

Желдыбина Татьяна Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры истории государства
и права, Саратовская государственная
юридическая академия,
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1,
email: tatyana130802@yandex.ru

Zheldybina, Tatiana A.,
PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department
of History of State and Law, Saratov State Law
Academy, 1 Volskaya Str., Saratov,
410056, Russian Federation,
email: tatyana130802@yandex.ru

ЗАКОНЫ С ОТДАЛЕННОЙ ПЕРСПЕКТИВОЙ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ



LAWS WITH A DISTANT PROSPECT OF COMING INTO FORCE

АННОТАЦИЯ. В статье исследуются вопросы законов с отдаленной перспективой вступления в силу. Отправной точкой для написания статьи послужил принятый 14 июня 2023 г. Европейским парламентом закон «Об искусственном интеллекте». Дан анализ наиболее важных с точки зрения автора примеров таких законов. Подчеркивается, что в юридической среде данное законодательство не воспринимается однозначно положительно. Изучены различные точки зрения на законы с отдаленной перспективой вступления в силу или законы с отложенной датой. Обращается внимание на недостатки таких законов, в связи с чем ставится вопрос об их целесообразности. Законы с отдаленной перспективой вступления в силу наглядно демонстрируют пробелы и недостатки законодательства. Автор обозначает возможные риски, предупреждая от отступления от сущности и определенности права. Выводы, сформулированные в статье, вполне могут быть учтены юридической наукой и послужить индикатором современного правотворческого процесса.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: закон; законотворчество; законы с отдаленной перспективой; система законодательства.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:

Желдыбина, Т. А. Законы с отдаленной перспективой вступления в силу / Т. А. Желдыбина. – Текст : непосредственный // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2023. – Т. 10, № 3. – С. 25–29. – DOI: 10.18522/2313-6138-2023-10-3-3.

ABSTRACT. The article examines the issues of laws with a distant prospect of entry into force. The starting point for writing the article was the law “On Artificial Intelligence” adopted by the European Parliament on June 14, 2023. The analysis of the most important examples of such laws from the author’s point of view is given. It is emphasized that in the legal environment, this legislation is not perceived unambiguously positively. Various points of view on laws with a distant prospect of entry into force or laws with a delayed date have been studied. Attention is drawn to the shortcomings of such laws, in connection with which the question of their expediency is raised. Laws with a long-term prospect of coming into force clearly demonstrate the gaps and shortcomings of legislation. The author identifies possible risks, warning against deviation from the essence and certainty of the law. The conclusions formulated in the article may well be taken into account by legal science and serve as an indicator of the modern law-making process.

KEYWORDS: law; lawmaking; laws with a long-term perspective; system of legislation.

FOR CITATION:

*Zheldybina, T. A. (2023) Laws with a Distant Prospect of Coming into Force. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*. 10(3): 25–29 [in Russian]. – DOI: 10.18522/2313-6138-2023-10-3-3.*

Введение. Согласно ст. 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14.06.1994 № 5-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) законы в Российской Федерации вступают в силу по истечении 10 дней после официального опубликования. Между тем в законе может быть оговорено, что это может произойти через определенное количество времени после дня официального опубликования.

В силу недостаточной разработанности данной проблематики в юридической науке возникает необходимость обратиться к вопросу законов с отдаленной перспективой или с отложенной датой вступления в силу. С нашей точки зрения, рассматриваемая правовая конструкция нуждается в понятийном осмыслении и четкой формулировке. Показательно то обстоятельство, что она не вошла в научный оборот и законодательно не закреплена, поэтому ее интерпретации заслуживают серьезного внимания. Более точной для обозначения данного явления представляется конструкция «законы с отдаленной перспективой вступления в силу».

Предметом исследования является изучение особенностей таких законов с целью оптимизации правотворческой деятельности.

Использование потенциала диалектического, логического, системно-структурного, функционального, формально-юридического методов познания позволило изучить комплекс вопросов, связанных с темой законов с отдаленной перспективой в их взаимосвязи и взаимообусловленности с точки зрения юридической теории и практики.

Необходимо отметить, что данную проблематику актуализировали потребности глобализации, а также проблемы постпандемийного развития законодательства. По прогнозам А. И. Овчинникова, «выработка адекватных форм нормативного закрепления и адаптации технических достижений в рамках правоприменения требует времени и специальных познаний, координации усилий как правоведов, так и ученых – представителей технических специальностей» [8, с. 19].

Полагаем, что комплекс теоретических и практических проблем, появившихся в связи

с указанным законодательством, нуждается в глубоком осмыслении.

Постановка проблемы и анализ законодательства. Актуальность предпринятой темы исследования демонстрирует недавний пример принятого Европейским парламентом закона от 14 июня 2023 г., где впервые регламентированы правила в сфере систем искусственного интеллекта (например, таких как чат-бот ChatGPT) и утвержден запрет использования распознавания лиц в реальном времени. Европарламент выразил свою переговорную позицию в процессе голосования со следующими результатами: 499 голосов «за», 28 «против», 93 воздержались. С целью принятия окончательного варианта закона приблизительно в 2026 г. запланированы межгосударственные переговоры. Депутаты Европарламента гарантировали, что классификация приложений высокого риска будет включать системы искусственного интеллекта, которые наносят значительный вред здоровью, безопасности, основным правам людей или окружающей среде. Системы искусственного интеллекта, используемые для влияния на избирателей и исход выборов, и системы рекомендаций, используемые платформами социальных сетей, были добавлены в список повышенного риска [9].

Подобного рода законы уже встречались в российском законодательстве. В качестве широко обсуждавшегося примера можно привести вызвавший неоднозначную оценку и накал дискуссий как в общественно-политической, так и в научной юридической среде «закон Яровой» (или, как его еще называют, «пакет Яровой»), разработанный И. Яровой и В. Озеровым, официальное название – Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 06.07.2016 № 374-ФЗ.

Закон дополняет Уголовный кодекс новыми составами преступлений и обязывает операторов связи хранить звонки и сообщения абонентов за определенный период, устанавливает запрет на использование несертифицированных средств кодирования, обязывает хранить передаваемые пользователями данные и предоставлять их в случае запроса в органы власти.

Однако по просьбе операторов связи введение части норм закона было отложено. Что дала такая отсрочка?

Требования российского закона по хранению трафика уникальны для мировой практики, однако система его записи оказалась дорогостоящей, а в связи с этим – огромны расходы операторов. Работы по реализации такого плотного проекта предполагают подготовку технического задания и тестовые испытания.

Д. Ганьжа в своей статье с характерным названием «Закон Яровой: отложить нельзя реализовать» верно заметил, что «в свое время инициаторы принятия закона не сочли нужным обсудить его с отраслью» [4, с. 5].

Кроме этого, сам закон и в других его положениях достаточно противоречив. С одной стороны, необходимость его принятия была весомой, а с другой – отложить дату его вступления в силу целесообразно было бы и по другим основаниям.

Так, можно напомнить, что закон накладывает ограничения на деятельность религиозных организаций: устанавливается закрытый перечень мест, в которых допускается миссионерская деятельность, вводится запрет на нее в жилых помещениях и т. д.

Нельзя не согласиться с мнением о том, что данный закон нарушает конституционное право на свободу совести и вероисповедания. О. Р. Аверина совершенно справедливо указывает на многочисленные примеры сужения прав граждан в этой сфере, когда такие непродуманные антиконституционные законы, принимаемые как будто бы с благими целями, дестабилизируют обстановку в стране, порождают социальную напряженность и недоверие к власти [1, с. 16]. Поэтому комплекс обозначенных и многих других проблем, действительно сложившихся в сфере миссионерской деятельности (как в теории, так и в правоприменительной практике, носящей субъективный отпечаток), не получил надлежащего разрешения в законе. Дату вступления в силу таких положений следовало бы отложить.

В контексте нашего анализа обращает на себя внимание Федеральный закон «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» от 15.04.2019 № 59-ФЗ о запрете хостелов – также с отдаленной датой вступления в силу. Закон вступил в силу с 1 октября 2019

г. Согласно его положениям стало невозможно использовать в многоквартирном доме жилое помещение для предоставления гостиничных услуг. В случае запретов хостелов выявилось много положительных моментов, связанных с такой отсрочкой. Например, многие места в хостелах уже были забронированы в силу их невысокой оплаты. Также предполагалось, что связанный с этой сферой бизнес получит новое оформление согласно требованиям или будет закрыт, за предоставленное законодателем время появилась возможность перевода статуса помещения из жилого в нежилое.

Существует практика, когда некоторые статьи закона могут вступать в силу в разные периоды времени. Например, когда изменения планируются в бюджетном законодательстве или касаются социальных выплат. Так, первый заместитель председателя Комитета по контролю и регламенту Государственной Думы РФ Д. Пьяных в своем интервью отметил, что когда бюджет уже сверстан на этот год, то изменение механизма налоговых поступлений неоправданно. Они вводятся с 1 января следующего года [3].

Показателен в плане законодательства с отдаленной перспективой «закон о такси», официальное название которого – Федеральный закон «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29.12.2022 № 580-ФЗ.

Депутаты Госдумы подготовили законопроект об отсрочке вступления в силу именно части требований указанного выше закона в связи с тем, что не все регионы были готовы выполнить его требования – создать специальные реестры для хранения информации о водителях и автомобилях.

До 2024 г. откладываются требования к водителям предоставлять справку о наличии или отсутствии непогашенной судимости; к экологическому классу автомобиля такси; к аттестации водителей на знание города; связанные с созданием федеральной автоматизированной системы ФГИС «Такси» [2]. Как видно, совокупность отложенных норм свидетельствует о том, что баланс социальных интересов, прав и

обязанностей сторон должен быть обеспечен именно в сфере механизма их реализации, поэтому реальная отсрочка вступления в силу закона рассматривалась как объективная необходимость.

Законодательство с отдаленной перспективой, на наш взгляд, недостаточно исследовано в юридической литературе. Хотя и говорится о положительном влиянии парламента и усилении его контроля за проектами законов с отложенным сроком [5], все-таки по большей части анализ проблемы таких законов проводится с точки зрения недостатков.

Обратившись к теме такого законодательства, А. Елаев делает акцент на его негативных сторонах, а именно [6]:

1. Такие законы непопулярны, они не вызывают восхищения или воодушевления у субъектов правоотношений, которым предстоит их применить.

2. При принятии данных законов субъекты законотворчества предпочитают говорить о том, что принятие закона требуется, чтобы «закрепить основу для дальнейшего реформирования», текст «не является окончательным» или «может быть доработан». Но «доработать» законопроект, ставший законом, нельзя, необходимо принимать новый закон, и нередко – в более сложном порядке лоббирования, так как соответствующее правоотношение уже считается урегулированным.

3. Закон содержит большое число бланкетных диспозиций на правовые акты, которые еще только предстоит принять, но не парламенту, а нижестоящим министерствам и ведомствам.

4. Закон принимается в таком виде со своей первоначальной целью – чтобы у субъектов правоприменения было время к нему подготовиться. Но так как о данном законе редко пишут после принятия, только небольшое количество предпринимателей и чиновников что-то делает к обозначенной дате.

5. Такой закон очень выгоден для организаторов разных дорогостоящих семинаров и тренингов, когда «эксперты» читают лекции на тему изменений в законодательстве и т. д.

Выводы. Резюмируя сказанное, в качестве итога можно констатировать следующее.

Растущее внимание к вопросам законов с отдаленной перспективой вступления в силу

очевидно. Для качественного состояния действующего законодательства исследование проблем, связанных с такими законами, имеет немаловажное и даже определяющее значение. Обращение к теме законов с отдаленной перспективой обусловлено тем обстоятельством, что обозначение проблемного поля, связанного с такими законами, является связующим звеном с правоприменением. Поэтому затронутые нами в статье некоторые аспекты не только важны для тех, кто причастен к законотворчеству, толкованию, применению права, но и касаются широкого круга субъектов.

Российские законы с отдаленной перспективой позволяют рассматривать их как достаточно абстрактное законодательство, расширяющее горизонты для недоверия законодателю. Отложенные нормы закона должны иметь конкретное рациональное воплощение, что в действительности не достигается.

Дефекты в системе законодательства, обнаруженные в связи с принятием такого рода законов, ставят под сомнение само содержание права, его определенность. «Закон, затрагивающий и искажающий существо содержания (то есть сущность) права, – заметила В. В. Лапаева, – перестает быть правовым законом» [7, с. 495].

К тому же, как показали события предшествующих лет, изменения могут происходить столь стремительно, что нормативное закрепление положений в том или ином законе может быть уже неактуально.

В настоящее время это довольно шаткий фундамент для построения стройной непротиворечивой системы законодательства и функционирования правовых механизмов на должном уровне.

Еще один вопрос, возникающий в связи с необходимостью появления законов с отложенной датой вступления в силу, – это целесообразность таких законов. В отдаленной перспективе лучше не применять такую практику в сфере, где есть высокие риски. Отсюда следует, что сферы, где необходимы огромные денежные вложения, новые разработки, внедрение новых инновационных систем и наукоемких и высокотехнологичных отраслей (предполагающих в том числе временные затраты), требуют разумных подходов, а не спешных решений, лоббирования интересов определенных групп.

Список использованных источников

1. Аверина О. Р. «Закон Яровой»: законодательные нововведения в конфессиональной сфере и их последствия // Экономика, управление, общество: история и современность: материалы XV Всероссийской науч.-практ. конф.: в 3 ч. Хабаровск, 2017. Ч. 1. С. 12–17.
2. Большинство новых требований закона о такси отложат до 2024–2025 годов // Известия. 2023. 29 июня. URL: <https://iz.ru/1536826/2023-06-29/bolshinstvo-novykh-trebovanii-zakona-o-taksi-otlozhat-do-2024-2025-godov> (дата обращения: 29.06.2023).
3. В Госдуме не согласились с идеей ЦБ об отсроченном вступлении в силу для всех законов. URL: <https://dumatv.ru/news/v-gd-zayavili-o-chrezmernosti-dopolnitelnogo-zakrepleniya-otsrochki-vstupleniya-zakonov-v-silu> (дата обращения: 22.06.2023).
4. Ганьжа Д. Закон Яровой: отложить нельзя реализовать // Журнал сетевых решений LAN. 2017. № 3. С. 2–5.
5. Госдума и кабмин примут поправки в регламенты с целью усиления парламентского контроля. URL: <https://tass.ru/politika/3889351> (дата обращения: 25.06.2023).
6. Елаев А. «Закон с отложенной датой»: уловка для несведущих. URL: https://zakon.ru/blog/2016/07/26/zakon_s_otlozhennoj_datoj_ulovka_dlya_nesveduschih (дата обращения: 27.06.2023).
7. Лапаева В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика. М.: Российская академия правосудия, 2012. 580 с.
8. Овчинников А. И. Правовое стимулирование развития цифровой экономики: векторы и приоритеты // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 4. С. 15–24.
9. MEPs ready to negotiate first-ever rules for safe and transparent AI. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230609IPR96212/meps-ready-to-negotiate-first-ever-rules-for-safe-and-transparent-ai> (date of application: 17.06.2023).

References

1. Averina O. R. “Yarovaya Law”: legislative innovations in the confessional sphere and their consequences // Economics, management, society: history and modernity: Materials of the XV All-Russian Scientific and Practical Conference: in 3 parts. Khabarovsk, 2017. Part 1. P. 12–17 [in Russian].
2. Most of the new requirements of the taxi law will be postponed until 2024-2025 // Izvestiya. 2023. June 29. Available at: <https://iz.ru/1536826/2023-06-29/bolshinstvo-novykh-trebovanii-zakona-o-taksi-otlozhat-do-2024-2025-godov> (date of application: 29.06.2023) [in Russian].
3. The State Duma did not agree with the idea of the Central Bank on delayed entry into force for all laws. Available at: <https://dumatv.ru/news/v-gd-zayavili-o-chrezmernosti-dopolnitelnogo-zakrepleniya-otsrochki-vstupleniya-zakonov-v-silu> (date of application: 22.06.2023) [in Russian].
4. Ganzha D. Yarovaya Law: it is impossible to postpone // LAN Network Solutions Log. 2017. No. 3. P. 2–5 [in Russian].
5. The State Duma and the Cabinet of Ministers will adopt amendments to the regulations in order to strengthen parliamentary control. Available at: <https://tass.ru/politika/3889351> (date of application: 25.06.2023) [in Russian].
6. Elaev A. “Law with a delayed date”: a trick for the ignorant. Available at: https://zakon.ru/blog/2016/07/26/zakon_s_otlozhennoj_datoj_ulovka_dlya_nesveduschih (date of application: 27.06.2023) [in Russian].
7. Lapaeva V. V. Types of legal understanding: legal theory and practice. Monograph. Moscow: Russian Academy of Justice, 2012. 580 p. [in Russian].
8. Ovchinnikov A. I. Legal stimulation of the development of the digital economy: vectors and priorities // North Caucasian Legal Bulletin. 2021. No. 4. P. 15–24 [in Russian].
9. MEPs ready to negotiate first-ever rules for safe and transparent AI. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230609IPR96212/meps-ready-to-negotiate-first-ever-rules-for-safe-and-transparent-ai> (date of application: 17.06.2023) [in English].

Поступила в редакцию 09.07.2023

Received July 09, 2023