



Ловчикова Юлия Владимировна

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Факультет права

Россия, Москва

ylovchikovau@mail.ru

Lovchikova Yulia

HSE University

Faculty of Law

Russia, Moscow

ПРАВОВЫЕ ПОВОДЫ ДЛЯ ИЗМЕНЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Аннотация: в статье автор рассматривает правовые поводы для изменений в российском законодательстве, а также раскрывает особенности каждого из них. Показано, что каждый из правовых поводов является уникальным, что, в свою очередь, приводит к изменению в законодательстве по индивидуальному алгоритму. Приведены примеры правовых поводов, и показана причинно-следственная связь между соответствующим поводом и его последствием.

Ключевые слова: правовой повод, изменение законодательства, Конституционный Суд, международный договор, судебная практика.

LEGAL REASONS FOR CHANGES IN RUSSIAN LEGISLATION

Annotation: in the article, the author examines the legal reasons for changes in Russian legislation, and also reveals the features of each of them. It is shown that each of the legal reasons is unique, which, in turn, leads to changes in legislation according to an individual algorithm. Examples of legal reasons are given, and the cause-and-effect relationship between the corresponding reason and its consequence is shown.



Key words: legal reason, changes in legislation, Constitutional Court, international treaty, judicial practice.

Процесс принятия изменений в законодательстве является длительным и состоит из множества этапов. При этом важно отметить, что любым изменениям присущи какие-то причины или поводы, которые спровоцировали модификацию чего-либо. Принимая решение о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, компетентные органы основываются на соответствующих поводах, которые могут быть как правовыми, так и неправовыми. В данной статье будут рассмотрены именно правовые поводы для изменений в российском законодательстве, а также будет показана на реальных примерах причинно-следственная связь между поводом и его последствием.

Повод первый - решение Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии со статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) полностью или частично либо из постановления Конституционного Суда о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции в данном Конституционным Судом истолковании вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании, то у государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов возникает соответствующая обязанность [1]. Данная обязанность, в свою очередь, порождает изменения в российском законодательстве. Неисполнение данной обязанности влечет уголовную ответственность по статье 315 Уголовного Кодекса Российской Федерации [2] (далее – УК РФ).



Следует отметить, что несмотря на то, что не все решения Конституционного Суда в части приведения законодательства исполнялись, на практике не было ни одного случая, чтобы привлекали по статье 315 УК РФ за неисполнение решения Конституционного Суда. Одним из таких примеров является Постановление Конституционного Суда от 18.09.2014 № 23-П, в котором Конституционный Суд пришел к выводу о несоответствии Конституции РФ отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», где особо подчёркивает игнорирование одновременно нескольких решений Конституционного Суда. Во исполнение настоящего Постановления Правительством Российской Федерации было поручено отдельным федеральным органам исполнительной власти, а именно МВД, Минфину России, Минтруду России и Минюсту России разработать проект федерального закона. Однако с конца 2015 года указанное Постановление Конституционного Суда не рассматривается Минюстом России как требующее исполнение федеральным законодателем [3, с. 55-56].

Данный факт должен стать сигналом для законодательных и исполнительных органов, что в российском законодательстве есть уже «найденные» пробелы либо неточности в регулировании правоотношений, которые нужно устранять. В противном случае, ежегодно будут возникать судебные споры, разрешение которых занимает больше времени и бюджетных средств, чем те время и бюджетные средства, которые понадобились бы для изменения отдельной части законодательства в содержании, уже установленным Конституционным Судом. Иными словами, нормативный акт может до бесконечности циркулировать, пока не будут решены очевидные проблемы несовершенства законодательства [3, с. 54].

Повод второй – обобщение судебной практики, которое нужно отличать от решений Конституционного Суда, являющегося «негативным



законодателем», т.е. государственные органы обязаны приводить законодательство «в порядок» в соответствии с решениями вышеуказанного суда. Если речь идет об обобщении судебной практики по отдельному правовому вопросу, то подразумевается, что в практике судов общей юрисдикции или арбитражных судов сформировалась «четкая» позиция по вопросу, которого нет в законодательстве.

Как правило, обобщение судебной практики происходит следующими способами:

- 1) издание Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – Верховный Суд) по отдельной категории дел;
- 2) утверждение Обзора практики Верховного Суда;
- 3) разрешение спора отдельной Судебной коллегией Верховного Суда путем принятия соответствующего определения, на которое в дальнейшем ссылаются нижестоящие суды при возникновении аналогичного спора.

При этом инициировать изменение в действующее законодательство на основании данного повода может как сам Верховный Суд, который обладает правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения (часть 1 статьи 104 Конституции РФ [4]), так и законодательный орган федеральной власти, который наблюдает в том числе за тенденциями разрешения судебных споров.

Рассмотрим реальный случай. До 2013 года в практике судов по гражданским делам был сформулирован принцип добросовестности, который выводился путем толкования статьи 10 Гражданского Кодекса Российской Федерации (в старой редакции, действующей до 1 марта 2013 г.) (далее – ГК РФ). Впоследствии законодатель воспринял данное правовое явление; были внесены изменения в ГК РФ – был введен принцип добросовестности (пункт 3 статьи 1 ГК РФ в действующей редакции) [5]. Важнейшей целью выдвигаемого принципа добросовестности стало обеспечение правового регулирования через



связь буквы и духа закона [6, с. 166]. Теперь суды при принятии решения ссылаются на прямо закрепленный в законе принцип добросовестности.

Повод третий – изменение в «смежном» законодательстве. На сегодняшний день мониторинг законодательства проводится многими субъектами российского права на различных уровнях. На федеральном уровне можно отметить государственную систему правовой информации. Практически каждое ведомство размещает на своих официальных сайтах в сети Интернет новости законодательства в соответствии со своей сферой деятельности [7, с. 149].

Данный мониторинг является необходимым условием для прогнозирования изменений в законодательстве Российской Федерации, поскольку изменение одного нормативного правового акта может изменять положения другого нормативного правового акта.

Рассмотрим конкретный пример. В 1996 году был введен Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [8]. В 2009 году в данный закон были внесены изменения: был введен пункт, позволяющий оформлять гражданами России загранпаспорта, содержащие электронный носитель информации. Данное изменение привело к тому, что в статью 333.28 Налогового Кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) был введен пункт, содержащий информацию о размере уплачиваемой государственной пошлины за выдачу паспорта нового образца [9].

Повод четвертый – подписание международного договора Российской Федерацией. Для того, чтобы положения такого международного договора реализовывались на территории Российской Федерации, данный договор должен быть ратифицирован. В соответствии с Конституцией РФ ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона в следующем порядке:

1. Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Президентом или Правительством Российской Федерации, вносятся в



Государственную Думу, которая рассматривает предложения о ратификации международных договоров и после предварительного обсуждения в комитетах и комиссиях Государственной Думы принимает соответствующие решения;

2. Принятые Государственной Думой федеральные законы о ратификации международных договоров подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации;

3. Принятый Федеральным Собранием федеральный закон о ратификации международного договора направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования [10].

Рассмотрим следующий пример. В 1996 году была заключена Конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан «Об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал» [11]. Данная конвенция вступила в свою силу только в 1998 году после того, как в 1997 году был принят Федеральный закон «О ратификации Конвенции между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал» [12]. Получается, что вступлению в силу Конвенции предшествовала целая цепочка правовых поводов.

Повод пятый – усложнение уже существующих правовых отношений.

Наиболее ярко данный повод проявляется в последние 10 лет, что обусловлено модернизацией финансовой системы государства, а также ускорением экономических процессов и цифровизацией в России [13, с. 750]: появляются новые способы платежа (цифровой рубль, криптовалюта); новые способы заработка, которые нужно как-то регулировать, и т.д.

Так еще 20 лет назад понятие «дистанционная работа» было единичным явлением. Сейчас же это довольно частое явление. Усложнение трудовых отношений, касающихся сферы дистанционного труда, привело к необходимости внесения изменений в трудовое, социальное и налоговое



законодательство. Последние же несколько лет наметилась тенденция роста дистанционной работы в российской компании гражданами, проживающими за рубежом. Законодательство тоже отреагировало на данное усложнение трудовых отношений.

С 1 января 2024 года лица, работающие дистанционно за границей на российские компании, должны уплачивать НДФЛ в размере 13% (с доходов не более 5 млн. руб.) или 650 тыс. руб. и 15% от суммы более 5 млн. руб. Данное правило касается как резидентов Российской Федерации, так и нерезидентов Российской Федерации.

Если раньше к доходам от источников в Российской Федерации относилось вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия в Российской Федерации, то с начала 2024 г. данное правило частично изменилось – вводится п.6.2 в ч.1 ст. 208 НК РФ, согласно которому к доходам от источников в Российской Федерации также относится вознаграждение и иные выплаты при выполнении дистанционным работником трудовой функции дистанционно по договору с работодателем, являющимся российской организацией, с обособленным подразделением иностранной организации, зарегистрированным на территории Российской Федерации [9].

В связи с данными изменениями доход дистанционных сотрудников-нерезидентов РФ теперь одновременно облагается в двух государствах:

1. В стране, резидентом которой является сотрудник (действует налоговая юрисдикция государства-резидентства);
2. В Российской Федерации (действует налоговая юрисдикция государства-источника дохода).

По итогу, подобная категория работников (резидент иностранного государства, дистанционно работающий на российскую компанию) попадет в ситуацию двойного налогообложения, если в иностранном государстве не установлены ограничения по территории, где получен доход. Возможно, что



данное усложнение налоговых правоотношений при уплате НДФЛ также станет поводом для изменений иных нормативных правовых актов.

Таким образом, динамичность процесса внесения изменений в российское законодательство зависит от его правового повода. Так обобщение судебной практики может идти ни один год прежде, чем произойдет изменение в законодательстве. В то время, как модернизация в «смежном» законодательстве, наиболее быстро приводит к изменению связанных с ним нормативных правовых актов. Более того, возможность оценки «скорости» изменения законодательства на основе правового повода, приводящего к такому изменению, позволяет прогнозировать следующую информацию:

1. Примерный диапазон времени, необходимого для принятия изменений;
2. Органы власти, которые будут инициаторами данных изменений;
3. Влияют ли данные изменения на судебную практику.

Также проанализировав правовые поводы для изменения российского законодательства в отдельные периоды времени, можно в целом оценить эффективность функционирования и развития органов публичной власти.

Список литературы:

1. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.
3. Шайхутдинова Р.Р. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Право и современные государства. – 2018. – № 5. – С. 50-57.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского



голосования 01.07.2020). СПС «КонсультантПлюс» // URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

5. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ. СПС «КонсультантПлюс» // URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/

6. Ловчикова Ю.В. Принцип добросовестности в гражданском праве как гарант прав человека в XXI веке // Вопросы российской юстиции. – 2021. – № 12. – С. 164-173.

7. Степанова М.О. Основные изменения законодательства Российской Федерации в научно-технологической сфере за 2018 год // Наука. Инновации. Образование. – 2019. – Т. 14. – № 1. – С. 147–166.

8. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ // URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/

9. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/

10. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ // URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/

11. Конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан от 18.10.1996 «Об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал» // Собрание законодательства РФ, 16.03.1998, № 11, ст. 1243.

12. Федеральный закон от 28.04.1997 № 74-ФЗ «О ратификации Конвенции между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал» // Собрание законодательства РФ, 05.05.1997, № 18, ст. 2103.



13. Ловчикова Ю.В. Цифровой рубль как перспектива развития российской экономики // Бизнес, менеджмент и право: Digital reality: материалы международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 29 октября 2021 года. – Екатеринбург: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Уральский государственный юридический университет", 2021. – С. 747-750.