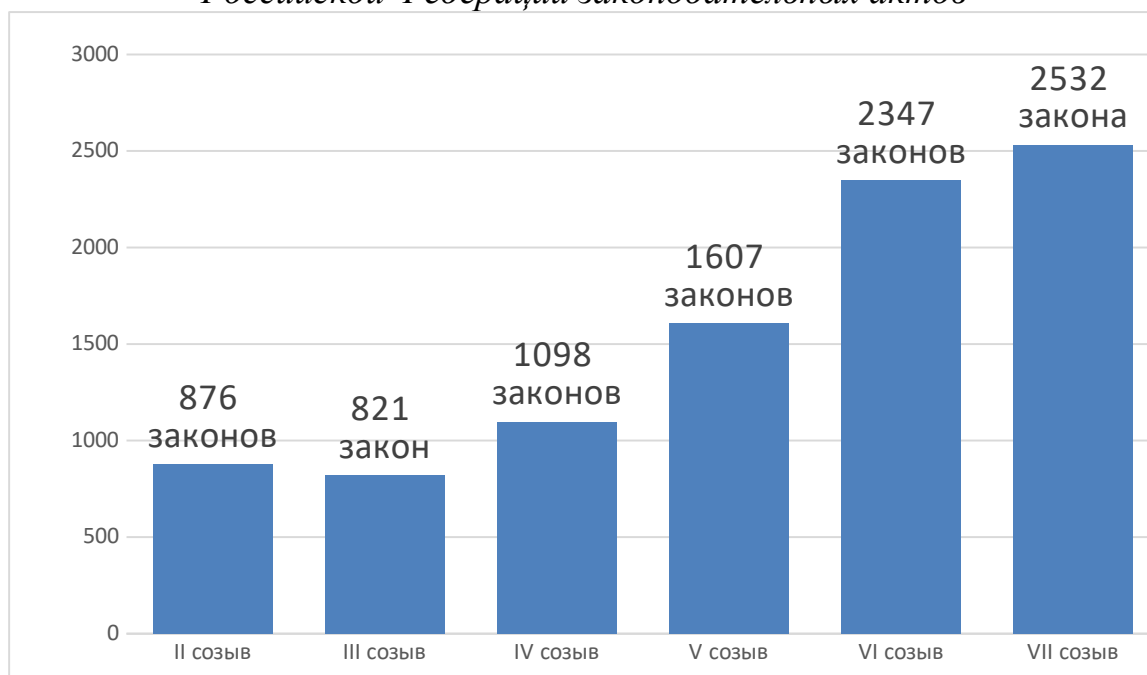


Направления развития законодательства в Российской Федерации

1. В настоящее время одной из важнейших тенденций развития российского законодательства является высокая интенсивность нормотворческой, в том числе законотворческой деятельности. Причем эта тенденция только нарастает. Если Государственной Думой второго созыва было принято 876 законодательных актов, то Государственной Думой седьмого созыва принято более 2500 федеральных законов. Начиная с 2013 года, ежегодно только на федеральном уровне ежегодно принимается более 500 законов (рис. 1).

Рис. 1

Динамика принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации законодательных актов



Зарождение и развитие этой тенденции обусловлено, в частности, тем, что поиск правовых инструментов, обеспечивающих эффективное развитие российской экономики, поддержание макроэкономической стабильности, а также развитие человеческого потенциала, в контексте соблюдения и обеспечения баланса конституционных принципов социального государства и свободы предпринимательской деятельности, продолжается. Кроме того, под

воздействием процессов развития информационно-телекоммуникационных технологий, нано- и био- технологий, в условиях глубоких структурных изменений в мировой экономике, обусловленных сменой технологических и мирохозяйственных укладов в сферу правового регулирования все чаще вовлекаются общественные отношения, ранее правом не регулировавшиеся, а также отношения, которые должны, но по объективным причинам в настоящее время не могут быть урегулированы правом в необходимом объеме. Вследствие этого на протяжении последних как минимум пяти лет основными направлениями развития законодательства Российской Федерации в настоящее время являются:

- повышение качества государственного управления;
- создание условий для экономического роста, включая формирование и реализацию единой регуляторной политики, а также совершенствование правовых инструментов развития отдельных отраслей экономики;
- формирование правовых основ цифровой экономики и научно-технологического развития;
- развитие институтов социальной сферы и повышения качества жизни;
- сбалансированное региональное развитие.

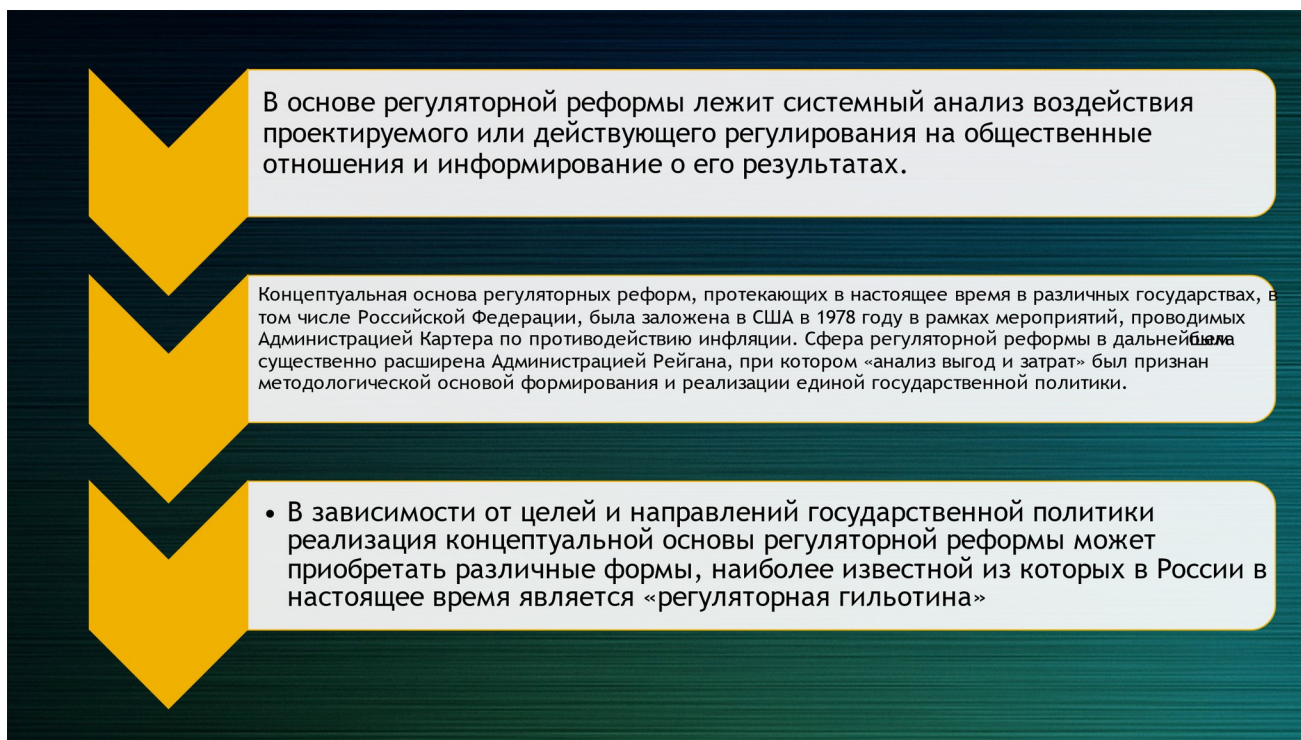
Рассмотрим некоторые из них более подробно.

а) Повышение качества государственного управления. Недостаточное качество государственного управления и незавершенность административной реформы уже не первое десятилетие признается одной из центральных причин многочисленных проблем, сохраняющихся в различных сферах общественной жизни России. Здесь следует выделить и экономическое развитие, и благосостояние населения, и качество жизни граждан, и здравоохранение, и образование. Об этом прямо говорят в своих выступлениях официальные лица, представители экспертного сообщества, деловых кругов, гражданского общества. Данный вывод также подтверждается низкими показателями Российской Федерации по агрегированному индикатору государственного управления World Governance Indicators (WGI).

Регуляторное воздействие государства на экономические и социальные отношения осуществляется способами, составляющими довольно широкий спектр, начиная от традиционного для социалистического правопорядка командно-административного подхода, заканчивая дерегулированием и применением механизмов soft law. При этом модели регулирования значительно различаются в зависимости от конкретных областей. XXI век стал веком активного масштабного реформирования регуляторной политики, цель которого формирование современной, адекватной требованиям социально-экономического и технологического развития, эффективной системы регулирования, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня (см. рис. 2).

Рис. 2

Регуляторная реформа



В основе концептуальной основы регуляторных реформ, которые реализуются в настоящее время практически во всех европейских государствах, лежат теории эффективности (оптимальности) Парето и теорема Коуза. Первая предполагает, что оптимальность – это ситуация, когда ни один индивидуальный критерий или критерий предпочтения не может быть лучше, не ухудшив хотя бы

один индивидуальный критерий или критерий предпочтения, или не потеряв его. Следствием второй является то, что правовые нормы и управленческие решения должны способствовать такому распределению субъективных прав, к которому экономические агенты приходили бы сами, не препятствуя им в этом положительные трансакционные издержки. Соответственно, один из главных вопросов регуляторной реформы: критерии выбора того или иного способа регулирования, выбора между отраслевыми и функциональными методами регулирования.

Российская Федерация в этом отношении не является исключением. Совершенно очевидно, что сформировавшийся на сегодняшний день в нашей стране механизм регулирования неэффективен, а попытки частичного реформирования не оказывают ожидаемого влияния на его функционирование. Поэтому переход к новой регуляторной политике требует не только и не столько разработки новых федеральных законов, но пересмотра самой системы регламентации общественных отношений, установления обязательных требований, гарантирующих безопасность охраняемых законом ценностей, подходов к контрольно-надзорной деятельности и обеспечению законности.

Сегодня в Российской Федерации одним из важных инструментов проведения регуляторной реформы является «регуляторная гильотина». Целью создания этого инструмента называют тотальный пересмотр **с широким участием предпринимательского и экспертного сообществ** нормативных актов и содержащихся в них обязательных требований. На этой основе должна быть создана новая система понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снята избыточная административная нагрузка на субъекты экономической деятельности, снижены риски причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям.

Уже на первом этапе применение «регуляторной гильотины» позволило признать утратившими силу обязательные требования, закреплявшиеся более чем в 1250 российских и советских нормативных актах (рис. 3).

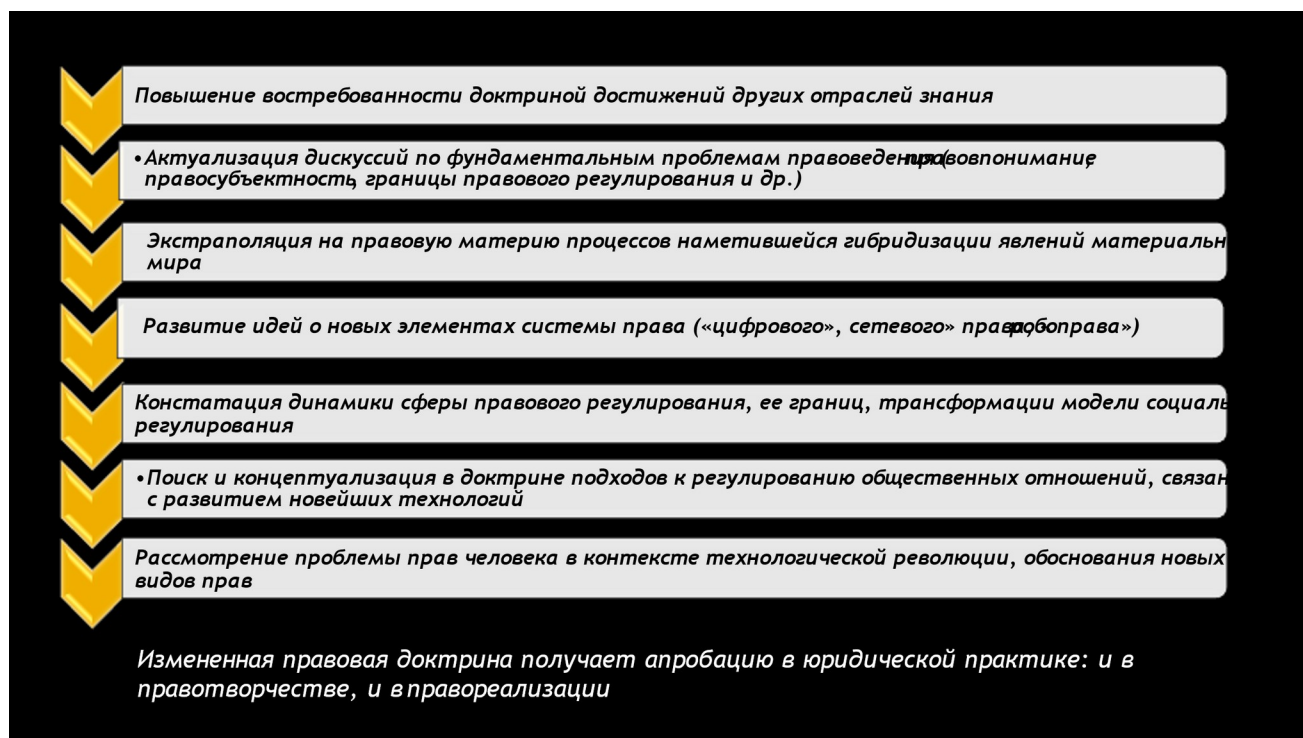
Регуляторная гильотина



Однако регуляторная реформа — это лишь одна из составляющих деятельности, направленной на повышение качества государственного управления. Конституционная реформа 2020 года придала этой деятельности новый импульс — и скорректировала соответствующий вектор развития законодательства, акцентируя внимание на необходимости повышения эффективности функционирования всех институтов публичной власти.

б) *Формирование правовых основ цифровой экономики и научно-технологического развития.* XXI-й век, по утверждению некоторых ученых, может войти в историю как век, основную повестку которого определила цифровизация, все более активно проникающая в различные сферы жизни человеческого общества. Технологическая революция имеет разнообразные проекции в юридической доктрине (рис. 4).

Влияние технологической революции на правовую доктрину



Сегодня в нашей стране регламентация цифровой экономики как одного из ведущих направлений внедрения цифровых технологий в жизнь российского общества осуществляется в настоящее время в основном документами стратегического планирования (это, к примеру, Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», предусмотренные ею федеральные проекты, дорожные карты развития «сквозных» цифровых технологий и прочие многочисленные документы стратегического планирования). Правовое регулирование цифровизации находится в стадии своего становления и пока является фрагментарным. Однако работа по правовому оснащению процессов цифровизации в нашей стране начинает набирать темп. Разработка и принятие нормативных правовых актов в области цифровизации предусмотрены Федеральным проектом «Нормативное регулирование цифровой среды»¹. Основой для целого ряда законодательных

¹ Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности; протокол от 28.05.2019 № 9. Письмом Минэкономразвития России от 14.08.2020 № 26355-ВФ/ДЗ1и направлена новая редакция Паспорта федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

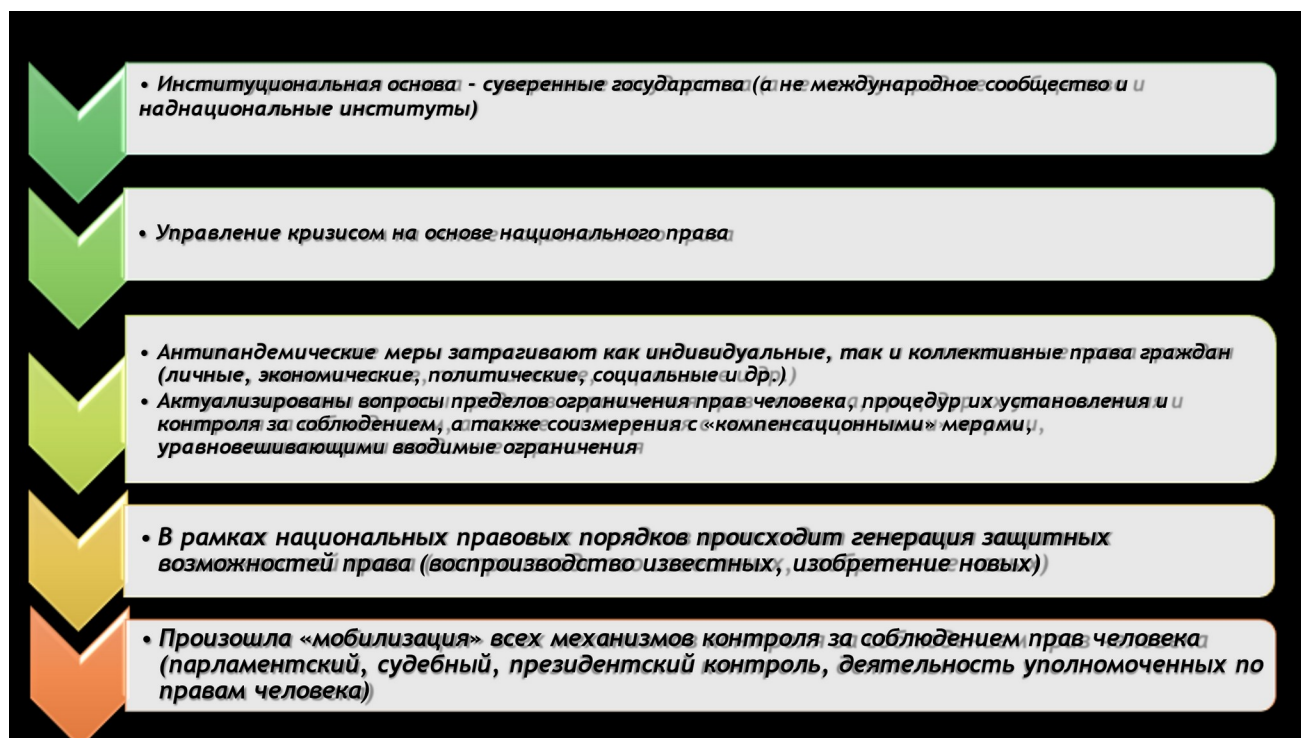
инициатив в обозримой перспективе должны стать правовые модели, заложенные в Концепциях комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики, организации процесса управления изменениями в области регулирования цифровой экономики, которые находятся в стадии утверждения, а также в Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 2129-р. И эти концепции, иные документы стратегического планирования постепенно начинают «обрастать» законодательством. Уже приняты такие законодательные акты, как федеральные законы от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» и № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Гражданский кодекс Российской Федерации дополнен статьей о цифровых правах, и т.д.

Можно предположить, что в дальнейшем правовая (не только законодательная) основа цифровизации будет формироваться все более быстрыми темпами.

2. В 2020-2021 годах появились еще два знаковых фактора, определяющих динамику и направленность развития российского законодательства в ближайшие, а может и отдаленные, годы. Это — пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 и конституционная реформа 2020 года.

а) *Борьба с пандемией новой коронавирусной инфекции.* Как и продолжающаяся технологическая революция, включая цифровизацию, пандемия стала вызовом глобального масштаба, в том числе праву. Изначально нам казалось, что логичный ответ на него должен носить адекватный, т.е. интернациональный характер. Ведь она (пандемия) не признает границ.

Общие черты в управлении пандемическим кризисом



Однако до сегодняшнего дня так и не было предложено ни единой (общей) стратегии по борьбе с пандемией и кризисными явлениями, ею порожденными, ни универсальных правовых мер. Не найден и баланс универсального и национального в регулировании соответствующих отношений.

Государства продолжают налаживать собственные системы противодействия кризису и управления им, включая матрицу ориентиров для корреляции (1) ординарного и экстраординарного регулирования, (2) основ конституционного строя и (3) ограничительных мер, включая ограничение прав и свобод граждан.

Эти системы носят преимущественно локальный и относительно замкнутый (в пределах конкретных государств) характер, при том, что вирус не имеет границ. Они ориентированы на внутренние проблемы, их масштаб и собственные возможности, в том числе, ресурсы государства и национального правового порядка.

Общим для всех стран является использование комплекса однородных правовых инструментов (Рис. 6). Особенности состоят в специфике их комбинаций.

Рис. 6

Правовые инструменты, стратегические и тактические решения, используемые государствами в процессе борьбы с пандемией



Для Российской Федерации одна из таких особенностей — широкое применение, особенно на первом этапе противодействия распространению новой коронавирусной инфекции, временных нормативных правовых актов. Вторая — выбор в качестве специального правового режима, применяемого в целях противодействия пандемии заболевания, режима повышенной готовности с предоставлением органам государственной власти субъектов Российской Федерации широкого круга полномочий по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности применительно к условиям соответствующего субъекта Российской Федерации. Это позволило российскому государству на первом этапе противодействия пандемии действовать достаточно эффективно.

Проводимый Институтом для Правительства Российской Федерации мониторинг нормотворческой деятельности показал:

— только в период с 11 марта 2020 г., когда ВОЗ признала вспышку новой коронавирусной инфекции пандемией, по 15 июня 2020 г., когда в большинстве субъектов Российской Федерации началось поэтапное снятие ограничительных мероприятий «первой волны», только на федеральном уровне было принято более 900 юридических документов, включая 452 нормативных правовых акта и свыше 500 документов рекомендательного и информационного характера (рис. 7);

Рис. 7



— Пандемия предопределила приоритетность развития в Российской Федерации в 2020-2021 году таких отраслей законодательства, как административное законодательство, прежде всего, законодательство о чрезвычайных ситуациях, законодательство об охране здоровья граждан, трудовое законодательство и т.д. При этом по мере развития кризисной ситуации «центр тяжести» в развитии законодательства смещается с корректировки законодательства о чрезвычайных ситуациях на социальное законодательство.

Есть интересная практика использования каждого из упомянутых ранее инструментов, и не только в России, которую стоит изучать. И значимость этих исследований все возрастает, поскольку кризисная ситуация все еще далека от разрешения.

Исследования показывают, что правовое регулирование надо развивать таким образом, чтобы оно было одинаково функциональным и эффективным как в обычных условиях, так и при чрезвычайных обстоятельствах.

Следует разработать регулятивные «шаблоны» и алгоритмы, в соответствии со стратегическими сценариями, оперативного перестроения правового регулирования на «чрезвычайные рельсы» по аналогии с заранее предусмотренными возможностями, например перепрофилирования макаронной фабрики на производство патронов, а общеобразовательных учреждений – в госпиталь с бомбоубежищем (как это было в СССР после Великой Отечественной войны) или культурно-развлекательного центра в медицинский стационар (примеры чего мы наблюдали в последние месяцы).

А в целом, все это может привести к формированию вариативной модели (рис. 8) правового регулирования в ситуациях чрезвычайного характера.

И вместе с тем, упомянутые вариативные модели и шаблоны, вполне могут стать неотъемлемой частью современной правовой действительности.

Рис. 8

Вариативная модель правового регулирования в ситуациях чрезвычайного характера

В регулятивных шаблонах, образующих вариативную модель правового регулирования в ситуациях чрезвычайного характера, могут быть использованы:

- акты временного действия (и правовая основа их принятия, действия и отмены)
- приостановление действия законодательных и иных нормативных правовых актов в экстраординарных условиях
- оперативное распределение (и перераспределение) полномочий уровней и органов власти
- механизмы активации контроля за соблюдением прав и свобод граждан в условиях действия экстраординарных режимов и др.

б) Конституционная реформа 2020 года. Еще более значимый импульс развитию российского законодательства в 2020-2021 годах придала конституционная реформа 2020 года. Подчеркивая значение этой реформы, Президент Российской Федерации *В.В. Путин* на встрече с сенаторами, состоявшейся 23 сентября 2020 года, указал на то, что «... *суть, смысл конституционных новаций состоит в том, чтобы на десятилетия вперед зафиксировать фундаментальные основы устойчивого развития страны. А это историческая преемственность, моральные ценности, это надежные социальные гарантии, повышение роли гражданского общества. Наконец, это укрепление и совершенствование баланса, равновесия между всеми ветвями власти при сохранении России как сильной президентской республики...».*

В мировом конституционном развитии наметилась тенденция к трансформации наиболее востребованной модели конституции – так называемой социальной конституции. Как показало исследование, содержание конституций целого ряда стран, как новой, так и старой демократии, все больше наполняются ценностными установками и ориентирами. И, на мой взгляд, есть основания считать, что современная модель социальной конституции эволюционирует в социально-ценностную (или даже в ценностную) модель. Содержание российской конституционной реформы (2020 г.) тоже является примером отражения конституционной идентичности и утверждения самобытности (рис. 9).

Полифункциональность конституционных новелл – это одна из особенностей российской конституционной реформы. Практически каждая из них является и условием, и средством реализации стратегии государственно-правового и социально-экономического развития России на основе исторической преемственности и социокультурной специфичности.

Особенности конституционной реформы 2020 года в России



Одной из основных целей конституционных преобразований является повышение качества государственного управления, что подразумевает:

- формирование единой системы публичной власти;
- построение законодательства на основе конституционных стандартов;
- трансформация государственно-правового пространства Российской Федерации.

Модернизация конституционной основы реализации принципа разделения властей, выразилась в перераспределении на конституционном уровне и уровне федерального законодательства полномочий между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Данный процесс справедливо признать логическим продолжением административной реформы, конституционным закреплением ее результатов, сложившихся в ее ходе административных практик, эффективность которых была подтверждена временем. Перераспределение полномочий между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации повлекло за собой кардинальное изменение роли и места Правительства в системе публичной

власти, вследствие повышения конституционного значения Президента Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти в Российской Федерации, трансформации самой системы публичной власти в Российской Федерации, а также конкретизации функционального назначения Правительства Российской Федерации. В частности, в практическом плане Правительство становится координирующим звеном всей системы публичной власти, определяя и обеспечивая ее единство, и органом, ответственным за формирование и реализацию единой социально ориентированной государственной политики.

Следует подчеркнуть, что конституционная реформа 2020 года не завершилась вступлением в силу 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) (рис. 10). В рамках этой реформы самостоятельное значение имеет принятие Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», конституционное закрепление сформировавшейся ранее на законодательном уровне миссии Совета безопасности Российской Федерации, приобретение конституционного статуса Государственным Советом Российской Федерации, которое получило конкретизацию в положениях соответствующих федеральных законов.



Как официальный представитель Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных и федеральных законов, могу сказать, что к настоящему времени с целью реализации конституционных положений принято 5 федеральных конституционных законов, 95 федеральных законов, которыми, в том числе, внесены изменения в 338 законодательных акта, в том числе в 29 федеральных конституционных законов. На рассмотрении в палатах Парламента находится более 200 законопроектов, разработанных в логике конституционной реформы.

Конституционные преобразования затрагивают все уровни организации и функционирования публичной власти, таким образом, перенастройка коснется правовых актов, принимаемых не только на федеральном, но и в значительной степени – на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне. К настоящему времени подавляющее большинство субъектов Российской Федерации весьма своевременно и активно участвует в процессе приведения своего законодательства в соответствие с положениями Закона о поправке,

однако нормотворческая деятельность указанной направленности развивается неравномерно как «во времени», так и «в пространстве».

На первоначальном этапе в большинстве субъектов Федерации решили пойти по пути «наименьшего сопротивления». Поэтому в 2020 г. в основном принимались те региональные законы, изменение которых оказалось максимально простым по их содержанию и принятие которых не требует предварительной корректировки актов федерального законодательства. 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. В настоящее время основными направлениями модернизации законодательных актов субъектов Российской Федерации в целях приведения их в соответствие с Конституцией Российской Федерации являются:

- обеспечение преемственности в развитии российского государства, защита исторической правды (во исполнение ст. 67.1 Конституции Российской Федерации);
- закрепление особой роли языка, формирование механизмов поддержки и развития культуры, сохранения этнокультурного многообразия (во исполнение ст. 68, 69 Конституции Российской Федерации);
- расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, конкретизация полномочий органов публичной власти различного уровня (ч. 7 ст. 1 Закона о поправке);
- установление (закрепление) и унификация требований к должностным лицам в сфере публичной власти (ч. 10 ст. 1 Закона о поправке)
- создание и совершенствование контрольного механизма преодоления правовых конфликтов, в которых под сомнение может быть поставлено верховенство российского Основного Закона (п. 12 ст. 1 Закона о поправке)
- уточнение конституционного статуса членов Совета Федерации, которые стали именоваться «сенаторами» и, одновременно, замена понятия

«член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на понятие «сенатор Российской Федерации» (ч. 20 ст. 1 Закона о поправке);

- совершенствование отдельных положений о судебной системе Российской Федерации (ч. 38 ст. 1 Закона о поправке)

- совершенствование механизма реализации Конституционным Судом Российской Федерации полномочий высшего судебного органа конституционного контроля (ч. 40 ст. 1 Закона о поправке)

- изменение (корректировка) порядка формирования органов прокуратуры (ч. 43 ст. 1 Закона о поправке);

- формирование единой системы публичной власти (пункты 44-46 ст. 1 Закона о поправке)

В Законе о поправке нет категоричных указаний на сроки изменения соответствующих законов субъектов Федерации. Тем более, когда еще не завершено окончательно и процесс приведения самого федерального законодательства в соответствие с конституционными поправками. И в субъектах Федерации вполне логично ожидают окончания этого процесса с тем, чтобы их законодательство было полностью гармонизировано с федеральным.

Говоря о неравномерности нормотворческой деятельности, направленной на приведение актов российского законодательства в соответствие с конституционными новеллами, «в пространстве», нельзя не отметить и необходимость учета федеративного характера нашего государства. Возможно, именно в качественных и количественных характеристиках законодательства субъектов Федерации это проявляется достаточно отчетливо. Насколько оно в целом соответствует федеральному законодательству, настолько оно и разнопланово по своему наполнению и оформлению. В одних регионах законодательство субъектов Федерации весьма лаконично и в значительной степени делает отсылки к федеральным актам. В других оно весьма детально воспроизводит соответствующие федеральные нормы и, соответственно, там есть необходимость в изменении весьма внушительного количества законов, что конечно же требует и большего времени.

В целом, масштаб проводящихся и предстоящих преобразований связан не только с количеством изменяемых актов на каждом уровне, но и тем, что изменения затрагивают базовые законы, которые лежат в основе функционирования государства и решают задачи на каждом территориальном уровне.

4. В начале своего выступления я отметила, что высокая интенсивность законотворческой деятельности в Российской Федерации обусловлена не только объективными, но и субъективными факторами. В числе последних — не всегда достаточно полная концептуальная проработанность законопроектов, а также недостаточная скоординированность действий органов государственной власти, занятых на «правотворческом конвейере». Так, например, известны случаи внесения в Государственную Думу законопроектов, предусматривающих внесение изменений в законодательные акты, уже признанные утратившими силу. В ряде случаев внесенные законопроекты отклоняются в связи с их несоответствием требованиям Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы.

В этих условиях особую значимость приобретает экспертиза проектов нормативных правовых актов, проводимая различными субъектами.

Следует отметить, что в условиях формирования нового технологического уклада во всех сферах жизни общества значимость экспертной деятельности возрастает. Как возрастает и ответственность эксперта за выдаваемое им заключение и принимаемые на основе этого заключения решения. Не случайно в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» было введено понятие «заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности».

Правовая сфера не является с этой точки зрения исключением. Здесь значимость экспертизы не менее, а может и более важна, поскольку право представляет собой по меткому выражению П. Бурдые, «наивысшей формой активного дискурса, обладающего властью вызывать реальные последствия». Соответственно, экспертиза проектов нормативных правовых актов должна быть

высоко профессиональной и иметь под собой прочный научный фундамент. Именно поэтому Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — ведущее экспертное учреждение при Правительстве Российской Федерации — в Программу развития Института включил особые целевые показатели:

— наличие в экспертных заключениях комплексного юридического анализа;

— наличие в экспертных заключениях сравнительно-правового и (или) международного компонента.

Однако наряду с государственными экспертными организациями важный вклад в дело повышения качества принимаемых в Российской Федерации нормативных правовых актов могут внести и общественные организации российских юристов, такие, как Ассоциация юристов России. По нашему мнению, в первую очередь они могли бы способствовать повышению эффективности нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, включаясь в работу Экспертных советов при соответствующих органах, и тем самым снимая некоторую «зашоренность» этих Советов, их ориентированность в первую очередь на ведомственные интересы. Уверена, это послужит повышению качества законов.