

УДК 34
ББК 67

DOI 10.22394/1682-2358-2021-2-65-72

E.Yu. Arkhipova, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Theory of State and Law Department, Saratov State Academy of Law

RUSSIAN LEGISLATION DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF COVID-19

The main trends typical for the current Russian legislation system are considered. Traditional or constant trends and new ones conditioned by a number of external and internal factors are distinguished. To the external factors in particular, the author refers the spread of coronavirus pandemic, which actualized the development of cyclic legislation as well as the digitalization of law.

Key words and word-combinations: legislation, law, legislation system.

Е.Ю. Архипова, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии (email: arkhipovaeyu@gmail.com)

РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ COVID-19

Аннотация. Рассматриваются основные тенденции, характерные для системы действующего российского законодательства. Выделяются традиционные, или постоянные, тенденции и новые, обусловленные рядом факторов внешнего и внутреннего порядка. К факторам внешнего порядка автор относит распространение коронавирусной пандемии, которая актуализировала развитие циклического законодательства, а также цифровизацию права.

Ключевые слова и словосочетания: законодательство, право, система законодательства.

Система современного российского законодательства представляет собой одну из наиболее актуальных и приоритетных тем для теоретического и практического исследования. Содержание российского законодательства непосредственно влияет на эффективность системы государственного управления, что особенно актуально в кризисных условиях. В 2020 г. развитие законодательной базы было обусловлено прежде всего необходимостью предупреждения распространения коронавирусной пандемии (COVID-19), а на политическом уровне — принятием поправок в Конституцию РФ. В результате произош-

ла существенная трансформация системы государственного управления, а также скорректирована система действующего законодательства, поскольку вслед за поправками в Конституцию РФ в достаточно сжатые сроки был принят ряд новых законов и значительных изменений в существующие нормативные акты. Получила закрепление единая система публичной власти (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления).

Современное развитие российского законодательства демонстрирует ряд тенденций, среди которых выделяют традиционные (постоянные) и новые, спровоцированные событиями 2020 г. и заставляющие по-новому взглянуть на систему законодательства.

Проанализируем традиционные тенденции развития российского законодательства.

Во-первых, это рост нормативных правовых материалов, причем далеко не всегда оправданный. Наглядным примером является российское избирательное законодательство, которое путем принятия с 1994 по 2002 г. нескольких законов увеличилось с 36 статей до 88 [1–3]. Помимо количественных показателей, существенным изменениям в сторону усложнения подверглось качественное содержание статей, объем их также вырос [4, с. 98]. Подобная тенденция является традиционной для системы российского законодательства. Законодатель, как правило, стремится конкретизировать ту или иную жизненную ситуацию, но в силу несогласованности, а также некачественно проведенной работы приходит к обратным ситуациям: энтропии и хаотичности развития законодательства, трудностям его применения и толкования на практике.

Во-вторых, весьма значима потребность обновления системообразующих ядер отраслей законодательства [5]. Так, одним из наиболее важных доказательств самостоятельности и главной характеристикой практически любой отрасли выступает обладание собственным кодифицированным актом или укрупненным федеральным законом. Ряд отраслей за последние несколько лет обновились (например, Федеральный закон от 29 декабря № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), однако, несмотря на предпринятые шаги в этом направлении, данная задача остается по-прежнему актуальной. В некоторые нормативные правовые акты вносятся такое количество изменений, что они объективно теряют логическую стройность и концептуальное единство (например, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»).

В-третьих, очевидна необходимость совершенствования терминологии, используемой в законодательстве. Учеными-правоведами эта тенденция причисляется к числу доктринальных проблем [6, с. 9]. Констатируется, что российская правовая наука не обладает единообразием терминов, необходимых для понимания системы законодательства, ее отраслей и

институтов, а это, в свою очередь, влечет невозможность установить генетические и иерархические связи между разными элементами системы законодательства и их место в ней. Эта проблема характерна и для системы права, где под правом понимаются самые разные явления.

В-четвертых, необходимо определение места законодательного массива, сформированного на стыке международного и национального права, что представляет собой одну из актуальнейших тенденций развития российского законодательства в современном глобализированном мире. Наиболее типичным примером в данном случае является арктическое право, которое невозможно однозначно отнести ни к международному, ни к национальному праву. В процессе дальнейшего развития оно достигнет наивысшего уровня общности международного и национального компонентов, взаимодействующих друг с другом [7, с. 10]. Опосредование нормативного регулирования международным сегментом порождает необходимость доктринального исследования и новой оценки подобных явлений в системе действующего российского законодательства.

В-пятых, существует объективная потребность в принятии Федерального закона «О нормативных правовых актах», обусловленная необходимостью установления основ правотворчества, обеспечения целостности и взаимосвязи нормативных правовых актов. Подобные попытки уже были предприняты, но пока безуспешно. Так, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ была проведена работа над соответствующим проектом [8, с. 75]. Отметим, что ряд стран, в том числе на постсоветском пространстве, имеют такие «законы о законах», например, Япония, Китай, Венгрия, Беларусь, Казахстан и другие. Принятие подобного документа в Российской Федерации позволит снизить степень неопределенности относительно базовых понятий системы законодательства (законодательство, нормативный правовой акт и др.), а также повысит возможность ее более гармоничного развития.

Перечисленные тенденции считаются базовыми, постоянно действующими. Они обсуждаются в научном мире на протяжении почти всего постсоветского периода. Однако в 2020 г. система российского законодательства под влиянием ряда факторов претерпела ряд трансформаций, обусловленных современными реалиями и необходимостью более динамичного решения насущных проблем. К числу таких факторов относится коронавирусная пандемия COVID-19.

После вспышки коронавирусной инфекции в Китае в начале 2020 г. в Российской Федерации с учетом распространения COVID-19 в мире и стране были предприняты меры по предотвращению его распространения, связанные с ограничением прав и свобод населения. В подобных кризисных условиях правотворческая деятельность развивается весьма стремительно. Становятся более подвижными пределы правового регулирования

(например, применение квазиправовых регуляторов), что ведет к необходимости по-новому воспринимать право, которое понимается либо как «догоняющее», либо как «опережающее». При этом проводится оценка возможности законодательного и подзаконного регулирования, выявляется соотношение законности и целесообразности, определяются критерии эффективности юридических технологий и их способность формировать адекватный правовой режим для регулирования общественных отношений [9, с. 7]. Подобные процессы вызывают необходимость научного анализа динамики и тенденций правового регулирования в кризисных условиях, которые, как правило, дают толчок для изменений в системе законодательства. Однако следует констатировать, что на практике в таких условиях сложно подтвердить качество и адекватность принимаемых нормативных правовых актов, которые характеризуются фрагментарностью, дефектностью, увеличивающимся в геометрической прогрессии объемом [10, с. 35].

В настоящее время общее число федеральных нормативных правовых актов, направленных на преодоление кризисной ситуации, связанной с коронавирусной пандемией, составляет около 855, из которых федеральных законов — 25, указов Президента РФ — 16, постановлений Правительства РФ — 119. Направленность правового регулирования этих правовых актов очевидна: минимизация негативных последствий кризисной ситуации; государственная поддержка физических и юридических лиц; совершенствование медицинской и образовательной деятельности и оптимизация административно-правовых режимов, бюджетной системы, уточнение полномочий федеральных органов исполнительной власти; доступность государственных гарантий; снижение издержек налогоплательщиков; усиление уголовной и административной ответственности, связанное с предупреждением распространения коронавирусной пандемии. Анализ указанных документов показал, что предпринятые меры, охватившие самые различные сферы жизнедеятельности, повлекли внесение изменений, дополнений, приостановление действия существующих нормативных правовых актов, а также принятие разноплановых актов, содержащих новые нормативные предписания. Особо отметим, что предпринимаемые меры принимались на фоне внесения изменений в действующую российскую Конституцию.

В связи с этим можно выделить основные тенденции развития системы российского законодательства с учетом кризисной ситуации, спровоцированной коронавирусной пандемией.

Во-первых, осуществляется формирование особого правового режима, выступающего в качестве средства преодоления кризисных ситуаций. Кризисы и право взаимовлияют друг на друга. Кризисы стимулируют изменения в сфере правового регулирования, в то время как право представляет собой значимый инструмент минимизации негативных последствий чрез-

вычайных ситуаций. Особое место здесь, бесспорно, принадлежит правовым режимам, представляющим собой целый конгломерат средств, приемов и способов правовой регламентации ограничений, стимулирования, особенностей жизнедеятельности в кризисных условиях. В настоящее время в законодательстве сформирован особый комплекс нормативных правовых актов, предоставляющих возможность государству своевременно реагировать на кризисные ситуации при помощи особого правового режима (например, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.). Обычно подобные ситуации требуют повышенной оперативности. В связи с этим в 2010 г. выдвигались предложения о принятии федерального конституционного закона, регламентирующего режимы антикризисного правового регулирования в сфере экономической деятельности [11, с. 260]. Безусловно, этот вопрос должен решаться в более широком формате, что означает установление основ правовой регламентации в кризисных ситуациях, вызванных экономическими, природными, эпидемиологическими и другими многообразными причинами.

Во-вторых, очевидно появление нового комплекса нормативных правовых актов, названного цикличным, или ситуационным. В юридической науке высказываются мнения, что в период распространения коронавирусной инфекции сформировался новый, ранее неизвестный феномен — вирусспруденция, складывающийся под влиянием сложной эпидемиологической обстановки правотворческий процесс, направленный на формирование ситуационного законодательства [12, с. 10]. Это законодательство направлено на определение особого правового режима, предоставление дополнительных льгот физическим и юридическим лицам, перераспределение полномочий между органами государственной власти, изменение соотношения отраслей публичного и частного права и другое. Анализ сложившейся ситуации приводит к выводу о том, что в настоящее время наметились определенные тенденции для трансформации системы права и системы законодательства с условием синхронизации родственных нормативных образований [13, с. 31]. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ первым высказал предположение о формировании нетипичных, циклических нормативных массивов [14]. Как правило, они формируются и развиваются неавтономно от иных сфер, ибо вторгаются в уже имеющиеся элементы права, изменяя их содержание. При этом они не являются отдельными обособленными явлениями как, например, отрасли системы права, отрасли системы законодательства и прочее. Отмечается, что примерами подобных циклических

нормативных массивов являются антикоррупционное законодательство, законодательство, регламентирующее цифровую экономику.

Полагаем, что законодательство, сформированное в период распространения коронавирусной пандемии, также имеет циклический характер. Оно обладает высокой государственной и общественной важностью, направляет развитие значительной части отраслей законодательства, вторгаясь и в публичное, и в частное право, характеризуется временным характером. Представить его как комплексную отрасль не представляется возможным, поскольку нормы указанного законодательства вторгаются во множество отраслей законодательства, нормативных правовых документов, в том числе путем изменения или приостановления отдельных норм права. При этом отмечается превалирование в правовом регулировании подзаконных нормативных актов, число которых в указанный период превышает число законов в четырнадцать раз. На фоне пандемии происходит перераспределение полномочий между органами государственной власти с перевесом в сторону высшей исполнительной власти, а также возрастает роль неправовых регуляторов (например, добровольное соблюдение российским населением режима самоизоляции). В то же время временный характер противодействующих распространению коронавирусной инфекции мер влечет особенности их правовой регламентации.

В-третьих, очевидна цифровизация общественных отношений — тенденция, характерная для всего современного мира. Ее основой стало развитие технологических возможностей человека. В юридической науке высказывается мнение, что цифровая экономика — это базис нового общества, его построение является насущной задачей Российского государства [15, с. 31]. Подобная ситуация стимулирует формирование цифрового права, направленного на оптимизацию и автоматизацию правотворческого и правоприменительного процессов. По сути, особая эпидемиологическая обстановка спровоцировала ускоренную работу в этом направлении (предоставление государственных и муниципальных услуг онлайн, работа в дистанционном режиме, организация образовательного процесса с применением дистанционных образовательных технологий и т.п.). Вместе с тем подобные процессы сопровождаются рядом рисков — инфодемией, сложностями с подтверждением личности, техническими и другими проблемами.

В-четвертых, увеличение удельного веса и значения средств, приемов и способов юридической техники, стандартов юридической технологии, необходимых для создания более эффективного нормативного правового массива.

В-пятых, трансформация соотношения законности и целесообразности. Иногда целесообразность понимается как противопоставление законности, особенно если речь о «догоняющем» характере законодательства.

Это позволяет предупредить возникновение различного рода конфликтов, а также придать обоснованный и прогнозируемый характер, выявить риски осуществления альтернативных вариантов регулирования, что особенно важно в кризисных условиях.

Таким образом, современное состояние российского законодательства демонстрирует ряд тенденций, среди которых выделяют классические, или постоянные, и новые, спровоцированные событиями 2020 г. К первым относятся чрезмерный рост правовой материи; потребность обновления системообразующих ядер отраслей законодательства; необходимость совершенствования законодательной терминологии, определения места законодательного массива, сформированного на стыке международного и национального права; потребность в принятии Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». К современным тенденциям, обусловленным необходимостью предупреждения распространения коронавирусной пандемии, относятся формирование особого правового режима, выступающего в качестве средства преодоления кризисных ситуаций; появление нового комплекса нормативных правовых актов, названного циклическим, или ситуационным; цифровизация общественных отношений; увеличение удельного веса и значения средств, приемов и способов юридической техники, стандартов юридической технологии; трансформация соотношения законности и целесообразности.

Трансформации представлений о праве и законодательстве способствуют кризисные явления и процессы. Они относятся к факторам внешнего характера и провоцируют изменения во всем правовом общественном пространстве в достаточно сжатые сроки в целях стабилизации общественных отношений и быстрого реагирования со стороны государства. В таких условиях значительно возрастает роль подзаконного нормативного регулирования, поскольку происходящие трансформации требуют динамичной, быстрой и адекватной реакции со стороны государства. При этом понятно, что кризисные ситуации требуют взвешенного подхода к изменениям не только в системе законодательства, но и в системе права.

Библиографический список

1. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федер. закон от 6 дек. 1994 г. № 56-ФЗ (в ред. от 26 нояб. 1996 г.) // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406 (утратил силу).
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 19 сент. 1997 г. № 124-ФЗ (в ред. от 10 июля 2001 г., с изм. от 11 июня 2002 г.) // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339 (утратил силу).
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 14 сент. 2020 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2020. № 31 (ч I). Ст. 5026.

4. Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М., 2008.
5. Головина А.А. Актуальные тенденции развития системы российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 102–109.
6. Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.
7. Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. [и др.] Арктическое право: концепция развития / ; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014.
8. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Абрамова А.И. [и др.]. Научные концепции развития российского законодательства. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015.
9. Тихомиров Ю.А. Право: момент покоя или опережающее воздействие на социальные процессы // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 5–16.
10. Залоило М.В. Фрагментация как современная тенденция развития правового пространства // Право: журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 27–49.
11. Песина Е.А. К вопросу о систематизации законодательства об антикризисном экономическом регулировании // Вестник Тамбовского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2013. № 2. С. 259–263.
12. Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–18.
13. Абрамова А.И. Современные тенденции интеграции и дифференциации правового регулирования // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 29–38.
14. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.
15. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.