Евразийская адвокатура. 2022. № 4 (59). С. 81.
Eurasian advocacy. 2022;(4(59)):81.

Актуальные проблемы юридической науки и практики
Научная статья
УДК 34.03
doi 10.52068/2304-9839_2022_59_4_81

ДОРМАНТСКИЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ, И НЕ ТОЛЬКО…

ВИНОГРАДОВА Елена Валерьевна[1], ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович[2]
[1] Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук
119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10, Российская Федерация
[2] Доктор юридических наук, академик РАЕН, профессор Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации
198206, г. Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1, Российская Федерация

Аннотация: Принятие законов – процесс весьма непростой, включающий в себя не только юридико-технические процедуры, но и политико-правовые. В некоторых случаях отсутствие согласованной воли позволяет на длительное время остановить движение от законопроекта к закону. Анализируя это явление, которое мы назвали «дормантскими законопроектами», мы обратили внимание на то, что спящее состояние может сопровождать не только законопроектную деятельность, существуют «спящие нормы», «спящие договоры» и даже «спящие полномочия». В статье на основе анализа нормативно-правовых актов предпринята попытка исследовать некоторые договоры и полномочия, обозначаемые, в предложенной нами терминологии, дормантскими.

Ключевые слова: законопроект, дормантские законопроекты, резервные полномочия, дормантские договоры и полномочия

Для цитирования: Виноградова Е.В., Захарцев С.И. Дормантские законопроекты, и не только… // Евразийская адвокатура. 2022. № 4 (59). С. 81. https:// doi.org/10.52068/2304-9839_2022_59_4_81

Actual problems of law science and practice
Original article

DORMANT BILLS, AND NOT ONLY…

VINOGRADOVA Elena Valeryevna[1], ZAKHARTSEV Sergey Ivanovich[2]
[1] Doctor of Law, Professor, Chief Scientific Officer Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
119019, Moscow, Znamenka St., 10, Russian Federation
[2] Doctor of Law, Academician of the Russian Academy of Sciences, Professor St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute of National Guard Troops Of the Russian Federation
198206, St. Petersburg, Letchika Pilyutova str., 1, Russian Federation

Abstract: The adoption of laws is a very difficult process, which includes not only legal and technical procedures, but also political and legal ones. In some cases, the lack of a coordinated will allows for a long time to stop the movement from the bill to the law. Analyzing this phenomenon, which we called "dormant bills", we drew attention to the fact that a dormant state can accompany not only legislative activity, there are "dormant norms", "dormant contracts", and even "dormant powers". The article, based on the analysis of normative legal acts, attempts to investigate some contracts and powers designated in the terminology we have proposed – dormant.

Keywords: Draft law, German bills, reserve powers, German treaties and powers

For citation: Vinogradova E.V., Zakhartsev S.I. Dormant bills, and not only … = Eurasian advocacy. 2022;4(59):81. (In Russ.). https://doi.org/10.52068/2304-9839_2022_59_4_81

Исследованию процедур и алгоритма принятия законов посвящено много теоретических работ. Доктринальное осмысление стадий законодательного процесса, правовой природы законодательных инициатив, классификации законопроектов необходимо для формирования единства подходов ко многим вопросам, сопровождающим работу парламента. Одним из них,

© Виноградова Е.В., Захарцев С.И., 2022

в частности, можно считать ответственность парламента в целом или фракций, групп, отдельных депутатов за неэффективность правотворческой деятельности. Для российского законодательного процесса это положение усугубляется еще и тем, что до сих пор, несмотря на осознание значимости такого закона, проявляющейся в неоднократно предлагаемых законопроектах, отсутствует специальный акт в виде «Закона о законах». Очевидно, что это не способствует стабильности законодательства.

Дифференциация законопроектов, как правило, происходит, исходя из предмета. В то же время авторами данного исследования было обращено внимание на специфические законопроекты, впавшие в состояние летаргии, то есть не отмененные, но и не принятые в течение длительного времени, для которых было предложено обобщающее название «дормантские законопроекты» [1, 2]. Определяя название для таких законопроектов, мы исходили из существующего понятия «dormientes», переводимого с латыни как «спящие». В предыдущих исследованиях мы обращали внимание на то, что «впавший» в состояние летаргии законопроект, иллюстрирующий небрежность внесения и принятия к рассмотрению законодательных инициатив, создает неопределенность при необходимости правового регулирования вопроса, полностью или частично совпадающего с предметом «спящего» законопроекта. Кроме того, так называемое «молчание права» может свидетельствовать о том, что законодатель не считает целесообразным урегулировать соответствующее отношение правовыми средствами либо отвергает признание за данными обстоятельствами наступления (ненаступления) определенных юридических последствий [3].

Исследования этой темы предопределило интерес к явлениям, близким по смыслу, в частности, «дормантским законам», «дормантским международным договорам» и «дормантским полномочиям».

Используя предложенную терминологию, наличие «дормантских международных договоров» очень хорошо можно проиллюстрировать на примере нератифицированного подписанного Россией в апреле 1997 г. Протокола № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод [7], оформившего решение об отказе от применения смертной казни на территории России [4]. Прошло 25 лет, договор до сих пор не ратифицирован. Вне оценок целесообразности отмены смертной казни хотелось бы отметить, что процедура, мягко говоря, затянулась.

Говоря о «дормантских полномочиях», мы проанализировали некоторые полномочия одного из органов государственной власти – Конституционного Суда. Небезынтересно напомнить, что до принятия конституционных поправок в 2020 г. в соответствии с положениями ч. 3 ст. 100 Российской Конституции совместное собрание палат Федерального Собрания было предусмотрено для заслушивания Посланий Президента и Конституционного Суда (кроме того, совместно палаты ФСРФ до внесения в 2020 г. поправок в Конституцию могли собираться в соответствии с положениями ч. 3 ст. 100 для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств). Относительно института Посланий Президента РФ очевидно, что он стал традиционным для России. Этот формат часто используется для весьма важных для страны предложений. В частности, предложение о внесении поправок в российскую Конституцию 1993 г. было озвучено 15 января 2020 г. в ходе ежегодного послания Президента Федеральному Собранию. Относительно посланий российскому парламенту высшего судебного органа конституционного контроля нужно отметить, что этим конституционным полномочием Конституционный Суд РФ не воспользовался в течение 22 лет ни разу. На самом деле вряд ли это можно оценивать положительно. Правовые позиции Конституционного Суда есть результат истолкования конкретных положений законодательства, итог выявления конституционного смысла рассматриваемых положений в пределах компетенции Конституционного Суда. Спецификой его конституционно-контрольных полномочий предопределяются особенности правовой природы и юридической силы решений Суда. Правовые позиции Конституционного Суда, выраженные по итогам рассмотрения дела в его постановлении или определении, имеют общеобязательный характер, обладают нормативностью и, соответственно, могут признаваться источниками права. При этом в основном речь идет не только о так называемом «негативном нормотворчестве», которое является следствием признания не соответствующими Конституции положений оспариваемого нормативного акта, в связи с чем он утрачивает силу. Конституционный Суд, применяя формулу «законодателю надлежит сформулировать...», создает положения нормативного характера, имеющие общеобязательный характер, повышенную юридическую силу. В этом проявляется специфическая форма его правотворческой деятельности, так как с помощью конституционного истолкования преодо-

левается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих ценностей. Обеспечивая сбалансированность конституционных ценностей, Конституционный Суд Российской Федерации раскрывает их подлинную сущность с учетом содержания самой Конституции [5, с. 115]. Такие конституционные полномочия КС РФ предопределяют наличие существенного повода для диалога между Конституционным Судом и Федеральным Собранием. Многие проблемные вопросы, вероятно, могли бы быть урегулированы в этом формате. Но… не состоялось, не случилось. Принятый в 2020 г. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции исключил из конституционного текста упоминание о послании парламенту Конституционного Суда Российской Федерации.

Следует отметить, что «дормантские полномочия» существуют в полномочиях органов конституционного контроля многих стран, мы проанализировали их на примере Федерального конституционного суда Германии (далее – ФКСГ), наделенного рядом резервных полномочий, которые ФКСГ либо никогда не использовал, либо использует крайне редко.

К таким полномочиям относится, например, лишение основных прав, которое основано на положении, что защита гарантированных Конституцией прав человека в Германии осуществляется только в том случае, если не происходит злоупотребление данными правами в целях свержения конституционного строя. Лица, использующие свои права с этой целью, могут быть лишены их (ст. 18 Конституции). Кроме того, к полномочиям ФКСГ в соответствии с положениями ст. 21 Конституции ФРГ относится возможность запрета политической партии в случае, если деятельность последней направлена на причинение ущерба основам конституционного строя. Обычными, традиционными для многих Основных законов являются крайне редко используемые полномочия по проверке правильности выборов, обвинений против Президента и других высших должностных лиц, в частности, против судей. Специфика федеративного устройства Германии обусловила полномочия по рассмотрению споров при расхождении в толковании Основного закона конституционными судами земель и по рассмотрению споров при расхождении мнений по вопросу о действии права в качестве федерального права.

Появление данных, в используемой нами терминологии «дормантских», полномочий исследователи связывают с историческими предпосылками и требованиями современного демократического государства [6].

В завершение хотелось бы отметить, что предлагаемое исследование имеет цель привлечь внимание к теме, которой в сегодняшнем теоретико-правовом пространстве не уделяется должного внимания. Вместе с тем мы полагаем, что обозначенные в статье примеры, наши аргументы и выводы могут вызвать научную дискуссию по теме, которая заслуживает серьезного исследования не только у специалистов в области конституционного права, но и у исследователей, чей научный интерес лежит в плоскостях истории, теории и философии права.

Список источников

1. Захарцев С.И., Виноградова Е.В., Сальников В.П. Дормантские законопроекты – летаргия без срока давности // Юридическая наука: история и современность. 2022. № 4.
2. Захарцев С.И. Виноградова Е.В., Сальников В.П. Дормантские законопроекты. Летаргия законодательных инициатив // Право и государство: теория и практика. 2022. № 7.
3. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 34–36.
4. Виноградова Е.В. Российская конституционная идентичность. Смертная казнь, против и… против // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022-1. вып. 55. С. 22–46.
5. Виноградова Е.В. Грани современного российского конституционализма. М.: Ритм, 2021.
6. Свистунова М.А. Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германия: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007.
7. Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни [Электронный ресурс]. URL: http://www.threefold.ru/ru.

References

1. Zaxarcev S.I., Vinogradova E.V., Sal`nikov V.P. Dormantskie zakonoproekty` – letargiya bez sroka davnosti // Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost`. 2022. № 4.
2. Zaxarcev S.I. Vinogradova E.V., Sal`nikov V.P. Dormantskie zakonoproekty`. Letargiya zakonodatel`ny`x iniciativ // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2022. № 7.
3. Lazarev V.V. Probely` v prave i puti ix ustraneniya. M., 1974. S. 34–36.
4. Vinogradova E.V. Rossijskaya konstitucionnaya identichnost`. Smertnaya kazn`, protiv i… protiv // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2022-1. vy`p. 55. S. 22–46.
5. Vinogradova E.V. Grani sovremennogo rossijskogo konstitucionalizma. M.: Ritm, 2021.

6. Svistunova M.A. Sudebny`j konstitucionny`j kontrol` v Federativnoj Respublike Germaniya: konstitucionno-pravovoj status Federal`nogo konstitucionnogo suda: avtoref. dis. … kand. yurid. nauk. M., 2007.
7. Protokol № 6 k Konvencii o zashhite prav cheloveka i osnovny`x svobod otnositel`no otmeny` smertnoj kazni [E`lektronny`j resurs]. URL: http://www.threefold.ru/ru.

Статья поступила в редакцию 13.11.22; одобрена после рецензирования 20.11.22; принята к публикации 20.11.22.

The article was submitted 13.11.22; approved after reviewing 20.11.22; accepted for publication 20.11.22.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.
The authors declare no conflicts of interests.

