099075-7 «О внесении изменения в статью 10 Трудового кодекса Российской Федерации» (в части приведения некоторых положений законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации)*, который уточняет положения статьи 10 Трудового кодекса Российской Федерации, определяющей соотношение правил трудового законодательства, иных актов, содержащих нормы трудового права, и норм международного права.

Согласно действующей норме названного кодекса, если международным договором Российской Федерации установлены другие правила, чем предусмотренные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, применяются правила международного договора. Законопроект дополняет указанную норму положением, согласно которому не допускается применение правил международных договоров Российской Федерации.

Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации.

Данные изменения адекватны как мировому опыту конституционного развития, так и соответствуют необходимости более четкого и эффективного восприятия решений межгосударственных органов в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, без какого-либо ущерба взятым международным обязательствам Российской Федерации. Кроме того, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) неоднократно указывала, что в тех случаях, если конституционный правопорядок превалирует над положениями международного права, это само по себе не является чем-то исключительным в государственной практике. В данном случае необходимо строгое условие – соблюдение международных обязательств, взятых на себя государством, в контексте конституционного правопорядка. В случае с поправками, внесенными в Конституцию Российской Федерации, не наблюдается никаких противоречий возможности соблюдения Российской Федерацией взятых на себя международных обязательств.

### **1.5. Социальные стандарты и гарантии**

Согласно ч. 6 и 7 ст. 75 Конституции Российской Федерации, в которую внесены изменения *п. 8 ст. 1 Закона о поправке*, в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. Также установлено, что в Российской Федерации гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат. Соответственно, одно из приоритетных направлений деятельности различных субъектов нормотворческой деятельности – это те законы, которые разработаны в логике

положений социального блока поправок, в частности, положений, касающиеся социальной поддержки различных категорий граждан. В их числе:

1) *проект федерального закона № 1090912-7 «О внесении изменений в статью 25 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (о дополнительной индексации социальных пенсий, страховых пенсий и фиксированной выплаты к страховой пенсии)*, внесенный Депутатами Государственной Думы И.В.Лебедевым, Я.Е.Ниловым, Д.А.Свищевым, Б.Р.Пайкиным, А.Н.Диденко; членом Совета Федерации С.Д.Леоновым. Новой редакцией Конституции Российской Федерации гарантируется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. Законопроектом предлагается осуществлять дополнительную индексацию социальных пенсий, страховых пенсий и фиксированной выплаты к страховой пенсии и в случае его принятия указанные пенсии и фиксированная выплата будут индексироваться в следующем порядке:

социальные пенсии - ежегодно с 1 апреля с учетом темпов роста прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации за прошедший год (в соответствии с действующим порядком) и дополнительно с 1 июля, в случае если темп роста цен на товары и услуги (инфляция) за прошлый год превысит темп роста прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации за аналогичный период.

страховые пенсии: с 1 января исходя из стоимости одного пенсионного коэффициента, увеличение которого предусмотрено частью 7 статьи 10 Федерального закона от 03.10.2018 № 350-ФЗ (с 2025 года ежегодно с 1 февраля на индекс роста потребительских цен за прошедший год) и с 1 апреля - исходя из роста доходов ПФР.

фиксированная выплата к страховой пенсии с 1 января согласно увеличению, предусмотренному частью 8 статьи 10 Федерального закона от 03.10.2018 № 350-ФЗ (с 2025 года, ежегодно с 1 февраля на индекс роста потребительских цен за прошедший год). При этом Правительству Российской Федерации будет предоставлено право принять решение о дополнительном увеличении размера фиксированной выплаты к страховой пенсии с 1 апреля с учетом роста доходов ПФР;

2) *проект федерального закона № 1099424-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части обязательной индексации и выплаты страховой пенсии пенсионерам, осуществляющим работу и (или) иную деятельность»*, внесенный депутатами Государственной Думы С.М.Мироновым, И.А.Ананских, М.В.Емельяновым, О.А.Ниловым, В.К.Гартунгом, Ф.С.Тумусовым, А.А.Ремезковым, А.В.Терентьевым, О.В.Шеиным, Д.А.Иониным, И.А.Чирковой, Е.Г.Драпеко, А.В.Чепа. Законопроект направлен на восстановление механизма индексации и выплаты страховых пенсий работающим пенсионерам, который был приостановлен с 2016 года.

3) *проект федерального закона № 1101910-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части обязательной индексации пенсий не реже одного раза в год на величину не ниже уровня потребительских цен»*, внесенный депутатами Государственной Думы С.М.Мироновым, И.А.Ананских, М.В.Емельяновым, В.К.Гартунгом, О.В.Шеиным, А.А.Ремезковым, Д.А.Иониным, О.А.Ниловым, И.А.Чирковой. Новелла, реализованная в законопроекте, направлена на установление индексации пенсий не реже одного раза в год, также устанавливает размер такой индексации на величину не менее величины роста потребительских цен (инфляции) за предыдущий год и охватывает все виды пенсий, предусмотренные действующим законодательством. В частности, речь идет о страховых пенсиях по старости, страховых пенсий по инвалидности, страховых

пенсий по случаю потери кормильца, социальных пенсиях, пенсиях военнослужащих и членов их семей, пенсиях участников Великой Отечественной войны, пенсиях граждан, награжденных знаком "Жителю блокадного Ленинграда", пенсиях граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, и пенсиях членов их семей, пенсиях граждан из числа работников летно-испытательного состава, пенсиях граждан из числа космонавтов и членов их семей и иных видах пенсий.

При этом утвержденная и принятая в результате проведения всенародного голосования редакция вышеуказанной нормы Конституции Российской Федерации об обязательности индексации пенсий не реже одного раза в год не содержит каких-либо ограничений по кругу лиц, в отношении которых осуществляется такая индексация. В этой связи настоящим проектом федерального закона в целях реализации указанного положения также устанавливаются нормы, направленные на восстановление социальной справедливости и социальных гарантий в отношении пенсионеров, осуществляющих работу и (или) иную деятельность путем признания утратившими силу норм о приостановке индексации пенсий в отношении указанных граждан.

Кроме того, настоящий проект направлен на восстановление социальной справедливости по индексации пенсий в отношении всех пенсионеров в части их доиндексации и пересчета начиная с 2015 года.

## **2. Законопроекты, разработанные в логике конституционных преобразований**

### **2.1. Дети как приоритет государственной политики**

Часть 4 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, введенной *п. 2 ст. 1 Закона о поправке*, установил, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. В развитие этих конституционных новелл субъектами права законодательной инициативы разработан ряд законопроектов. В частности:

1) *проект федерального закона № 1098759-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»*, внесенный членами Совета Федерации Г.Н.Кареловой, И.Ю.Святенко, М.И.Ахмадовым. предлагается установить дополнительные трудовые гарантии для лиц, имеющих детей, при осуществлении ими работы в ночное время, выполнении сверхурочной работы, а также при направлении таких работников в командировку.

В настоящее время согласно статье 96 ТК РФ женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, инвалиды, работники, имеющие детей-инвалидов, а также работники, осуществляющие уход за больными членами их семей в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, матери и отцы, воспитывающие без супруга (супруги) детей в возрасте до пяти лет, а также опекуны детей указанного возраста могут привлекаться к работе в ночное время только с их письменного согласия и при условии, если такая работа не запрещена им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением.

Проектом федерального закона предлагается установленный для работников, воспитывающих детей без второго супруга, возраст детей - "до пяти лет" увеличить до четырнадцати. Кроме того, перечень работников, которые могут быть привлечены к работе в ночное время только с их письменного согласия, предлагается дополнить работниками, которые являются родителем, имеющим ребенка в возрасте до четырнадцати лет в случае, если другой родитель работает вахтовым методом, а также работниками, имеющими трех и более детей в возрасте до четырнадцати лет.

В статье 99 ТК РФ для одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до четырнадцати лет, отца, воспитывающего ребенка в возрасте до четырнадцати лет без матери, а также родителя, имеющего ребенка в возрасте до четырнадцати лет, в случае, если другой родитель работает вахтовым методом, а также работников, имеющих трех и более детей в возрасте до четырнадцати лет, предлагается установить право на привлечение к сверхурочной работе также только с их письменного согласия.

Аналогичные изменения предлагается внести в статью 166 ТК РФ при направлении работников в командировку.

Направление женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, инвалидов, работников, имеющих детей-инвалидов, а также работников, осуществляющих уход за больными членами их семей в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, матерей и отцов, воспитывающих без супруга (супруги) детей в возрасте до четырнадцати лет, а также опекунов детей указанного возраста, одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до четырнадцати лет, отца, воспитывающего ребенка в возрасте до четырнадцати лет без матери, а также родителя, имеющего ребенка в возрасте до четырнадцати лет, в случае, если другой родитель работает вахтовым методом, а также работников, имеющих трех и более детей в возрасте до четырнадцати лет, в служебные командировки

допускается только с их письменного согласия и при условии, если это не запрещено им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При этом указанные лица должны быть под роспись ознакомлены со своим правом отказаться от направления в служебную командировку.

Принятие законопроекта будет способствовать совершенствованию системы государственных гарантий, обеспечивающих защиту прав работников, имеющих детей. Исследования показывают, что именно семьи с детьми становятся самыми уязвимыми в социальном отношении в условиях нестабильности социально-экономического развития, вызванного неблагоприятными процессами в мировой и отечественной экономике, а также ограничений, вызванных пандемией. Принятие законопроектов, направленных на расширение и закрепление гарантий для членов таких семей, помимо важного социального значения, имеет и значение в сфере демографической политики. В условиях, когда население России сокращается, повышение уровня социально-трудовой защищенности лиц, имеющих детей, может объективно способствовать некоторой стабилизации демографической ситуации. Анализ опыта 1980-х годов показывает, что после принятия таких мер, как предоставление работающим матерям оплачиваемого отпуска до достижения ребенком возраста одного года, введение отпуска без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет) коэффициент рождаемости возрос с 1,86 до 2,23, что свидетельствует об эффективности подобных законодательных решений.

В современных условиях требуется создание целостной системы таких социально-трудовых гарантий, при которых семьи с детьми будут чувствовать уверенность в своем социально-экономическом положении, ощущать заботу со стороны государства и общества. В этом случае таких семей будет больше, что позитивно скажется на демографической ситуации в стране.

Совершенствование системы мер социально-трудовой поддержки семей с детьми, помимо текущего результата, будет также обеспечивать дополнительный положительный эффект для социальной поддержки населения в долгосрочной перспективе.

## **2.2. Язык, культура, этнокультурное многообразие**

Частью 4 новой редакции ст. 68 Конституции Российской Федерации, изменения в которую внесены *п. 3 ст. 1 Закона о поправке*, установлено, что «культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством». Эти положения раскрываются и в иных конституционных нормах.

В их развитие разработаны такие законопроекты, как:

1) *проект федерального закона № 1082688-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»*, внесенный Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан. Законопроектом в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» вводится новая категория образовательных организаций, посредством дополнения понятийного аппарата термином «этнокультурная образовательная организация» и законодательного установления возможности не закреплять этнокультурные муниципальные образовательные организации за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

В целях увеличения информационной открытости образовательной организации при выборе родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, обучающимися образовательной организации предлагается дополнить информацию, содержащуюся в уставе образовательной организации, информацией о языке образования.

Представленный законопроект направлен в том числе и на устранение правовой неопределенности в части реализации прав граждан на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего

образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации. В действующей редакции Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закреплено право граждан на получение только дошкольного, начального общего, основного общего образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации.

Вместе с тем приказом Минобрнауки России от 31 декабря 2015 г. № 1578 «О внесении изменений в федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 мая 2012 г. № 413» в федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования внесены изменения, предусматривающие выделение предмета «Родной язык и родная литература» как самостоятельного и обязательного для изучения. В связи с этим усматривается необходимость дополнения статьи 14 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» положениями о праве граждан на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации.

2) *проект федерального закона № 1093986-7 «О внесении изменения в статью 14-1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»*, внесенный Самарской Губернской Думой. Законопроектом вносится изменение в статью 14<sup>1</sup> Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», дополняющее ее пунктом 8, закрепляющим возможность передачи в аренду отдельных объектов культурного наследия, входящих в состав имущественных комплексов и ансамблей, а также в отношении изолированных помещений, входящих в памятник, с целью установления льготной арендной платы для данных объектов.

В современной России достаточно остро стоит вопрос о сохранении историко-культурного наследия, решение которого является важнейшей функцией государственной власти в сфере культуры. Решение этой проблемы осложнено несовершенством законодательной базы, финансовыми и организационными факторами. Деятельность по сохранению историко-культурного наследия требует постоянных усилий специальных государственных и общественных структур, то есть реализуется совместными усилиями государства и гражданского общества. Возрождение и сохранение историко-культурного наследия требует комплексного использования правовых, организационных, финансовых и иных ресурсов. В этих условиях уточнение норм, регулирующих аренду объектов культурного наследия, приобретает важное значение. Значительная часть объектов, относящихся к памятникам историко-культурного наследия, сдается в аренду, особенно часто это происходит в отношении отдельных помещений в зданиях. При этом важно соблюсти необходимый баланс между необходимостью сохранения объектов историко-культурного наследия и стремлением пополнения бюджетов за счет арендной платы от сдачи соответствующих помещений в аренду.

### **2.3. Расширение предметов ведения Российской Федерации: обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных**

Подпунктами «в» и «г» п. 6 Закона о поправке внесены изменения в ст. 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми к ведению Российской Федерации отнесены информация, информационные технологии и связь, а также вопросы обеспечения безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных. Логике реализации этих конституционных норм отвечают такие законопроекты, как:

1) *проект федерального закона № 1096479-7 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о*

*выборах в части обязательного применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения», внесенный депутатами Государственной Думы Г.А.Зюгановым, Ю.В.Афониным, Н.В.Коломейцевым, И.И.Мельниковым, Ю.П.Синельщиковым. Законопроект предусматривает введение обязательного применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения на выборах депутатов различных уровней, что будет являться существенной гарантией реализации принципа гласности и открытости избирательного процесса.*

Им нормативно закрепляется обязательность осуществления видеофиксации и трансляции хода выборов с момента открытия участка до завершения подсчета голосов и подписания итоговых протоколов, в том числе в дни досрочного проведения голосования, что сведет к минимуму возможность фальсификации результатов и позволит обеспечить должный контроль за проведением выборов всех уровней. С этой целью законопроектом соответствующими положениями дополняется Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также внести федеральные законы от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

2) *проект федерального закона № 1098313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной подписи» и статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в части уточнения требований, применяемых при использовании усиленной неквалифицированной электронной подписи)», внесенный депутатами Государственной Думы А.Г.Аксаковым, И.Б.Дивинским, М.Л.Шаккумом, А.А.Гетта, А.Н.Изотовым, Е.Б.Шулеповым, И.Ю.Моляковым; членом Совета Федерации Н.А.Журавлевым. В целях сохранения действующих в организациях*

бизнес-процессов электронного документооборота с использованием усиленной неквалифицированной электронной подписи (далее – УНЭП), применение которой ограничено рамками корпоративного документооборота, законопроектом предлагается расширить способы удаленной идентификации заявителей без его личного присутствия путем:

использования неквалифицированной электронной подписи, при наличии действующего сертификата ключа проверки УНЭП или действующего ключа проверки УНЭП, зарегистрированных в той же информационной системе и в соответствии с теми же правилами проверки УНЭП;

использования простой электронной подписи, ключ которой получен заявителем при его идентификации при личном присутствии уполномоченным лицом удостоверяющего центра если взаимодействие удостоверяющего центра с гражданами, организациями было осуществлено с применением прошедших в установленном порядке процедуру оценки соответствия средств защиты информации;

свидетельствования нотариусом подлинности подписи заявителя на заявлении на выдачу сертификата ключа проверки неквалифицированной электронной подписи в соответствии с законодательством Российской Федерации о нотариате.

Принятие указанных норм лежит в общем русле, которое определяется процессом цифровизации общественных отношений. Цифровые (электронные) средства представляют собой эффективный инструмент, использование которого должно служить общественно полезным целям. Принятие законов, направленных на урегулирование общественных отношений, связанных с применением цифровых технологий, объективно способствует снижению правовой неопределенности, может играть положительную роль в деле защиты прав и свобод человека и гражданина в цифровую эпоху.

Несмотря на быстрые темпы динамики общественных отношений в тех областях, которые непосредственно связаны с новыми цифровыми

технологиями, соответствующая правотворческая деятельность показывает более слабую динамику. В связи с этим, можно высказать рекомендацию активизировать нормотворческую деятельность в сфере правового обеспечения цифровой экономики, так как темпы принятия новых норм в данной области, относящейся к числу важных и приоритетных, не соответствуют вызовам времени и темпам развития соответствующих общественных отношений.

#### **2.4. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: вопросы экологической безопасности**

Закон о поправке значительное внимание уделяет вопросам обеспечения экологической безопасности Российской Федерации. Так, п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесены вопросы установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, тогда как природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории п. «д» части 1 ст. 72 отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Подпунктом «и» п. 35 Закона о поправке ст. 114 Конституции Российской Федерации дополнена п. «еб», которым на Правительство Российской Федерации возложены полномочия по созданию условий для развития системы экологического образования граждан и воспитания экологической культуры. В логике указанных конституционных норм разработаны следующие законопроекты:

1) *проект федерального закона № 1096229-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»*, внесенный депутатом Государственной Думы А.И. Фокиным. Законопроект направлен на совершенствование института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров, а именно на отмену норматива утилизации отходов упаковки и установление обязанности для производителей и импортеров по утилизации 100% отходов упаковки. Соответственно, проектом федерального

закона предусматривается установление обязанности по утилизации отходов упаковки равной количеству упаковки, запущенной в хозяйственный оборот в отчетном году. Указанная мера будет стимулировать организацию системы раздельного накопления отходов в коммунальном секторе как региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами, так и предприятиями, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров. Также проектом федерального закона предусматриваются положения, определяющие расчет экологического сбора исходя из массы товаров и упаковки с дифференциацией на формирование платежной базы, как для товаров, так и для их упаковки.

2) *проект федерального закона № 1102731-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»,* внесенный членами Совета Федерации Ю.И.Важениным, Г.И.Орденовым; депутатом Государственной Думы А.Б.Василенко. Законопроектом предлагается в целях исключения правовой неопределенности и противоречивой правоприменительной практики дополнить дефиницию понятия «объекты накопленного вреда окружающей среды», а также пункты 1 и 2 статьи 80.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ указанием на недра, поскольку использование термина «недра» для обозначения объекта размещения техногенных залежей отвечает отечественной законодательной традиции.

Из толкования норм-дефиниций статьи 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ следует, что содержание понятия «вред окружающей среде» сводится к загрязнению. Недра как компонент окружающей среды могут быть потенциальным объектом загрязнения, а, следовательно, и объектом

накопления таких загрязнений. Формулировка «загрязнения недр» используется и в иных нормативных правовых актах (например, в пункте 8 статьи 23 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; статье 8.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и т.д.).

Помимо этого законопроектом устанавливается, что инвентаризации и обследованию подлежат не только территории и акватории, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность, но и территории и акватории, на которых деятельность осуществляется в настоящее время. Указанное нововведение направлено на восполнение пробелов в правовом регулировании, исключение формального подхода при планировании и проведении мероприятий по выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде. В настоящее время часть организаций осуществляет деятельность на территории накопленного вреда окружающей среде, явившегося результатом хозяйственной деятельности предприятий, прекративших свое существование, но не ликвидировавших причиненный вред.

Исходя из буквального толкования пункта 1 статьи 80.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ такие территории не подпадают под критерии, при наличии которых осуществляется выявление объектов накопленного вреда окружающей среде, поскольку на них продолжает осуществляться хозяйственная деятельность. Вместе с тем ряд предприятий использует новейшие технологии производства, которые не допускают «пополнение» уже накопленного вреда окружающей среде. Кроме того, на объектах накопленного вреда окружающей среде может осуществляться иная, отличная от предшествующей, но не оказывающая негативного воздействия на окружающую среду хозяйственная деятельность. Однако действующая редакция пункта 1 статьи 80.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ будет препятствовать выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде в данном случае лишь по формальным основаниям.

Современные методы исследования позволяют в рамках одного и того же пространства разграничивать прошлый, накопленный и новый, текущий вред окружающей среде, а также определять, приводит ли деятельность, осуществляемая на территории накопленного вреда окружающей среде, к его дальнейшему увеличению. Кроме того, следует учитывать положительный опыт зарубежных стран, в нормативных правовых актах которых встречаются формулировки, конкретизирующие понятия «прошлые загрязнения», «прошлая хозяйственная деятельность», в том числе со ссылкой на определенную календарную дату (например, опыт Бельгии). Таким образом, в зарубежных правовых актах в основе квалификации загрязнения как прошлого лежит не факт прекращения деятельности на территории загрязнения, а факт накопления загрязнения и его неустранения причинителем.

Законопроектом предлагается установить исчерпывающий перечень оснований для отказа во включении объектов накопленного вреда окружающей среде в государственный реестр, а именно, непредставление материалов выявления и оценки указанного объекта, неполнота и (или) недостоверность содержащейся в таких материалах информации. Это позволит исключить необоснованные отказы. Предлагается также расширить перечень субъектов, которые вправе осуществлять организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, за счет физических и юридических лиц, что будет способствовать ускорению решения проблем ликвидации накопленного вреда в связи с возможностью организации таких работ не только органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, как это предусмотрено сейчас, но и организациями и индивидуальными предпринимателями, заинтересованными в ликвидации конкретных объектов накопленного вреда.

Для привлечения частных инвестиций в реализацию проектов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде представляется необходимым развитие институтов государственно-частного и муниципально-

частного партнерства. Использование механизмов партнерства для ликвидации загрязнений окружающей среды широко практикуется в зарубежных странах. Бюджетные инвестиции в данную область будут более результативными, когда хозяйствующие субъекты будут заинтересованы в освобождении территорий, недр и акваторий от загрязнений и рациональном их использовании.

В целях обеспечения возможности эффективного использования механизмов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства при финансировании и организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде вносятся корреспондирующие изменения в Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ).

Решение экологических проблем и улучшение качества окружающей среды закрепляется в качестве одной из целей Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ. Расширяется перечень обязательных элементов соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве за счет включения в него следующих элементов: осуществления частным партнером полного или частичного финансирования работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, организации частным партнером работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также перечень объектов соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве - за счет объектов накопленного вреда окружающей среде.

Устанавливается возможность заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве с организацией, являющейся собственником или иным законным владельцем объекта накопленного вреда окружающей среде и (или) земельного участка, под которым расположен объект накопленного вреда окружающей среде, в

отношении такого объекта без проведения конкурса. Кроме того, в целях стимулирования участия лиц в организации деятельности по ликвидации накопленного вреда окружающей среде законопроектом предлагается определить меры государственной поддержки таких субъектов.

Таким образом, целью законопроекта является правовая регламентация процесса организации и осуществления работ по ликвидации вреда окружающей среде, локализованного в недрах и накопленного еще в советское время в результате деятельности крупных государственных и муниципальных нефтеперерабатывающих предприятий, прекративших к настоящему времени свое существование.

3) *проект федерального закона № 1102740-7 «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»*, внесенный членами Совета Федерации К.К.Долговым, Е.Г.Зленко; депутатами Государственной Думы Д.Б.Кравченко, В.А.Пушкаревым, Д.В.Юрковым, Е.А.Вторыгиной, П.Н.Завальным, Ю.О.Газгиреевым. Законопроектом оптимизируется процедура проведения экологической экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, строительство или реконструкцию которых предполагается осуществлять в Арктической зоне Российской Федерации.

Законопроект предусматривает исключение требования о проведении экологической экспертизы федерального уровня проектной документации объектов социальной и транспортной инфраструктуры, строящихся или реконструируемых в границах населенных пунктов, находящихся на территории Арктической зоны Российской Федерации. При этом, учитывая необходимость обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации, законопроект предусматривает, что перечень объектов социальной и транспортной инфраструктуры, в отношении которых отменяется указанное требование, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Одновременно данные объекты инфраструктуры не должны относиться к объектам I, II категорий в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, и их строительство/реконструкция не должны осуществляться на особо охраняемых природных территориях.

Кроме того, в целях устранения разночтений с положениями подпункта 75 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», предлагается также исключить необходимость проведения экологической экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, планируемых к строительству или реконструкции в Арктической зоне Российской Федерации, которые в соответствии с подпунктом 75 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» не являются объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Таким образом, в течение рассматриваемого периода прослеживается тренд на экологизацию законодательства, что соответствует общемировой тенденции и проводимой государством политике.

Проведенный мониторинг показывает наличие новой тенденции, которая выражается в формировании межотраслевых связей экологического законодательства с гражданским и иным законодательством, регулирующим отношения в сфере экономической деятельности. Можно отметить образование новых комплексных институтов, нормы которых входят в состав не только экологического, но и других отраслей законодательства. Эти институты связаны с экологизацией ведения хозяйственной деятельности, что является общемировой тенденцией. Установление более жестких экологических требований к ведению промышленной, сельскохозяйственной, лесной деятельности является объективно полезным. В результате принимаемых законопроектов повышается роль экологического законодательства в системе законодательства Российской Федерации. Наблюдается тенденция формирования нового циклического правового массива, который регулирует отношения в сфере экологии, но нормы которого входят в состав различных

отраслей законодательства, в том числе, аграрного, лесного, земельного, законодательства о техническом регулировании.

## **2.5. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: формирование ценностного отношения граждан к здоровью, его охране как инструмент обеспечения общественного здоровья**

Включение в Конституцию новой категории «общественное здоровье» (подпункт «в» п. 7 ст. 1 Закона о поправке) и отнесение вопросов, связанных с его сохранением и укреплением к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов определяется потребностью в переориентации как законодательства, так и общественного сознания на широкое понимание вопросов здравоохранения. Кризисные условия (финансовые, эпидемиологические) свидетельствуют о том, что общественное здоровье — это не только медико-демографическая, но и социальная категория, отражающая физическое, психическое, социальное благополучие людей, устойчивость взаимодействия, состояние связей внутри общества как единого организма. По сути, речь идет о формировании ценностного отношения граждан к здоровью, его охране и медицине в целом. Обеспечение общественного здоровья требует разработки и реализации не только медицинских, но и социальных мер, направленных на укрепление здоровья населения на всех территориальных уровнях осуществления публичной власти, смены приоритетов в правовом регулировании этой области. В логике соответствующих конституционных новелл разработаны:

*1) проект федерального закона № 1084643-7 «О внесении изменений в статью 23 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации*

*Федерации дополнительными полномочиями по контролю и надзору за розничной продажей алкогольной продукции)», внесенный членами Совета Федерации А.Д.Артамоновым, С.Н.Рябухиным, А.Н.Епишиным, К.К.Долговым, А.А.Салпагаровым, В.В.Семеновым, В.Б.Харловым. Законопроект направлен на дальнейшую легализацию алкогольного рынка и совершенствование механизмов осуществления государственного контроля, в том числе за розничной продажей алкогольной продукции. Он наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями по контролю и надзору за розничной продажей алкогольной продукции.*

В настоящее время региональный контроль ограничен контролем (надзором) за розничной продажей только в рамках соблюдения организациями, осуществляющими продажу алкогольной продукции, лицензионных требований, а также общих требований и запретов, установленных статьей 16 Федерального закона № 171-ФЗ (запрет продажи алкогольной продукции несовершеннолетним, в нестационарных объектах и т.п.). Фактически органы власти субъектов Российской Федерации, несмотря на свои прямые обязанности по контролю за розничной продажей алкогольной продукции, не наделены полномочиями по проверке соблюдения требований о запрете розничной продажи алкогольной продукции, оборот которой не зафиксирован в единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (далее – ЕГАИС).

В целях упорядочения полномочий регионов в части контроля за деятельностью по розничной продаже алкогольной продукции законопроектом определяется перечень вопросов, подлежащих проверке в рамках осуществляемых в настоящее время контрольно-надзорных мероприятий, дополнить проверкой соблюдения требований о запрете розничной продажи

алкогольной продукции, оборот которой не зафиксирован в ЕГАИС, без введения новых видов контроля и дополнительных проверочных мероприятий.

Кроме того, Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрена возможность установления различных способов фиксации доказательств в федеральном законе о виде контроля. В этой связи законопроект устанавливает, что уполномоченные федеральные органы исполнительной власти осуществляют наблюдение за соблюдением обязательных требований на основании информации о деятельности либо действиях контролируемых лиц, получаемой в том числе в ходе межведомственного информационного взаимодействия, с использованием государственных информационных систем и таких способов фиксации доказательств, как фотосъемка и видеозапись, результаты дистанционного зондирования земли из космоса.

Также законопроектом устанавливается, что уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют наблюдение за соблюдением обязательных требований на основании информации о деятельности либо действиях контролируемых лиц, получаемой в том числе с использованием государственных информационных систем и в ходе межведомственного информационного взаимодействия.

Указанные изменения позволяют четко определить источники получения органами государственной власти информации для проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований, а также разграничить полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации при осуществлении указанных контрольных (надзорных) мероприятий.;

2) *проект федерального закона № 1100200-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О беженцах» в части уточнения порядка обязательного медицинского освидетельствования»,* внесенный Правительством Российской

Федерации. Законопроект устанавливает правовые основания издания порядка обязательного медицинского освидетельствования беженцев, определяет органы, на которые возложены полномочия по обеспечению санитарно-эпидемиологического контроля в местах временного содержания или центрах временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами, а также приводит терминологию, используемую в Законе, с терминологией, используемой в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

## **2.6. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: формирование в обществе ответственного отношения к животным**

Усложнение социальных процессов влечет актуализацию регулирования новых сфер общественных отношений. Это требует расширения компетенции органов государственной власти. Правительство Российской Федерации — главный орган, который обеспечивает реализацию обязательств государства, предусмотренных конституционными поправками. Таким образом, внесение поправок в ст. 114 — это отклик на появление новых управленческих задач в государственной политике Российской Федерации.

В результате изменений ст. 114 Конституции РФ расширяется перечень полномочий Правительства Российской Федерации и закрепляются новые конституционно-правовые ориентиры его деятельности. В частности, на Правительство Российской Федерации возлагается осуществление мер, направленных на снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и формирование в обществе ответственного отношения к животным.

В развитие этих конституционных норм разработаны:

1) *проект федерального закона № 1082226-7 «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты*

*Российской Федерации» (в части использования животных в культурно-зрелищных целях), внесенный Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан. Законопроект направлен на обеспечение гуманного обращения с животными. Он дополняет статью 15 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» нормой, устанавливающей на территории Российской Федерации запрет создания и деятельности передвижных зоопарков, цирков и дельфинариев.*

Необходимость принятия данного законопроекта обусловлена многими факторами, связанными с ненадлежащим, антигуманным содержанием и использованием диких животных в подобных учреждениях.

Как правило, животные в передвижных зоопарках всесезонно ютятся в клетках два на три метра, являющихся, по сути, тюремными камерами для животных. Животные лишены надлежащего ухода и питания, ветеринарного обслуживания. В результате подобного обращения и содержания животные становятся агрессивными и опасными для людей. В таких заведениях животные являются прежде всего орудиями заработка для их владельцев.

В реальности, на первый взгляд, полезная цель – показать диких экзотических животных как можно большему числу людей, не имеющих возможности поехать в большой город и посетить стационарный зоопарк, превращается на сегодняшний день в издевательство как над самими животными, так и над теми, кто пришел на них посмотреть. Ведь в подобных зоопарках невозможно обеспечить должный уход и надлежащие условия для содержания диких животных.

В Европе и во многих зарубежных странах деятельность мобильных зоопарков находится под запретом.

Проектом федерального закона предлагается установить аналогичный запрет и в отношении деятельности передвижных дельфинариев, что также обусловлено антигуманным содержанием и обращением с морскими

млекопитающими. Зачастую все то время, которое требуется для перевозки и сооружения конструкций для шоу, а также в перерывах между выступлениями, обездвиженные дельфины вынуждены ютиться в тесных контейнерах, что доставляет большие страдания для подвижных морских млекопитающих, которые в дикой природе за день проплывают десятки километров.

Предлагаемые изменения соответствуют современным тенденциям защиты прав животных и ответственного обращения с ними, а также общеправовому принципу гуманизма.

Использование животных в культурно-зрелищных целях не должно причинять вред их жизни и здоровью, а также не должно быть связано со страданиями животных. В связи с этим, можно поддержать идею о запрете в Российской Федерации передвижных зоопарков, цирков и дельфинариев. Как правило, в передвижных зоопарках, цирках и дельфинариях сложно создать приемлемые условия содержания животных, что может повлечь за собой причинение им страданий, а также вреда их здоровью.

2) *проект федерального закона № 1084253-7 «О внесении изменений в статью 40 Лесного кодекса Российской Федерации»*, внесенный депутатами Государственной Думы С.М.Мироновым, О.В.Шеиным. Законопроект направлен на внесение изменений в лесное законодательство с целью использования лесов для создания центров по содержанию и реабилитации диких животных.

На сегодняшний день у организаций, осуществляющих такой вид деятельности, имеются трудности по законному осуществлению своей деятельности – содержанию и реабилитации диких животных, нуждающихся в оказании помощи.

Законопроект предусматривает установление нормы, разрешающей использование лесов центрами по содержанию и реабилитации диких животных, основной деятельностью которых является комплекс мероприятий по уходу за животными, включающий размещение, кормление, создание

оптимальных зоогигиенических условий, соблюдение распорядка дня, а также восстановление здоровья, в том числе передержка, карантинирование и содействие адаптации диких животных, изъятых из среды обитания либо из незаконного владения и пользования.

Реализация настоящего проекта федерального закона будет способствовать существенной защите диких животных путем предоставления дополнительных гарантий в отношении организаций, осуществляющих их содержание и реабилитацию.

Защита животных, в том числе, диких, логично вписывается в современную экологическую политику государства, соответствует мировым трендам и принципу гуманизма. Поэтому необходима дальнейшая работа по совершенствованию законодательства, направленного на охрану животного мира нашей страны.

## **2.7. Расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: вопросы развития сельского хозяйства**

Закон о поправке значительное внимание уделяет вопросам развития в Российской Федерации сельского хозяйства. Так, п. «д» части 1 ст. 72 эти вопросы отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В этой связи необходимо отметить, что законодательство о сельском хозяйстве развивается достаточно активно все последние годы, но с приданием ему конституционного статуса возрастает ответственность разработчиков законопроектов, субъектов законодательной инициативы, всех участников законотворческого процесса за обоснованность принимаемых решений.

В развитие указанных конституционных норм разработаны следующие законопроекты:

1) *Проект федерального закона № 1087686-7 «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками»*, разработанный Правительством Российской Федерации. С учетом активного

роста присутствия Российской Федерации на мировых рынках фактор конкуренции и ее ужесточения начинает играть все большую роль. Создание бренда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками позволяет "монетизировать" следующие фундаментальные преимущества ведения сельского хозяйства в Российской Федерации: полный запрет на использование генно-инженерно-модифицированных организмов; низкую интенсивность применения пестицидов (в среднем 1,55 кг/га пестицидов, что значительно ниже уровня большинства государств - экспортеров сельскохозяйственной продукции); низкий уровень содержания тяжелых металлов в минеральных удобрениях (производимые в Российской Федерации фосфорсодержащие минеральные удобрения обладают более низким содержанием токсичных элементов, чем нормируемые опубликованным в июне 2019 года законодательством Европейского союза (кадмий, ртуть, мышьяк, свинец, никель, хром (VI)); низкую интенсивность использования значительной части сельскохозяйственных земель.

Необходимость принятия Федерального закона "О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками" определяется необходимостью формирования унифицированной нормативной базы, объединенной общим подходом к обращению сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками, оценке соответствия, маркировке и требованиям к такой продукции, сырью и продовольствию, что позволит создать систему доказательной базы отличительных свойств сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Законопроект направлен на повышение доступности для населения продукции сельского хозяйства, обладающей улучшенными характеристиками, а также информации о такой продукции.

Законопроект устанавливает правовые основы создания российского бренда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с

улучшенными характеристиками, определяющими, в том числе конкурентные отличия российского производителя на экспортном рынке, что будет способствовать реализации целей национального проекта (программы) "Международная кооперация и экспорт" в части увеличения экспорта продукции агропромышленного комплекса.

Предметом законопроекта являются отношения, связанные с производством, хранением, транспортировкой, маркировкой и реализацией сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками, подтверждением их соответствия. Отношения в сфере производства, хранения, транспортировки, маркировки и реализации парфюмерно-косметической продукции, лекарственных средств, продукции охоты, рыбной и иной продукции из уловов водных биологических ресурсов, произведенной на судах рыбопромыслового флота, продукции переработки древесины и иных лесных ресурсов, органической продукции законопроект не регулирует.

Применяемое в законопроекте словосочетание "сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие с улучшенными характеристиками" применено как аналог мировой экомаркировки для доведения до потребителя информации об улучшенных аспектах продукции.

Целями правового регулирования отношений в области производства, хранения, транспортировки, маркировки и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками, подтверждением их соответствия в соответствии с законопроектом являются:

содействие устойчивому развитию сельского хозяйства;

развитие внутреннего рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

повышение конкурентоспособности произведенных на территории Российской Федерации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на зарубежных рынках.

Исходя из указанных целей также определены основные задачи, которые должны быть решены посредством применения положений законопроекта. К числу таких задач относятся:

защита прав потребителей;

создание условий для удостоверения соответствия сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками;

создание условий для применения маркировки, являющейся отличительным признаком сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками;

предоставление мер государственной поддержки производителям сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками.

В целом, законопроектом создаются предпосылки для использования отечественными производителями сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия дополнительных способов повышения качества конечной продукции, а потребители этой продукции получают возможность разграничения товаров с улучшенными характеристиками и иных товаров посредством специальной маркировки.

2) проект федерального закона № 1087703-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» в связи с принятием Федерального закона «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками», внесенный Правительством Российской Федерации. Законопроект подготовлен в связи с необходимостью приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями Федерального закона «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками», которым устанавливаются правовые основы создания российского бренда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками, формулируются основные понятия, касающиеся

сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками. Внесение изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» обусловлено введением в законодательство новых категорий сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками, а также их производителей.

Предлагаемые законопроектом изменения в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» направлены на расширение перечня направлений государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, а также перечня информации, включенной в систему государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства.

Развитие и совершенствование законодательства о сельском хозяйстве имеет стратегическое значение для нашей страны, так как, во-первых, обеспечение населения собственным продовольствием представляет собой вопрос национальной безопасности, во-вторых, в условиях санкций государство проводит политику импортозамещения в данной сфере. В связи с тем, что дальнейшее успешное развитие сельского хозяйства входит в число приоритетных проектов правительства в сфере экономики, можно прогнозировать количественный рост соответствующих законопроектов.

## **2.8. Социальные стандарты и гарантии**

Согласно ч. 6 и 7 ст. 75 Конституции Российской Федерации, в которую внесены изменения *п. 8 ст. 1 Закона о поправке*, в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. Также установлено, что в Российской Федерации гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат. Соответственно, одно из приоритетных направлений деятельности различных субъектов

нормотворческой деятельности – это те законы, которые разработаны в логике положений социального блока поправок, в частности, положений, касающиеся социальной поддержки различных категорий граждан. А именно:

1) *проект федерального закона № 1081910-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части мер поддержки трудоспособными совершеннолетними детьми своих нетрудоспособных и нуждающихся в помощи родителей»*, внесенный депутатами Государственной Думы В.Л. Пашиным, А.В. Андрейченко. Законопроектом закрепляется обязанность по содержанию совершеннолетними детьми своих нетрудоспособных родителей, в том числе путем оказания фактической материальной помощи из расчета 2 (двух) процентов от их заработной платы.

В этом случае совершеннолетние дети приобретают право на получение ежемесячного стандартного налогового вычета в пределах суммы 1 400 руб. на каждого из родителей.

Законопроект снят с рассмотрения, так как предусматривает внесение изменений в закон, утративший силу.

2) *проект федерального закона № 1085435-7 «О детях войны»*, внесенный депутатами Государственной Думы Г.А.Зюгановым, В.И.Кашиным, Д.Г.Новиковым, А.А.Пономаревым, Н.В.Арефьевым, Ю.В.Афониным, Н.Н.Ивановым, Н.В.Коломейцевым, К.К.Тайсаевым, В.А.Ганзя. Законопроект разработан с целью улучшения материального положения граждан этой категории. По смыслу законопроекта дети войны - это граждане Российской Федерации, рожденные с 22 июня 1928 года по 03 сентября 1945 года, находившиеся в годы войны в нетрудоспособном возрасте, но наравне со взрослыми на заводах и фабриках в колхозах и артелях работали с утра до ночи, внося свой вклад в историческую победу над фашизмом. Среди них сыны полков, корабельные юнги, кавалеры орденов за воинскую и трудовую

доблесть. Проектом закона «О детях войны» предусматривается предоставление следующих льгот детям войны:

- Получение ежемесячной денежной выплаты в размере 5000 рублей;
- Бесплатная медицинская помощь в государственных и муниципальных лечебных учреждениях и организациях.
- Преимущество при вступлении в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан;
- Преимущество при предоставлении земельных участков для строительства жилья;
- внеочередной прием в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, центры социального обслуживания, на обслуживание отделениями социальной помощи на дому.

Единовременная денежная выплата осуществляется из федерального бюджета. Остальные льготы предоставляются субъектами Российской Федерации.

**Правительство Российской Федерации** дано отрицательное заключение на законопроект. В нем отмечается, что в настоящее время лица, которым предлагается присваивать статус «детей войны» являются гражданами старшего поколения и большинству из них предоставляются меры социальной поддержки, установленные федеральными законами «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи», а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации исходя из положений статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В связи с этим предлагаемое установление отдельным федеральным законом статуса группы граждан из числа лиц, которым

предоставляются социальные льготы и гарантии, приведет к возникновению существенных противоречий в части общих подходов к решению вопросов создания и совершенствования механизмов предоставления гражданам мер социальной поддержки в законодательстве Российской Федерации.

3) *проект федерального закона № 1087071-7 О внесении изменения в статью 54 Федерального закона «О связи» (в части уточнения порядка оплаты услуг связи)*, внесенный Правительством Российской Федерации. Законопроект направлен на обеспечение оказания гражданам, являющимся абонентами операторов связи, услуг связи по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для доступа к социально значимым сайтам, включенным в соответствующий перечень, определяемый в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, без взимания платы. При этом технические показатели и иные условия предоставления доступа будут установлены правилами оказания услуг связи. Предлагаемые изменения необходимы для обеспечения доступности государственных услуг и возможности получения их в дистанционном режиме в условиях сложной санитарно-эпидемиологической обстановки и режима самоизоляции, а также носят ярко выраженный социальный характер и направлены на поддержку социально незащищенных групп населения в условиях сокращения доходов населения, вызванных эпидемией и ее социально-экономическими последствиями.

4) *проект федерального закона № 1087466-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»*, внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Законопроектом собаки-помощники, т.е. специально обученные собаки, помогающие гражданам с инвалидностью в удовлетворении их бытовых потребностей, сложности в удовлетворении которых вызваны ограничениями

возможностей здоровья или заболеванием, приравниваются к собакам-проводникам.

5) проект федерального закона № 1091239-7 «О внесении изменения в статью 39-5 Земельного кодекса Российской Федерации и изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации в части выплаты денежной компенсации, связанной с предоставлением земельных участков для индивидуального жилищного строительства», внесенный Архангельским областным Собранием депутатов. Законопроект подготовлен в целях совершенствования положений законодательства, касающихся предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно. Им предоставляется органам государственной власти субъектов Российской Федерации правовая возможность выплаты гражданам, имеющим трех и более детей, денежной компенсации стоимости не только жилого помещения, но и земельного участка для индивидуального жилищного строительства (взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно).

6) проект федерального закона № 1097360-7 «О внесении изменений в статьи 10 и 13 Федерального закона «О страховых пенсиях» и в статью 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (о предоставлении права на досрочное пенсионное обеспечение лицам, проживающим и работающим в государственных и муниципальных учреждениях на территории Дальневосточного федерального округа), внесенный депутатом Государственной Думы ИА.В.Андрейченко. Законопроект направлен на поддержку занятых в бюджетной сфере (работников государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, образования, спорта и культуры) и на устранение неравенства в подходе к решению вопросов пенсионного обеспечения граждан, проживающих в

регионах Дальневосточного федерального округа и населения, заселяющего более благоприятные и развитые территории Российской Федерации.

Законопроект предусматривает введение мер обязательной государственной поддержки в виде снижения возраста выхода на пенсию для сотрудников государственных и муниципальных бюджетных учреждений, осуществляющих деятельность на территории ДВФО. Указанным лицам предлагается предоставить право приоритетного назначения пенсии по старости в случае наличия не менее 15 лет трудового стажа в бюджетных учреждениях ДВФО для мужчин и 12,5 лет для женщин.

В качестве дополнительной меры господдержки законопроектом предлагается изменение порядка исчисления трудового стажа для работников государственных и муниципальных учреждений с тем, чтобы каждый отработанный календарный год для такой категории граждан зачислялся в трудовой стаж как два года.

Необходимость внедрения предлагаемых изменений связана с тем, что уровень жизни пенсионеров, проживающих на Дальнем Востоке, существенно отличается от условий, созданных для пенсионеров в других регионах, где имеются более благоприятные климатические, экономические и социальные условия. Тяжелый климат и удаленность территорий обуславливают повышенные тарифы на тепло- и электроэнергию, транспорт, коммунальные и бытовые услуги, высокую стоимость продуктов питания. При этом доходы даже работающего населения зачастую не позволяют полностью покрыть все перечисленные расходы.

7) *проект федерального закона № 1098757-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»*, внесенный членами Совета Федерации Г.Н.Кареловой, И.Ю.Святенко, М.И.Ахмадовым. Законопроект разработан с целью компенсировать лицам, осуществляющим уход, трудности, возникающие в связи с необходимостью обеспечивать особые потребности инвалидов, обусловленные их состоянием здоровья. Им вносятся изменения в

наименование главы 41 и в статью 263 Трудового кодекса Российской Федерации и дополнить перечень вышеуказанных лиц, новой категорией – «работники, осуществляющие уход за инвалидами I группы».

Согласно законопроекту работникам, осуществляющим уход за инвалидами I группы, предлагается предоставить право на ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы в удобное для них время продолжительностью до 14 календарных дней, если это предусмотрено коллективным договором.

Принятие законопроекта позволит улучшить жизнь, как самих инвалидов, так и даст возможность использовать дополнительные выходные дни для решения насущных проблем, связанных с обеспечением должного ухода за ними и их реабилитацией.

8) *проект федерального закона № 1101162-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения направления использования средств пенсионных накоплений, оставшихся после расчетов с кредиторами негосударственных пенсионных фондов»*, внесенный депутатами Государственной Думы А.Г.Аксаковым, И.Б.Дивинским, А.А.Гетта, М.Л.Шаккумом, И.Ю.Моляковым, А.Н.Изотовым, Е.Б.Шулеповым, Д.С.Скривановым; членом Совета Федерации Н.А.Журавлевым. Законопроектом предлагается предусмотреть в Законе о банкротстве направление профицита средств пенсионных накоплений после окончания расчетов с кредиторами, чьи требования подлежат удовлетворению за счет указанных средств, в фонд гарантирования пенсионных накоплений (далее – ФГПН), формируемый Агентством по страхованию вкладов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений».

Формирование ФГПН осуществляется в целях обеспечения функционирования системы гарантирования прав застрахованных лиц. Средства ФГПН направляются Агентством на выплату гарантийного возмещения застрахованным лицам в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации, а также на финансирование расходов, связанных с обеспечением функционирования системы гарантирования прав застрахованных лиц.

Таким образом, направление в ФГПН средств, составляющих пенсионные накопления ликвидируемых негосударственных пенсионных фондов, оставшихся после завершения расчетов по требованиям кредиторов, подлежащим удовлетворению за счет указанных средств, будет соответствовать их целевому использованию.

Законопроектом вносятся корреспондирующие поправки в Закон № 422-ФЗ, предусматривающие возможность формирования ФГПН за счет средств пенсионных накоплений, оставшихся после удовлетворения требований кредиторов ликвидируемых негосударственных пенсионных фондов, осуществлявших деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

9) *проект федерального закона № 1101626-7 «О мерах социальной поддержки жителей Дальневосточного федерального округа»*, внесенный Депутатами Государственной Думы Ф.С.Тумусовым, Ю.Г.Волковым. Законопроект направлен на улучшение качества жизни граждан Российской Федерации, родившихся и (или) проживающих на территории Дальневосточного федерального округа. Для улучшения условий проживания, а также стимулирования данного региона предлагается установить так называемый дальневосточный капитал. Для лиц, родившихся на территории Дальневосточного федерального округа, размер дальневосточного капитала составляет размер материнского (семейного) капитала в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.12.2006 N 256-ФЗ. У тех лиц, кто не родился, но

проживает не менее 5 лет в данном регионе по состоянию на 1 января 2021 года, также возникает право на дальневосточный капитал, но его размер и порядок его использования данной категорией граждан определяется Правительством Российской Федерации.

Средства дальневосточного капитала можно направить на открытие собственного дела, оплату расходов на жилье, получение образования и (или) лечение. Открытие собственного дела и оплата расходов на жилье на средства дальневосточного капитала возможно только на территории Дальневосточного федерального округа.

Помимо указанной суммы, которая представляет собой единовременную выплату, также предлагается на специальный счет, который открывается на имя каждого жителя Дальневосточного федерального округа, ежегодно зачислять дополнительные 10 тысяч рублей. Эти ежегодные начисления можно направить исключительно на компенсацию транспортных расходов, связанных с проездом на воздушном и (или) железнодорожном транспорте.

Право на дальневосточный капитал возникает с рождения на территории Дальневосточного федерального округа, а также у каждого человека, не менее 5 лет прожившего в пределах данного округа.

Кроме вышеизложенного, каждый житель Дальневосточного федерального округа вправе оформить так называемую карту дальневосточника. Данная карта является персонализированной и предоставляет те или иные льготы в зависимости от категории держателя карты: ребенок, студент, работающий, пенсионер.

Что дает социальная карта дальневосточника:

1. Транспортные услуги: приобретение льготных или бесплатных авиабилетов без очередей, льготный проезд на ином транспорте;
2. Банковские услуги: получение социальных выплат, пенсий, пособий, стипендий и т.п.;
3. Электронная запись на прием к врачу;

4. Право на специальные предложения и скидки. К примеру, предоставление скидок в аптеках, магазинах (детали зависят от возраста и статуса держателя карты), бесплатный или льготный проход в учреждения культуры (музеи, театры, галереи и т.п.), скидки при оформлении доставки в Интернет-магазинах из других регионов Российской Федерации;

5. Предоставление льгот при поступлении в высшие учебные заведения Российской Федерации, льготная аренда жилья для студентов в Центральной России, отсутствие платы за общежитие.

Таким образом, данная социальная карта подтверждает статус «дальневосточника», держателю такой карты уже не требуются прочие документы для оформления выплат. Под данную карту может быть разработан ряд программ, направленных на поддержку жителей Дальневосточного федерального округа.

10) *проект федерального закона № 1102507-7 «О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»*, внесенный депутатами Государственной Думы Н.М.Харитоновым, В.Г.Поздняковым, А.В.Корниенко, А.Ф.Тихомировым, О.А.Бондарь, С.Г.Каргиновым, И.И.Фирюлиным, А.А.Кузьминым, Е.В.Марковым. Данный законопроект устанавливает возможность получения компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха по территории Российской Федерации и обратно не только выделенной в настоящее время категории проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях пенсионеров, являющимся получателями страховых пенсий по старости и по инвалидности, но и их несовершеннолетним детям. При этом не имеет значения родные это дети, то есть находятся на иждивении пенсионеров, или приемные, то есть находятся на попечении пенсионеров. Основным условием получения компенсации, установленной статьей 34 Закона от 19 февраля 1993 года № 4520-1, будет

являться факт проживания несовершеннолетнего ребенка в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В связи с тем, что активная социальная политика имеет для российского государства приоритетное значение, можно прогнозировать дальнейший рост числа законопроектов, связанных с расширением социальных гарантий для лиц старшего возраста. Можно прогнозировать, что и в последующий период законопроекты социальной направленности будут составлять большую, по сравнению с остальными сферами, долю в законотворческой деятельности, осуществляемой на федеральном уровне. Прогнозируется внесение точечных изменений в действующее законодательство социальной направленности, связанной с совершенствованием адресного характера социальной помощи, с повышением эффективности социальной поддержки отдельных групп населения.

**III. Приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с положениями Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»**

К настоящему времени все большее число субъектов Российской Федерации приступает к процессу приведения своего законодательства в соответствие с положениями Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке).

Как и ранее, предметом изменений стали соответствующие положения основных актов (конституции и уставы) субъектов Российской Федерации. Среди таких изменений можно выделить следующие основные блоки.

1. Как и ранее, весьма распространенным является замена в законодательстве субъектов Российской Федерации понятия «член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на понятие «сенатор Российской Федерации», предусмотренное новой редакцией ст. 95 Конституции Российской Федерации (ч. 20 ст. 1 Закона о поправке). Такая замена произведена в уставе одного субъекта Российской Федерации:

— Закон Белгородской области от 29 декабря 2020 г. № 28 «О внесении изменений и дополнения в Устав Белгородской области».

Кроме того, в десяти субъектах Российской Федерации потребовалось также аналогичная замена понятий в их законах.

Закон Амурской области от 24 декабря 2020 г. № 674-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 и 7 Закона Амурской области «Об общественной палате Амурской области»;

Закон Московской области от 24 декабря 2020 г. № 298/2020-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области»;

Закон Оренбургской области от 24 декабря 2020 г. № 2572/726-VI-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Оренбургской области»;

Закон Ульяновской области от 25.12.2020 № 173-ЗО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ульяновской области» (изменено 2 закона области);

Закон Республики Татарстан от 26 декабря 2020 г. № 94-ЗРТ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан» (изменено 3 закона);

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 28 декабря 2020 г. № 99-РЗ «О внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике»;

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 28 декабря 2020 г. № 105-РЗ «О внесении изменений в статью 9 Закона Карачаево-Черкесской Республики «Об Уполномоченном по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике»;

Закон Московской области от 28 декабря 2020 г. № 304/2020-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы»;

Закон Белгородской области от 29 декабря 2020 г. № 30 «О внесении изменений в закон Белгородской области «О статусе депутата Белгородской областной Думы»;

Закон Томской области от 29 декабря 2020 г. № 176-ОЗ «О внесении изменений в законодательные акты Томской области о выборах и референдумах» (изменено 3 закона области).

Закон Кемеровской области — Кузбасса от 12 января 2021 г. № 3-ОЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кемеровской области о выборах и референдумах». В соответствии с ним в трех законах области произведена замена в понятия «член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на понятие «сенатор Российской Федерации», предусмотренное новой редакцией ст. 95 Конституции Российской Федерации (ч. 20 ст. 1 Закона о поправке).

Таким образом, в соответствии с ч. 20 ст. 1 Закона о поправке — принято 11 законов субъектов Российской Федерации.

2. В одном субъекте Российской Федерации были приведены положения законов в соответствие с новой ч. 3 ст. 77 Конституции Российской Федерации (ч. 10 ст. 1 Закона о поправке) в части установления ряда ограничений для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, прежде всего запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации - Закон Белгородской области от 29 декабря 2020 г. № 28 «О внесении изменений и дополнения в Устав Белгородской области».

Таким образом, в соответствии с ч. 10 ст. 1 Закона о поправке — принят 1 закон субъекта Российской Федерации.

3. Согласно новой редакции ст. 129 Конституции Российской Федерации *прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации* (ч. 43 ст. 1 Закона о поправке). *В некоторых субъектах Российской Федерации ранее были приняты специальные законы о порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации о назначении на должность прокурора соответствующего субъекта Федерации. Поскольку в новой редакции ст. 129*

*Конституции Российской Федерации такое согласование исключено (ч. 43 ст. 1 Закона о поправке), то были приняты следующие законы.*

*Закон Оренбургской области от 24 декабря 2020 г. № 2571/725-VI-ОЗ «О внесении изменения в статью 15 Закона Оренбургской области «О Законодательном Собрании Оренбургской области» и признании утратившим силу Закона Оренбургской области «О порядке согласования представления по кандидатуре для назначения на должность прокурора Оренбургской области, внесенного Генеральным прокурором Российской Федерации»;*

*Закон Забайкальского края от 25 декабря 2020 г. № 1873-33К «О признании утратившим силу Закона Забайкальского края «О порядке согласования представления для назначения на должность прокурора Забайкальского края»;*

*Закон Республики Карелия от 28 декабря 2020 г. № 2533-ЗРК «О признании утратившим силу Закона Республики Карелия «О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации Президенту Российской Федерации о назначении на должность прокурора Республики Карелия».*

Таким образом, в соответствии с ч. 43 ст. 1 Закона о поправке — принято 3 закона субъектов Российской Федерации.

Таким образом, субъекты федерации продолжают законотворческую деятельность, связанную с приведением своего законодательства в соответствие с теми изменениями, которые предусмотрены конституционной реформой 2020 г. В то же время, темпы такой деятельности не могут быть охарактеризованы как высокие. Не все субъекты федерации проявляют достаточную активность в данном вопросе. Модернизация регионального законодательства идет неравномерно и разнонаправленно, существующие диспропорции между динамикой законодательного регулирования разных сфер общественных отношений выражены более сильно, чем на федеральном

уровне. Процесс формирования межотраслевых связей на уровне регионального законодательства менее выражен по сравнению с федеральным уровнем.

В то же время, потребность в решении задачи приведения законодательства субъектов федерации в соответствие с новыми требованиями и параметрами позволяет прогнозировать более активное продолжение соответствующей законотворческой деятельности.

## **Выводы**

1. В январе 2021 года тенденции в законотворческой деятельности, направленной на реализацию в законодательстве Российской Федерации конституционных новелл, выявленные в июле-декабре 2020 г., сохранились. По-прежнему все разрабатываемые в логике конституционных преобразований 2020 г. законопроекты, условно можно подразделить на два блока: законопроекты, отражающие первоначальный замысел конституционных преобразований, и законопроекты, разрабатываемые в развитие конституционных новелл, сформулированных как ответ на запрос российского общества, запрос, который был выражен в предложениях по изменению Конституции Российской Федерации, поступавших в Рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию от граждан и отдельных страт российского общества.

Законопроекты, относимые к первому блоку, затрагивают прежде всего вопросы организации и функционирования публичной власти, нацелены на создание полноценной институциональной и инструментальной основ реализации положений обновленной Конституции РФ. Для этого «блока» изменений законодательства характерна высокая степень аутентичности законодательных новелл положениям обновленной Конституции. Принимаемые законодательные акты опираются на конституционные положения, воспроизводят их, развивают и конкретизируют конституционные предписания. Эффективность нормотворческой деятельности в рамках этого «блока» достаточно высока.

Законопроекты, относимые ко второму «блоку», направлены на расширение ценностного каталога Конституции РФ, обеспечение более рельефного отражения в нем исторических истоков, духовных традиций и собственных идеалов российского общества, а также на конкретизацию параметров социального государства. Однако многие законопроекты, законопроекты, которые могут быть отнесены к этому «блоку», носят точечный

характер, не соответствуют крупным задачам реализации поправок Конституции Российской Федерации 2020 г. В некоторых случаях конституционные новеллы становятся скорее поводом для решения сиюминутных, не слишком продуманных местных инициатив. Зачастую разработчики законопроектов подходят к регулированию одного и того же вопроса с различных, в ряде случаев противоположных, сторон, что приводит к противоречиям в правовом регулировании этих вопросов, проектируемом различными законопроектами. Так, например, в рассматриваемый период в Государственную Думу разными группами депутатов Государственной Думы было внесено два законопроекта, устанавливающих дополнительные социальные гарантии для жителей Дальневосточного федерального округа, однако разработчики этих законопроектов подходят к решению одной и той же проблемы с разных позиций, и потому внесенные ими законопроекты не согласуются друг с другом.

В ряде случаев, напротив, положения проектов законодательных актов, вносимых различными субъектами законотворческой деятельности, дублируют друг друга, что вынуждает их разработчиков отзываться внесенные ими законопроекты по мотивам принятия аналогичного законопроекта.

В целом, нормотворческая деятельность в рамках «первого блока» осуществляется гораздо более эффективно, нежели в рамках «второго блока».

Соответственно, высказанный ранее вывод о необходимости составления, обсуждения, опубликования глубоко продуманного фундаментального развернутого плана законопроектных работ по реализации поправок Конституции Российской Федерации (в первую очередь, поправок, направленных на расширение социальных гарантий граждан и, в целом, на реализацию принципов социального государства) на перспективу, и не на один год, а солидный с широким, квалифицированным обсуждением заинтересованной общественностью и отражением в СМИ примерно в таком же масштабе, как и обсуждение поправок Конституции, сохраняет свою

актуальность.

2. В законопроектной деятельности рассматриваемого периода самое большое место в количественном отношении занимают акты, связанные с регулированием социальных вопросов, включая помощь семьям с детьми, пенсионерам, инвалидам. Преобладание социальных законопроектов в общем блоке законотворческой деятельности объясняется следующими факторами: социальной направленностью конституционной реформы 2020 г., востребованностью идей социальной справедливости у населения страны; значительной долей пенсионеров в структуре населения, а также высокой долей неполных семей среди их общего количества; ухудшением общей демографической ситуации. В связи с этим, можно прогнозировать, что и в последующий период законопроекты социальной направленности будут составлять большую, по сравнению с остальными сферами, долю в законотворческой деятельности, осуществляемой на федеральном уровне. Прогнозируется внесение точечных изменений в действующее законодательство социальной направленности, связанной с совершенствованием адресного характера социальной помощи, с повышением эффективности социальной поддержки отдельных групп населения. Логика конституционных поправок определяет прогноз по приоритетному усилению мер социальной поддержки пенсионеров и семей с детьми.

3. К настоящему времени значительное число субъектов Российской Федерации приступило к процессу приведения своего законодательства в соответствие с положениями Закона о поправке. Более успешно в законодательстве субъектов Федерации реализуются те конституционные поправки, которые носят прямой характер и для их реализации не требуется принятия иных федеральных правовых актов. Поскольку процесс приведения федерального законодательства в соответствие с конституционными поправками не завершен, то и субъекты Федерации по некоторым вопросам взяли вынужденную «паузу».

Кроме того, в ряде субъектов Российской Федерации в сентябре текущего года состоялись очередные выборы в органы государственной власти. Соответственно, к полноценной законотворческой деятельности в данном направлении такие органы приступили только сейчас.

Изменения регионального законодательства в первую очередь коснулись основных актов (конституций и уставов) субъектов Российской Федерации. Большинство соответствующих региональных законов носят комплексный характер, поскольку вносят изменения сразу в несколько действующих нормативных правовых актов.

Ряд субъектов Российской Федерации привели свои основные акты и законы в соответствии с новой ч. 3 ст. 77 Конституции Российской Федерации в части установления ряда ограничений для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

5. Динамика законотворческой деятельности в рассматриваемый период свидетельствует о наличии следующих **тенденций**, которые с высокой долей вероятности сохранятся и в следующий период:

- преобладание законопроектов социальной направленности, включая проекты, направленные на внесение изменений в законодательство о труде;
- тенденция к обновлению и конкретизации экологического законодательства, что соответствует мировым трендам и объективной потребности в принятии мер по улучшению экологической ситуации в стране;
- дальнейшая законотворческая деятельность субъектов федерации по приведению своего законодательства в соответствие с изменениями, произведенными в ходе конституционной реформы 2020 г.

6. Мониторинг показывает, что на современном этапе правотворчество характеризуется динамическим соотношением пирамидальной и сегментальной моделей.

Пирамидальная модель предполагает иерархическое развитие системы нормативных правовых актов, движение правотворческой деятельности

«сверху вниз», от так называемой основной нормы, то есть положений Конституции, к более широкому кругу законодательных актов, а затем к конкретизирующим их подзаконным актам. Она характеризуется достаточно равномерным распределением принимаемых законопроектов по тем сферам общественных отношений, которые они регулируют. Особенно востребована пирамидальная модель правотворчества после принятия новой конституции, когда существует потребность в существенном обновлении действующего законодательства в соответствии с новыми конституционными нормами.

В условиях, когда конституционная реформа привела к обновлению лишь некоторых положений Основного закона, пирамидальная модель правотворчества востребована лишь частично, поэтому, как показывает проведенный мониторинг, она сочетается с сегментальной моделью.

Сегментальная модель предполагает выборочное, неравномерное развитие правотворчества в разных сферах общественных отношений. В каждом случае особенности такой модели определяются существующими потребностями в регулировании тех или иных конкретных групп общественных отношений. Элементы сегментальной модели, как показал проведенный мониторинг, также отчетливо проявляются в развитии правотворческой деятельности в рассматриваемый период. В то же время, преобладание такой модели может в перспективе привести к формированию диспропорций в законодательном регулировании разных сфер, в том числе, критически важных для общества и государства.

По мере того, как конституционные поправки все больше находят отражение в принимаемых законодательных актах, прогнозируется дальнейшее постепенное смещение баланса от пирамидальной к сегментальной модели правотворчества.

Приведение законодательства в соответствие с обновленной Конституцией инициирует процесс формирования межсистемных связей между двумя

уровнями регулирования общественных отношений: конституционным и законодательным.

Рассматриваемый период показывает существенное увеличение количества правовых норм, входящих в состав тех отраслей законодательства, которые имеют выраженную социальную направленность.

В законопроектной деятельности рассматриваемого периода самое большое место в количественном отношении занимают акты, связанные с регулированием социальных вопросов, включая помощь семьям с детьми, пенсионерам, инвалидам. Преобладание социальных законопроектов в общем блоке законотворческой деятельности объясняется следующими факторами: социальной направленностью конституционной реформы 2020 г., востребованностью идей социальной справедливости у населения страны; значительной долей пенсионеров в структуре населения, а также высокой долей неполных семей среди их общего количества; ухудшением общей демографической ситуации.

В результате количественного и качественного наполнения социальных отраслей новыми нормами возрастают их роль и значение в системе законодательства и системе права. Наблюдается тенденция интеграции норм права в социальной сфере. В связи с нарастающим характером данного процесса актуализируется вопрос о возможной систематизации законодательства социальной направленности вплоть до его перспективной кодификации. В пользу такого решения говорит также наметившееся расширение межотраслевых связей между законодательством о социальном обеспечении, пенсионным законодательством, семейным законодательством, законодательством о труде. Эти системные связи формируются под влиянием законотворческой политики в результате принятия тех или иных законодательных актов в соответствии с потребностями времени и вектором конституционной реформы. Отмечается появление новых комплексных

правовых институтов, нормы которых входят в состав указанных отраслей. Часть из этих институтов вызваны к жизни потребностью приведения законодательства в соответствие с обновленной Конституцией, в которой расширены гарантии, связанные с реализацией принципа социального государства, с защитой прав детей и семейных ценностей. В результате принятых законодательных актов структурные элементы законодательства объединяются системными связями, в силу чего они реализуются не изолированно друг от друга, а в тесном взаимодействии.

В результате принимаемых законодательных актов в сфере социального законодательства отмечаются следующие характерные черты: множественность образующих его нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности; отсутствие полной согласованности между отдельными нормами законодательства, входящими в состав различных отраслей; наличие коллизий в законодательном регулировании. В итоге каждый элемент системы вносит свой вклад в реализацию общих задач, определяемых социальным вектором российской государственности, но необходимая целостность системы нарушается разобщенностью норм и институтов, разделенных по разным отраслям законодательства.

Это свидетельствует в пользу целесообразности систематизации, которая поможет устранить противоречия, имеющиеся между отдельными законодательными нормами, устранить дублирование норм. Вместе с тем, в настоящее время еще не сложились условия для полноценной кодификации всего законодательства социальной направленности, поэтому на данном этапе может идти речь о целесообразности его консолидации.

Консолидация обеспечивает определенную преемственность в развитии права, определяет такие качества законодательства, как стабильность, упорядоченность и системность. Консолидация способствует структурированию системы законодательства, правда, в несколько меньшей

степени по сравнению с кодификацией. С помощью консолидации возможно устанавливать более четкие границы правового поведения субъектов общественных отношений, что способствует снижению уровня правовой неопределенности. Такие характеристики консолидации позволяют утверждать, что ее использование в случае с социальным законодательством в перспективе оправдано, что подтверждается проведенным мониторингом законодательства.

Также можно прогнозировать, что и в последующий период законопроекты социальной направленности будут составлять большую, по сравнению с остальными сферами, долю в законотворческой деятельности, осуществляемой на федеральном уровне. Прогнозируется внесение точечных изменений в действующее законодательство социальной направленности, связанной с совершенствованием адресного характера социальной помощи, с повышением эффективности социальной поддержки отдельных групп населения. Логика конституционных поправок определяет прогноз по приоритетному усилению мер социальной поддержки пенсионеров и семей с детьми.

Также проведенный мониторинг показывает наличие новой тенденции, которая выражается в формировании межотраслевых связей экологического законодательства с гражданским и иным законодательством, регулирующим отношения в сфере экономической деятельности. Можно отметить образование новых комплексных институтов, нормы которых входят в состав не только экологического, но и других отраслей законодательства. Эти институты связаны с экологизацией ведения хозяйственной деятельности, что является общемировой тенденцией. Установление более жестких экологических требований к ведению промышленной, сельскохозяйственной, лесной деятельности является объективно полезным. В результате принимаемых законопроектов повышается роль экологического законодательства в системе законодательства Российской Федерации. Наблюдается тенденция формирования нового циклического правового массива, который регулирует

отношения в сфере экологии, но нормы которого входят в состав различных отраслей законодательства, в том числе, аграрного, лесного, земельного, законодательства о техническом регулировании.

Мониторинг показал, что в рассматриваемый период наблюдается отрицательная динамика принятия законопроектов, направленных на противодействие коррупции. Это подтверждает ранее сделанный Институтом вывод, что антикоррупционное законодательство, в целом, сформировано. В настоящее время развитие общественных отношений требует не принятия нового регулирования, направленного на борьбу с коррупцией, но точечного совершенствования отдельных его положений на основе предварительного научно-практического анализа, а также повышения эффективности реализации уже принятых законодательных норм. В связи с этим, прогнозируется дальнейшее снижение количества законопроектов, направленных на противодействие коррупции.

К числу сфер, «отстающих» в рассматриваемый период в плане активности законотворческой деятельности, следует отнести сферу цифровизацию. Несмотря на быстрые темпы динамики общественных отношений в тех областях, которые непосредственно связаны с новыми цифровыми технологиями, соответствующая правотворческая деятельность показывает более слабую динамику. В связи с этим, можно высказать рекомендацию активизировать нормотворческую деятельность в сфере правового обеспечения цифровой экономики, так как темпы принятия новых норм в данной области, относящейся к числу важных и приоритетных, не соответствуют вызовам времени и темпам развития соответствующих общественных отношений. В настоящее время процесс формирования межсистемных связей «цифрового» законодательства с другими отраслями происходит достаточно медленно, прогнозируемая в исследованиях Института тенденция к формированию в сфере «цифрового» законодательства нового циклического правового массива в

настоящий момент в полной мере не реализована и может рассматриваться как перспективная.

Модернизация регионального законодательства идет неравномерно и разнонаправленно, существующие диспропорции между динамикой законодательного регулирования разных сфер общественных отношений выражены более сильно, чем на федеральном уровне. Также на региональном уровне отмечается преобладание сегментальной модели над пирамидальной моделью правотворческой деятельности, что свидетельствует о недостаточных темпах реализации концептуальных положений конституционной реформы в субъектах федерации. В то же время, стоит отметить, что в регионах соответствующая работа не сводится лишь к корректировке и точечным изменениям, она предполагает принятие законов и иных нормативных правовых актов в развитие конституционных норм, что объективно требует большего времени.

В отличие от федерального уровня, в регионах слабее выражена тенденция формирования комплексных, межотраслевых правовых институтов, тем более, циклических правовых массивов. Процесс формирования межотраслевых связей на уровне регионального законодательства менее выражен по сравнению с федеральным уровнем.

Также, как и на федеральном уровне, в регионах в проанализированный период преобладают законопроекты социальной направленности. В регионах активно формируется социальное законодательство, в связи с чем возникает вопрос о его систематизации. В отличие от федерального уровня, где такая систематизация в настоящий момент может быть осуществлена в форме консолидации, в отдельных регионах сложились условия для проработки вопроса о кодификации законодательства социальной направленности.

В целом, развитие правотворчества в рассматриваемый период характеризуется преобладанием ценностно-содержательной составляющей над формально-технической, что объясняется сохраняющимся в рамках

пирамидальной модели правотворческой деятельности влиянием конституционной реформы. На среднесрочную перспективу прогнозируется сохранение данной тенденции.