

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ДИНАМИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Лукьянова В. Ю., Павлушкин А. В.¹

Ключевые слова: правовой мониторинг, законотворческая деятельность, российское законодательство, систематизация законодательства, кодификация законодательства.

Аннотация. В статье приводятся результаты мониторинга российского законодательства, проведенного экспертами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Особое внимание уделено исследованию особенностей законотворческой деятельности в Российской Федерации, в том числе в контексте конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации.

Цели исследования — выявление основных тенденций развития российского законодательства, обобщение и анализ опыта развития нормативно-правовой базы с учетом конституционных преобразований 2020 года.

Методы исследования. Для достижения указанной цели использовались как общенаучные методы (анализ и синтез, обобщение, диалектический), так и специальные научные методы: формально-логический метод, методы сравнительного правоведения и юридико-технического анализа.

Результаты. Практика изменений российского законодательства рассмотрена в контексте корректировки общих принципов правового регулирования экономической деятельности в Российской Федерации с учетом реальных условий, проблем социально-экономического развития страны и необходимости обеспечивать сбалансированность публичных и частных интересов. Выявлены основные тенденции развития российского законодательства, раскрыто содержание каждой из них. Показано, что состояние системы российского законодательства в каждый момент времени детерминировано интенсивностью нормотворческой деятельности, что обеспечивает адаптацию этой системы к изменениям условий осуществления хозяйственной и иной деятельности, с одной стороны, и направленность процессов систематизации, в том числе кодификации законодательства, что позволяет закрепить результаты ее развития, в том числе в кодифицированных актах, — с другой. Приводятся данные мониторинга отражения в российском законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации конституционных новелл 2020 года.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-2-04-12

Введение

Отечественная правовая наука характеризует российское законодательство как «своего рода структурную основу эффективности права» [11, с. 17]. В свою очередь, право представляет собой один из наиболее значимых инструментов формирования «желаемого будущего», универсальный регулятор общественных отношений, формирующий «поле возможностей», в рамках которого осуществляется хозяйственная и иная деятельность. Поэтому динамика и направленность процессов социально-экономического развития Российской Федерации во многом предопределяются их обеспеченностью соответствующими правовыми инструментами.

Обеспечить повышение эффективности действия правовых норм призваны многие современные юридические технологии, и в первую очередь — правовой мониторинг, сущность которого составляют «систематическое

наблюдение, оценка и анализ динамики правовой сферы» [7, с. 80] в целях повышения качества принимаемых нормативных правовых актов и их реализации. Институтами законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации правовые мониторинговые исследования проводятся на протяжении ряда лет. Ниже приводятся некоторые результаты таких исследований.

1. Некоторые тенденции развития нормотворческой деятельности Российской Федерации

Анализ российского законодательства позволяет выявить основные тенденции его развития на со-

¹ Лукьянова Влада Юрьевна, кандидат философских наук, заведующая лабораторией правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru, analytics1@izak.ru

Павлушкин Алексей Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: analytics@izak.ru



Рис. 1. Динамика принятия федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации

Источник: составлено авторами

временном этапе, среди которых важнейшими, на наш взгляд, являются возрастание интенсивности нормотворческой, в том числе законотворческой деятельности, а также систематизация и кодификация законодательства. Рассмотрим указанные тенденции более подробно.

1.1. Возрастание интенсивности нормотворческой деятельности

Зарождение данной тенденции связано с тем, что обусловленная распадом СССР перестройка хозяйственного механизма и его переориентирование на рыночные отношения потребовали существенной трансформации всей системы российского законодательства (рис. 1), причем изменения, которые претерпели некоторые отрасли, оказались столь существенны, что это позволяет говорить о том, что они были созданы практически заново.

В первые годы XXI века формирование новой системы законодательства в целом завершилось, о чем свидетельствует изменение соотношения ежегодно принимаемых законов, имеющих самостоятельный предмет правового регулирования, и законодательных актов, которыми вносятся изменения в ранее принятые акты (рис. 2): начиная с 2003 года последние составляют более 50%, а в отдельные годы — более 85% общего числа ежегодно принимаемых федеральных законов. Далее последовали адаптационный и модернизационный этапы развития системы российского законодательства [8,

с. 25, 27]. И на каждом этапе темпы законотворческой деятельности сохраняются и даже возрастают — последние 5 лет в стране ежегодно принимается более 500 федеральных законов. Очевидно, что столь существенное увеличение числа нормативных актов неизбежно приводит к их рассогласованности и неупорядоченности, однако устранение этих недостатков невозможно без принятия новых актов.

Ситуация еще больше осложняется вследствие недостаточной скоординированности действий органов государственной власти, занятых на «правотворческом конвейере»², в сочетании с не всегда высоким качеством подготовки проектов нормативных правовых актов. Свидетельством справедливости последнего утверждения является существенная разница между количеством внесенных в Государственную Думу законопроектов и принятых федеральных законов: доля последних не превышает 30—50% (рис. 3).

² Так, например, 10 июля 2020 г. депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Н.В. Коломейцевым и Ю.П. Синельщиковым был внесен проект Федерального закона № 986958-7 «О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей», который 20 июля 2020 г. был снят с рассмотрения и возвращен субъектам права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении.

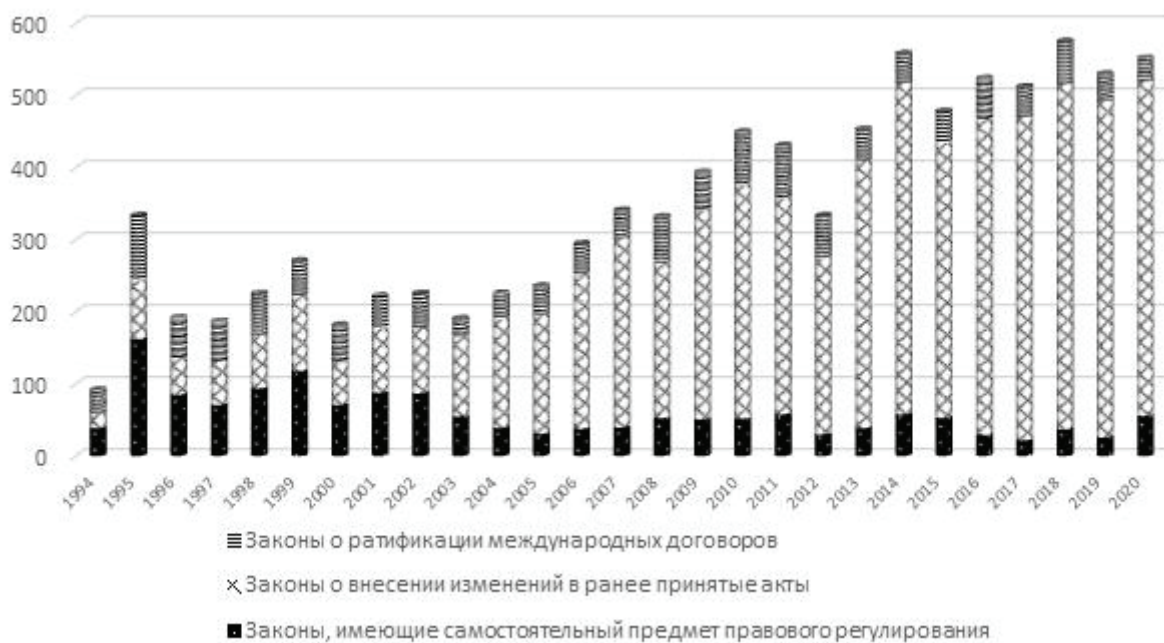


Рис. 2. Соотношение общего числа принимаемых федеральных законов и федеральных законов, вносящих изменения в ранее принятые акты

Источник: составлено авторами

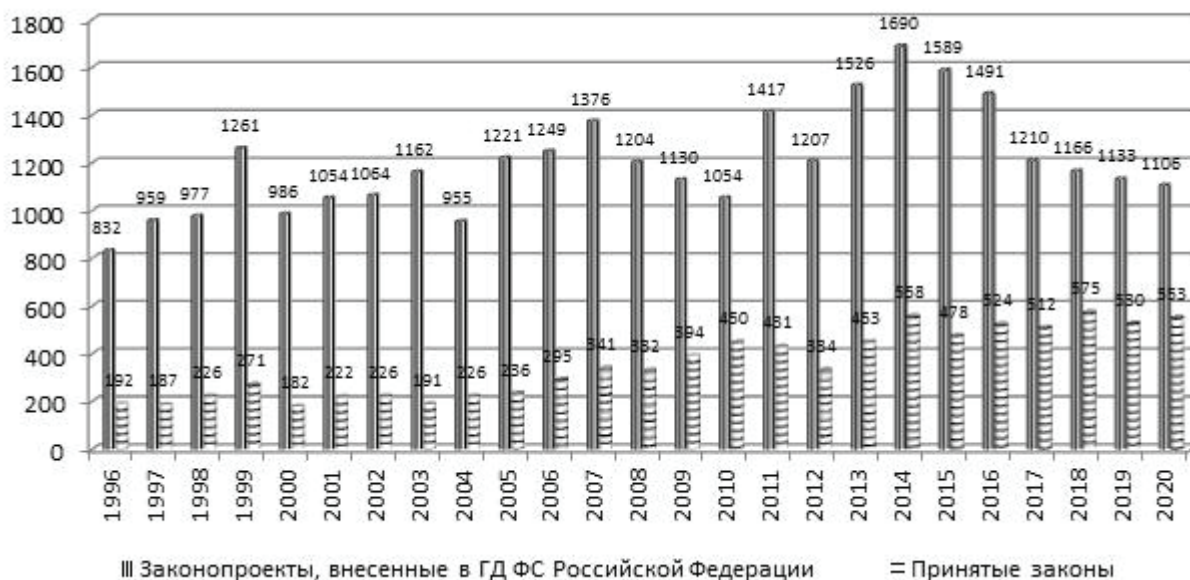


Рис. 3. Соотношение числа внесенных в ГД ФС РФ законопроектов и принятых федеральных законов

Источник: составлено авторами

В ряде случаев внесенные законопроекты отклоняются или возвращаются субъекту права законодательной инициативы в связи с недостаточной проработанностью³ или их несоответствием требованиям Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы. Так, например, в 2019 году из числа внесенных в этот год в Государственную Думу законопроектов по последнему основанию было возвращено субъектам права законодательной инициативы 45 законопроектов, что лишь немногим меньше количества принятых в этот год законодательных актов (61 закон — опять же из числа внесенных в 2019 году).

Наряду с отмеченными выше факторами «технического» характера на интенсивность нормотворческой деятельности влияют и иные факторы, которые условно можно назвать факторами «идеологического» характера. В их числе:

- отказ от советской парадигмы правового регулирования экономической деятельности [9, с. 9, 10], в рамках которой основной массив обязательных требований устанавливался подзаконными нормативными правовыми актами (правилами, инструкциями, руководящими документами и т. д.), сопровождающийся повышением роли закона в регулировании общественных отношений. В некоторых сферах, например, в сфере технического регулирования, провозглашалась желательность полного отказа от подзаконного регулирования⁴;
- расширение сферы правового регулирования за счет включения в нее общественных отношений, ранее никогда правом не регулировавшихся;
- частую смену приоритетов в правовом регулировании общественных отношений, вследствие чего

некоторые акты подвергаются корректировке, еще даже не успев вступить в силу, или же принятые решения отменяются спустя некоторое, весьма непродолжительное время⁵.

Третью группу факторов, задающих уровень интенсивности нормотворческой деятельности, составляет появление под влиянием процессов научно-технического развития новых экономических сущностей, новых процессов и технологий, и вовлечение их в сферу правового регулирования⁶. Вместе с тем опосредуемые такими новыми экономическими сущностями и технологиями общественные отношения не всегда могут и должны регулироваться законодательно. В юридическом смысле закон — это нормативный акт, который в большинстве случаев регулирует не только наиболее важные, но и устоявшиеся общественные отношения. Он принимается в особом порядке и, вследствие более сложной процедуры принятия, отличается более высокой стабильностью. В этих условиях правовое регулирование еще не сложившихся общественных отношений может более эффективно осуществляться подзаконными нормативными правовыми актами, что придает такому регулированию необходимый динамизм.

Подзаконные нормативные правовые акты играют существенную роль в регулировании и иных общественных отношений, что ярко проявилось в условиях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции COVID-19 в 2020 году. В период с 11 марта 2020 г., когда Всемирная организация здравоохранения признала вспышку новой коронавирусной инфекции пандемией, по 15 июня 2020 г., когда в нашей стране прекратился взрывной рост числа заболевших, что позволило начать в большинстве субъектов Российской Федерации поэтапное снятие ограничительных мероприятий «первой волны», на федеральном уровне было принято более 900 юридических документов, включая 452 нормативных правовых акта и свыше 500 документов реко-

³ Одним из недавних примеров является 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», разработанный депутатами Государственной Думы В.Л. Пашиным и А.В. Андрейченко, который был возвращен субъектам права законодательной инициативы, поскольку предполагал внесение изменений в законодательный акт, признанный утратившим силу.

⁴ Так, до вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» обязательные для применения и исполнения требования к качеству и безопасности продукции устанавливались нормативно-техническими документами, в первую очередь, государственными и отраслевыми стандартами. Однако согласно первоначальной редакции указанного Федерального закона такие требования должны были устанавливаться исключительно техническими регламентами, принимаемыми в форме международных договоров Российской Федерации или федеральных законов. Правительство Российской Федерации наделилось правом принимать технические регламенты лишь временного характера — они должны были прекращать свое действие с момента вступления в силу технического регламента с аналогичной сферой применения, принятого в форме федерального закона. Практика функционирования системы технического регулирования в Российской Федерации показала, что сложность процедуры корректировки федерального закона делает невозможным стабильно прогрессирующий пересмотр норм технических регламентов в соответствии с ростом научных достижений и экономических показателей в стране, а также не позволяла оперативно устранять или корректировать возникающие «ошибки законодателя». Поэтому нормы Федерального закона «О техническом регулировании», определяющие возможные формы принятия технических регламентов, были изменены. См. подробно [4, с. 70—97].

⁵ Наиболее ярким примером здесь является эволюция ст. 140 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: в 2011 году Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» в эту статью были внесены изменения, согласно которым правоохранительные органы были лишены права самостоятельно, без участия налоговых органов, возбуждать уголовные дела в сфере налогообложения, однако Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», по сути дела, был возвращен прежний порядок возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям.

Можно также упомянуть проект Федерального закона № 907920-7 «О внесении изменений в статью 25-2 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации, который 23 июня 2020 г. был принят в первом чтении, однако письмом Правительства Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 12766п-П14 этот законопроект был отозван Правительством Российской Федерации.

⁶ См., например: Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»; Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.



Рис. 4. Нормативные правовые акты Российской Федерации «антивирусной» направленности, принятые в период 11 марта по 15 июня 2020 г.

Источник: составлено авторами

мендательного и информационного характера (рис. 4), в том числе 29 федеральных законов и 16 указов Президента Российской Федерации. Правительством Российской Федерации было принято 152 постановления и 86 распоряжений «антивирусной» направленности.

Принятые в этот период нормативные правовые акты направлены на совершенствование чрезвычайных административно-правовых режимов, применяемых для предотвращения и недопущения развития различных чрезвычайных ситуаций, а также минимизации их негативных последствий; адаптацию российской системы здравоохранения к работе в условиях пандемии и в целом на снижение влияния пандемии коронавирусной инфекции на общественное здоровье, поэтапное установление и определение особенностей снятия ограничений и запретов в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предоставления в условиях «эпидемиологических потрясений» (С.А. Дронова) поддержки физическим и юридическим лицам, а также иным субъектам экономической деятельности, определение особенностей корпоративных отношений, совершенствование механизмов функционирования бюджетной системы Российской Федерации, регламентацию особенностей осуществления образовательной деятельности. Иначе говоря, принятые в указанный период нормативные правовые акты должны были обеспечить не только снижение скорости распространения инфекции, но и уменьшить негативное влияние пандемии на экономику страны. Представляется, что обе эти задачи в 2020 году решались нашей страной достаточно успешно: и уровень заболеваемости COVID-19, и уровень снижения показателей экономического развития

страны сопоставимы или даже ниже, чем во многих экономически развитых странах мира (таблица 1).

Правовые акты⁷ Правительства Российской Федерации, которое «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в таких важнейших сферах жизни российского общества, как области наука, культура, здравоохранение, социальное обеспечение и др.»⁸, принимаемые им, согласно ст. 115 Конституции Российской Федерации, «на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации», занимают значимое место в системе источников современного российского права и при регулировании иных общественных отношений (рис. 1).

Подводя итог, подчеркнем еще раз: увеличение числа нормативных актов приводит к их рассогласованности, поэтому интенсивная правотворческая деятельность должна сопровождаться деятельностью по упорядочиванию и группировке нормативных правовых актов и нормативных предписаний. Соответственно,

⁷ В соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», «акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации».

⁸ Статья 1 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

Таблица 1

**Эпидемиологическая и экономическая обстановка в некоторых странах мира
(по состоянию на 20 апреля 2021 г.)**

Государство	Валовой внутренний продукт (в % к предыдущему году)*	Заболеемость COVID-19**		
		Число заболевших (подтвержденные случаи)	Количество выздоровевших	Количество погибших
Российская Федерация	- 4,28	4 710 690	4 333 698	105 928
КНР	1,78	102 242	96 877	4 845
Великобритания	- 11,25	4 403 060	13 987	127 518
Германия	- 5,53	3 159 255	2 795 080	80 052
Италия	- 9,05	3 870 131	3 248 593	116 927
США	- 3,70	31 670 353	—	567 217
Франция	- 9,11	5 350 521	327 586	100 892
Швейцария	- 4,69	632 399	317 600	10 514
Швеция	- 3,22	900 138	—	13 788
Япония	- 5,29	537 494	482 896	9 629

* Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). URL: <https://stats.oecd.org> (дата обращения: 19.04.2021).

** Коронавирус сегодня. URL: <https://koronavirustoday.ru/news> (дата обращения: 19.04.2021).

второй значимой тенденцией развития российского законодательства является его систематизация.

1.2. Систематизация, в том числе кодификация законодательства

В настоящее время одной из наиболее значимых форм систематизации законодательства является его кодификация. Исследователи [9; 1] трактуют кодификацию как юридическую деятельность, целью которой является подготовка и принятие новых — кодифицированных — актов, включающих в себя как оправдавшие себя нормы прежних актов, так и новые нормативные предписания. Появление последних обусловлено динамикой социальной жизни, назревшими потребностями общества. Образующийся при этом кодификационный акт: является важнейшим среди актов, действующих в определенной сфере общественной жизни (играет роль активного центра (С.В. Поленина) системы взаимосвязанных нормативных актов, образующих определенную отрасль, подотрасль или отдельный институт законодательства); является единым, внутренне связанным документом, содержащим общие принципы, определя-

ющие характер и содержание всех норм соответствующей отрасли или института права, а также конкретные правила и предписания; рассчитан на длительный период действия. Одним из ярких примеров воплощения указанной тенденции в жизнь является кодификация налогового законодательства. Согласно Закону Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»⁹ (ст. 2) налог (сбор, пошлина, другие платежи) представляли собой «обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами». В целях реализации этой нормы в Российской Федерации в первые годы после распада СССР был принят целый ряд законодательных актов, формирующих налоговую систему страны: законы Российской Федерации «О Государственной налоговой службе РСФСР», «О налоге на прибыль предприятий и организаций», «О налоге на добавленную стоимость», «О подоходном налоге с физических лиц» и др. Однако введенный этими законодательными актами комплекс

⁹ Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 11. Ст. 527.

налогов был весьма далек от совершенства. В числе его недостатков эксперты [3, с. 22; 10, с. 5] называли недостаточную проработанность правовых предписаний, их неапробированность, выпячивание фискальной функции налогов в ущерб функции стимулирования производства и предпринимательства. Для устранения выявленных недостатков по завершении формационного этапа развития российского законодательства была осуществлена кодификация налогового законодательства: Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ была принята первая часть Налогового кодекса Российской Федерации, установившая общие характеристики налоговой системы страны, а Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ — вторая часть Налогового кодекса, которая заменила собой целый ряд законодательных актов, каждый из которых был посвящен правовому регулированию отдельного налога (сбора).

Представляется, что значимость именно кодификации как формы систематизации обусловлена тем, что сегодня перед российскими правотворцами стоит задача не только обеспечения оптимальной скоординированности действующих норм, их юридического единства и согласованности, но и «наполнения российской правовой системы новым стратегическим содержанием» [2]. Этим же обусловлена и еще одна характерная особенность процесса кодификации российского законодательства — его, если можно так выразиться, неокончателность. После принятия кодифицирующего акта процесс корректировки законодательства в соответствующей сфере не прекращается. Вносятся изменения и в сами кодифицирующие акты.

Весьма ярко эта особенность прослеживается на примере сферы образования (рис. 5). Формирование законодательства Российской Федерации об образовании началось еще в 1992 году, и вплоть до недавнего времени активными центрами этой системы выступали два законодательных акта: Закон Российской Федерации от 10

июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кроме них, в систему законодательства об образовании входили некоторые иные законодательные акты Российской Федерации (например, Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования») и законы субъектов Российской Федерации в области образования, а также подзаконные акты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации. Среди негативных черт указанной системы исследователи [6] особо выделяли:

- ▶ близость заложенной Законом Российской Федерации «Об образовании» модели регулирования образовательных отношений к правовой модели, сложившейся в советское время, которая вследствие этого не вполне отвечала реалиям рыночной экономики;
- ▶ известную декларативность и схематичность основополагающих законодательных актов;
- ▶ недостатки структуры основополагающих законов этой системы. Структура была такова, что при внесении изменений, касающихся высшего и послевузовского образования, было необходимо вносить идентичные изменения и в Закон Российской Федерации «Об образовании» (что есть прямое дублирование);
- ▶ смешение уровней правового регулирования и т. д.

Выявленные несовершенства обуславливали достаточно высокую нестабильность образовательного законодательства. Поэтому начиная с конца 90-х гг. прошлого века активно обсуждалась идея о проведении масштабной его систематизации. Однако в жизнь эта идея воплотилась лишь в конце 2012 года, когда был принят Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Как отмечает Н.В. Путило, «принятый федеральный закон обладает многими признаками, присущими кодификационным актам: инкорпорация норм нескольких актов в один



Рис. 5. Трансформации законодательства Российской Федерации об образовании

Источник: составлено авторами



Рис. 6. Динамика внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Источник: составлено авторами

акт, прекращение действия множества законодательных актов; включение в объединенный акт новых норм» [6, с. 139], что позволяет характеризовать проведенную систематизацию законодательства об образовании как скрытую кодификацию.

Принятие Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» повлекло за собой значительные изменения в системе законодательства Российской Федерации об образовании. Однако и сам этот закон начал подвергаться корректировкам едва ли не с первых дней вступления его в силу. И этот процесс продолжается и сегодня. Более того, конституционная реформа 2020 года, о которой пойдет речь в части 2 настоящего исследования, а также процессы цифровизации всех сфер жизни российского общества придают этим процессам новый импульс.

Еще более ярким примером «неокончателности» процесса кодификации могут служить регулярные корректировки Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который в настоящее время является одним из наименее стабильных законодательных актов (рис. 6): с момента его принятия и до конца 2020 года изменения в него вносились 687 раз. Только в 2013 году было принято 84 федеральных закона, вносящих изменения в Кодекс. Причем эти изменения зачастую не носили системного характера, что приводило к нарушению единства правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений, неурегулированности ряда ключевых для сферы административной ответственности общественных отношений и, в конечном счете, негативным образом влияло на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В этих условиях Правительством Российской Федерации выдвинута инициатива разработки новой

редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р¹⁰ была создана Межведомственная рабочая группа по подготовке нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; 10 июня 2019 г. на официальном сайте Правительства Российской Федерации опубликована Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹¹.

Подводя итог проведенному анализу, можно констатировать:

1. Высокая интенсивность нормотворческой деятельности является отражением изменчивости системы российского законодательства. Изменчивости, порождаемой такими факторами, как:

- необходимость устранения несогласованностей между отдельными элементами системы законодательства;
- несовершенство ранее принятых законодательных актов, высокая скорость их «морального износа»;
- понимание того, что любые нормы, даже самого высокого уровня (например, конституционные принципы), и даже будучи включенными в правовой материал с самыми благими целями, не существуют в отрыве от реальных социально-экономических, общественно-политических и международных условий, поэтому изменение этих внешних условий должно находить отражение в законодательстве. Реализация этой тенденции позволяет российской

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 15 (часть IV). Ст. 1800.

¹¹ Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/36971>.

правовой системе, российскому обществу и государству адекватно реагировать на новые вызовы современности.

2. Вторая тенденция — стремление к систематизации законодательства, включая его кодификацию, — является отражением стремления системы к повышению устойчивости, к закреплению и укоренению достигнутых результатов развития, в том числе посредством их отражения в кодифицированных актах. Ее реализация (воплощение в жизнь) позволяет сохранять правовую определенность, обеспечивать разумную стабильность правового регулирования и, как следствие, способствует поддержанию доверия граждан к закону и действиям государства.

В условиях «мирного» сосуществования эти тенденции взаимно дополняют друг друга, тогда как «перевес» одной из них снижает эффективность системы законодательства и, как следствие, оказывает негативное воздействие на все сферы жизни российского общества. Это означает, что основная проблема при осуществле-

нии нормотворческой деятельности состоит в непрерывном балансировании между устойчивостью (функционированием), обеспечиваемой, в том числе, систематизацией законодательства, и изменчивостью (развитием), определяемой возрастанием интенсивности нормотворческой деятельности.

В настоящее время поиск такого баланса существенно осложняется факторами, внешними по отношению и к правовой системе Российской Федерации, и к российскому законодательству. Одними из таких факторов являются обусловленный развитием современных цифровых, био-, био- и когнитивных технологий переход мировой экономики к новому технологическому укладу и нарастание в ней кризисных явлений, порождаемые этим переходом вызовы и угрозы. Одним из наиболее значимых ответов на вызовы современной эпохи явилась конституционная реформа 2020 года. ■

(Окончание следует)

Литература

1. Другов Я.А. Систематизация законодательства: тенденции на современном этапе // Baikal Research Journal. № 6. 2015. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sistemizatsiya-zakonodatelstva-tendentsii-na-sovremennom-etape> (дата обращения: 26.04.2021).
2. Зорькин В.Д. Концептуальные основы кодификации российского законодательства. Тезисы доклада на Международных правовых чтениях им. М.М. Сперанского «Кодификация российского законодательства» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=38>.
3. Кучеров И.И. Налоговое право России : курс лекций. М., Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2001. 360 с.
4. Лукьянова В.Ю. Технический регламент в системе российского законодательства : монография / В.Ю. Лукьянова. 2-е издание, доп. и перераб. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «Юридическая фирма Контракт», 2017. 208 с.
5. Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булавский и др.; отв. ред. Н.В. Путило, Н.С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. 480 с.
6. Полящук Н.А. Правовой мониторинг в условиях цифровой реальности: опыт Республики Беларусь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6 (73).
7. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Абрамова А.И., Мицкевич А.В., Пиголкин А.С., Пилипенко А.Н. и др.; под ред.: Пиголкин А.С. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. 382 с.
8. Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25—30.
9. Хабриева Т.Я., Лукьянова В.Ю. Право и экономическая деятельность // Общественные науки и современность. 2016. № 3. С. 5—21.
10. Черник Д.Г. Проблемы налогообложения на современном этапе // Налоги в рыночной экономике. М. : Финансы, 1997. 381 с.
11. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.

*Рецензент: Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской образовательной деятельности НИЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Россия.
E-mail: atagimova75@mail.ru*

