

## **Доклад директора**

### **Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Талии Ярулловны Хабриевой на открытии XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Конституция и модернизация законодательства»**

#### **Модернизация законодательства в контексте конституционных преобразований**

Добрый день, уважаемые коллеги! Приветствую всех участников Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, которую вот уже в пятнадцатый раз проводит Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Этот ежегодный научный форум стал традицией Института вовлекать молодежь в решение самых серьезных проблем юридической доктрины и практики.

В этом году выбор темы продиктован значимым событием в новейшей истории России – принятием масштабных поправок в Основной Закон страны. И хотя общероссийское голосование еще предстоит, в научной повестке обозначилась задача полноценного осмысления конституционных новелл, их идентификации в системе разновидностей конституционных преобразований и значения для современного правового развития России. Опираясь на проведенные сравнительно-правовые исследования Института, уже сейчас можно оценить изменения Основного Закона как приближающиеся к конституционной реформе.

Тема конституционных реформ не ограничивается пределами Российской Федерации, это лишь один из сюжетов в глобальном конституционном развитии. Потому что большая часть конституций мира корректировалась. Это относится и к старейшим конституциям, и к самым новым основным законам. В последние полтора десятилетия во многих

странах прошли конституционные реформы. Изменения вносились и в конституции, принятые, как и российская, в 90-е годы XX в. В их числе 1 конституции государств Восточной Европы, республик бывшего Советского Союза и других стран.

Так, в Республике Казахстан конституционная реформа имеет длящийся характер, принята уже пятая редакция Конституции 1995 года; в Швейцарии – Основной Закон 1999 года редактировался десять раз, а в Турции – три. Изменения вносились в конституции Кыргызстана, Туркменистана, Азербайджана, Грузии, Украины, Туниса, Египта, Бахрейна и других стран.

Государства продолжают поиск оптимальных форм правления, государственного устройства, отвечающих внутренним политическим, социальным, экономическим и иным процессам. Не малая часть изменений конституций связана с частичной внутриинституциональной смысловой коррекцией ее текста, не затрагивающей саму природу конституционноправовых институтов.

Наиболее очевидной частью конституционных изменений последнего десятилетия на постсоветском пространстве стало перераспределение властных полномочий и компетенции высших государственных органов, которое в ряде случаев повлекло за собой существенные изменения в системе организации государственной власти.

Это иллюстрирует распространенность практики изменения конституций во всем мире, становится предметом научного осмысления в глобальном измерении и представляет интерес для ученых, занимающихся изучением конституционного развития. Напомню, в российскую Конституцию уже вносились небольшие поправки, касающиеся в основном системы и деятельности органов государственной власти. Изменения 2020 г. более масштабны (хотя и затрагивают основы конституционного строя и основные права человека).

Совместными усилиями ученым предстоит не только оценить изменения Конституции РФ в системе видов конституционных преобразований, но и спрогнозировать направления и детали модернизации 2 законодательства, которая неизбежно последует за поправками к Основному Закону.

По предварительным оценкам ученых нашего Института, в связи с поправками к Конституции России потребуется внести изменения в 98 актов федерального законодательства (включая не только федеральные, но и федеральные конституционные законы), примерно в 150 подзаконных нормативных правовых актов, 650 законодательных актов субъектов Российской Федерации, в числе которых конституции и уставы (85), а также законы (557).

Следовательно, российское законодательство и правовая система в целом будут настраиваться в унисон с обновленной Конституцией. Однако такая динамика не может и не должна быть спонтанной, не имеющей научной основы. Необходимо просчитать возможные ее сценарии, взвесить достоинства и риски каждого из них, подготовить научное сопровождение этой модернизации. Требуется разработка научных концепций развития законодательства и его отдельных отраслей (чем много лет занимается Институт).

Какие новые вопросы при этом возникают и какие старые проблемы актуализируются?

Конституционное развитие актуализирует проблему границ законодательного регулирования в его соотношении с конституционным и подзаконным регулированием. Расширение предмета и пределов конституционного регулирования неизбежно влечет коррекцию этих границ и композиции триады «Конституция – закон – подзаконный акт».

Перевод законодательных положений на конституционный уровень возвращает нас, казалось бы, к уже решенному (отрицательно) вопросу о допустимости, целесообразности и необходимости дублирования

конституционных положений в нормах законодательных актов. Так, поправки к Конституции РФ включают ряд положений, закрепленных в законах, в текст Основного Закона. Можно ли назвать такого рода процесс 3 «восхождения» норм закона в Конституцию конституционной легитимацией законодательных норм? Полагаю, что для этого есть основания. Во всяком случае, однозначно исключается возможность их оценки на соответствие Конституции. Они становятся ее частью, и это интересное правовое явление, которое требует изучения.

Практика последних месяцев пандемического кризиса продемонстрировала еще один феномен. Новые конституционные императивы, еще не вступившие в силу, уже определяют направления и содержательное наполнение законодательства, причем как антикризисного, так и рассчитанного на обычные условия жизни общества. Это прослеживается на примере конституционных поправок о МРОТ, гарантиях социальных прав граждан, государственной поддержке бизнеса, которые уже определили новейшие изменения законодательства.

Завершение процедуры вступления в силу поправок к Конституции РФ и включение их в текст Конституции – это не только редакция ее текста, но и конституционная легитимация соответствующих изменений законодательства. Они не включаются в текст Конституции, но получают «освящение» Основным Законом в результате возникновения конкретного конституционного начала законодательных положений, нормы, получившей опережающую конкретизацию в законодательстве. В связи с этим можно выделить «простую» и «квалифицированную» конституционную легитимацию законодательных норм. Первая (которая уже была упомянута) означает «подъем» в Конституцию положений закона. Вторая – внесение в нее поправок, уже получивших закрепление в законодательстве. Возможно, точнее именовать их «восходящей» и «нисходящей» конституционной легитимацией законодательных норм.

Вступление в силу поправок к Конституции РФ и включение их в текст Конституции, кроме прочего, будет означать приведение права как сложной динамической системы в равновесное состояние посредством установления 4 необходимой корреляции между положениями Конституции и нормами законодательства, принятыми под влиянием «идеологии» поправок.

Доктрине предстоит изучить эту практику, ее значение для права, оценить перспективы ее воспроизводства и риски укоренения в правовой системе.

Необходимо обратить внимание на то, что в обновленном тексте Конституции усилена ценностная компонента. Есть основания полагать, ее воздействие на законодательство будет более значительным, более глубинным, чем воздействие конкретных конституционных новелл регулятивного свойства.

В настоящее время изменилась не только роль ценностей в правовом регулировании, но и их соотношение между собой. В большей степени себя проявляют социокультурные и духовные ценности. Именно так «звучат» новые конституционные положения об исторической памяти, семейных традициях, уважении человека и труда. Они определяют культурную и правовую идентичность российского общества. Но Конституция закрепляет также ценности общественного развития, социально-политические и государственно-правовые ценности. Вероятно, нам следует осмыслить допустимость их иерархии, встраивание в систему ориентиров законодательного регулирования.

При этом надо учитывать динамику соотношения традиций и инноваций в системе ценностей российского общества и приоритетов государственного-правового развития. В любом случае потребуются подумать, как обеспечить правильную проекцию усиленной ценностной компоненты Конституции в законодательстве. Это интересная задача с научной точки зрения.

Очевидно, что на законодательство (его содержательную часть) окажет существенное влияние новый концепт соразмерности универсального и национального в праве. Он отчетливо прослеживается в конституционных поправках, а также в известной практике Конституционного Суда РФ. Его 5 особенности уже показаны в научной литературе. В их числе – акценты на национальную идентичность, исторические корни и мотивы, социальные вопросы. Но механизм трансформации действующего законодательства в процессе его перенастройки под этот концепт требует дальнейшего исследования.

Надо учитывать, что развитие законодательства не только в России, но и в других странах еще некоторое время будет испытывать на себе воздействие пандемии и той ситуативной, экстраординарной коррекции, которая была произведена в целях противостояния ее негативным последствиям. Наши наблюдения дают основания для выдвижения гипотезы о формировании и функционировании в системе законодательства нового элемента, возникновение которого обусловлено транснациональными, кросснациональными угрозами, такими как распространение коронавируса и мировой экономической кризис. По внешним признакам этот элемент тяготеет к «циклическим правовым массивам». В частности, так называемое антипандемическое законодательство проникает в разные сферы правового регулирования, затрагивает многие отрасли законодательства, корректирует распределение полномочий между уровнями и органами власти, устанавливает временные и специальные режимы и перенастраивает правовую систему. Возможно, в перспективе он разовьется в некий более универсальный нормативный массив. Подобная перспектива вполне вероятна, т.к. события последних месяцев показали важность оперативного перехода правового регулирования на «экстраординарные рельсы». Конечно, эта гипотеза требует проверки. Надеюсь, что ее представление подогреет интерес молодых ученых к исследованиям в области права.

В качестве пожеланий хотелось бы сориентировать молодых ученых на то, чтобы, во-первых, осмысливать этот феномен и закономерности его развития не только в статике или в перспективе, но и в ретроспективе. История России знает немало примеров «чрезвычайного» законодательства и особых правовых режимов. Они существовали в первые годы советской власти (1917–1922 гг.) в условиях Гражданской войны, реализации политики военного коммунизма, во время Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Есть аналоги и в истории зарубежных стран.

Во-вторых, опираться в своем поиске на уже существующие научные разработки в области теории нетипичных нормативных массивов в праве, в том числе циклических, особенности которых ранее были раскрыты в работах ученых Института, а также на доктринальные характеристики «экстраординарного» законодательства и соответствующих правовых режимов (в научной литературе такое законодательство именуется «чрезвычайным», «ситуационным», «законодательством об особых правовых режимах», характеризуется как «спящее», то есть не действующее в обычных условиях, но временно применяемое при возникновении различных соответствующих ситуаций до их прекращения естественным путем либо до устранения их последствий).

Изучение формирующегося законодательного массива наводит на размышления о наличии предпосылок для дифференциации циклических правовых массивов их классификации (на массивы постоянного и временного действия; ординарные и экстраординарные и др.). Это очередной шаг в развитии теоретического знания об этом явлении.

В отличие, например, от антикоррупционного законодательства, которое является циклическим образованием в праве, «антикризисное законодательство», вероятно, обладает свойствами переменного (временного) действия, ситуационной активности, способностью «переключаться» в «спящий» режим, обеспеченностью механизмами «активации» и «деактивации».

Развитие такого массива в правовой системе ориентирует на создание и использование регулятивных «шаблонов» и алгоритмов оперативного перестроения правового регулирования на «чрезвычайные рельсы» по аналогии с заранее предусмотренными возможностями и сценариями, например перепрофилирования макаронной фабрики на производство 7 патронов, а общеобразовательных учреждений – в госпиталь с бомбоубежищем (как это было в СССР после Великой Отечественной войны).

В числе необходимого инструментария для этого могут быть использованы:

- 1) акты временного действия (и правовая основа их принятия, действия и отмены);
- 2) приостановление действия законодательных и иных нормативных правовых актов в экстраординарных условиях;
- 3) оперативное распределение (и перераспределение) полномочий уровней и органов власти. Перечень таких мер может быть продолжен, они способны составить часть элементов механизма «активации» действия циклического правового массива.

Так или иначе, это нуждается в осмыслении и разработке в формате сочетания фундаментальных, программных и проектных решений. В доктрине должны быть разработаны сценарии плавного выхода из специальных режимов регулирования, согласующиеся с модернизацией законодательства в свете конституционных преобразований, в законодательстве – определено место актов и норм временного действия и механизмы приостановления действия нормативных правовых актов, а также оперативного делегирования полномочий органов публичной власти.

Этими вопросами повестка юридической доктрины и проблематика модернизации законодательства в контексте конституционных преобразований не исчерпывается. Но они обозначают острие этой проблематики, ориентирует в выборе направления научного поиска.

Для решения указанных и других сложных задач требуется обогащение научного инструментария, традиционно используемого для построения концепций развития законодательства, в частности юридического прогнозирования и моделирования, правового мониторинга. Это научные предпочтения нашего Института, мы их неустанно развиваем. Так, 8 инструментарий юридического прогнозирования был обогащен элементами теории сложных саморазвивающихся систем. Технология правового мониторинга совершенствуется путем коррекции и донастройки ее методики на основе результатов ее регулярного применения. Теория рисков, юридического моделирования тоже должны «пройти апгрейд».

Наши конференции, включая Школу молодых ученых-юристов, всегда сопровождались выставкой изданий Института и презентацией наших новых работ. Нынешняя школа не станет исключением. На странице Школы на нашем сайте есть соответствующие разделы, где можно посетить виртуальную выставку и ознакомиться с новинками научной литературы. В этих книгах вы сможете найти наши варианты ответов на многие вопросы, которые сейчас ставит жизнь, а также практика конституционной эволюции и развития законодательства.

*Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель президента Российской академии наук, официальный представитель Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации*

*Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), председатель 9 Координационного совета Международного союза юристов, академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права (IASL, штаб-квартира – Париж, Франция), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан Т.Я. Хабриева*