

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА В РОССИИ

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

SOME ASPECTS OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE LIGHT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM IN RUSSIA

I. I. Tunina

Voronezh State University

Аннотация: рассмотрены понятие и особенности законодательного процесса, дана характеристика его обязательных и факультативных стадий; проанализированы поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., касающиеся рассматриваемой сферы; сформулированы предложения по совершенствованию действующего конституционного законодательства Российской Федерации относительно законодательного процесса.

Ключевые слова: законодательная инициатива, законодательный процесс, закон, законопроект, законотворчество, планирование, стадии законодательного процесса.

Abstract: examines the concept and features of the legislative process, characterizes its mandatory and optional stages; analyzed the amendments made to the Constitution of the Russian Federation in 2020 relating to the area under consideration; proposals were formulated to improve the current constitutional legislation of the Russian Federation regarding the legislative process.

Key words: legislative initiative, legislative process, law, bill, lawmaking, planning, stages of the legislative process.

Законодательный процесс – это явление государственной, общественной жизни, присущее любому демократическому обществу¹. Под законодательным процессом принято понимать упорядоченную процедуру прохождения законопроекта в органе законодательной власти, урегулированную процессуально-правовыми нормами². Имеются и более широкие трактовки этого термина, охватывающие предварительную деятельность по подготовке законопроекта с участием не только законодательного органа, но и других субъектов законотворческой

инициативы, научных коллективов, граждан и организаций, что имеет значение в определении концептуальных основ законодательного процесса. Каждая из его стадий последовательно сменяет другую, является самостоятельным законченным этапом законодательной деятельности³.

Результатом данного процесса являются законопроекты, которые впоследствии становятся законами, формируя основу правовой системы. В Российской Федерации, как и во многих других странах, закон выступает ключевым источником права. А право, в свою очередь, выполняет функцию главного регулятора общественных отношений в условиях постоянно меняющегося мира.

В Российской Федерации законодательный процесс регулируется Конституцией РФ, феде-

¹ См.: Пискунова Е. А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2013. № 9 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protssessa-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 11.03.2024).

² См.: Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 207.

© Тюнина И. И., 2024

³ См.: Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации : стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14.

ральными законами⁴, регламентами⁵ и иными актами палат Федерального Собрания РФ, нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ, принятыми в пределах их компетенции.

Особое внимание стоит уделить структуре законодательного процесса, которая включает в себя разнообразные процессуальные стадии. Каждая из них представляет собой самостоятельный этап законодательной деятельности с установленными временными рамками и конкретными задачами. Все стадии процесса следуют одна за другой в строгой последовательности, что обеспечивает логичное развитие процесса и создает условия для поэтапного решения возникающих перед ним задач.

Практически все ученые, рассматривая законодательный процесс, сходятся в том, что первой его стадией является законодательная инициатива, представляющая собой процедуру официального внесения в компетентный орган парламента уполномоченным субъектом законопроекта или законодательного предложения⁶. Особенность законодательной инициативы как начальной стадии заключается в активации механизма законотворческой деятельности парламента.

В процессе законотворчества важную роль играют субъекты законодательной инициативы, которые обладают правом представлять свои законопроекты для рассмотрения в Государственную Думу. Согласно положениям ч. 1 ст. 104 Конституции РФ⁷ данным правом на-

делены Президент, Совет Федерации вместе со своими сенаторами, депутаты Государственной Думы, а также Правительство и законодательные органы субъектов РФ.

Важно отметить, что право на законодательную инициативу также принадлежит Конституционному и Верховному Судам, что позволяет им активно участвовать в процессе формирования законодательной базы страны в рамках своих компетенций. Правовая система Российской Федерации четко регламентирует, что проекты законов, касающиеся вопросов введения или отмены налогов, освобождения от уплаты налогов, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, а также другие законопроекты, которые предполагают расходы из федерального бюджета, могут быть внесены на рассмотрение только при наличии соответствующего заключения от Правительства РФ.

В 2020 г. внесенные в Конституцию РФ поправки не повлияли на перечень субъектов права законодательной инициативы. Тем не менее в юридической сфере уже давно ведутся дискуссии о необходимости расширения данного списка субъектов за счет предоставления соответствующего права Генеральному прокурору, Уполномоченному по правам человека, Центральной избирательной комиссии, различным общественным объединениям, политическим партиям, отдельным группам граждан, а возможно, даже каждому гражданину нашей страны.

Отдельным направлением деятельности прокуратуры выступает правотворчество. Функциональная обязанность прокуратуры Российской Федерации, заключающаяся в участии в правотворческой деятельности, имеет ключевое значение для обеспечения законности и справедливости в стране. Это положение является неотъемлемой частью ст. 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁸. Оно подразумевает, что прокуратура имеет право направлять свои предложения о внесении изменений или дополнений, отмене или же принятии новых нормативных актов в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы. В качестве примера этой практики

⁴ Центральное место среди них занимает Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

⁵ См.: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

⁶ См.: Кулишенко Е. А. К вопросу об участии Уполномоченного по правам человека в законотворческом процессе Российской Федерации // Право и практика. 2020. № 1. С. 19.

⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.03.2024)

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

можно привести ситуацию в Воронежской области, где прокурор обладает возможностью направлять свои предложения в Воронежскую областную Думу согласно ст. 18 Устава Воронежской области. Однако стоит отметить, что на федеральном уровне Генеральный прокурор не имеет права законодательной инициативы в соответствии со ст. 104 Конституции РФ.

В свою очередь, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации играет важную роль в системе государственной защиты прав и свобод граждан. Созданная в соответствии с Конституцией РФ 1993 г., эта должность предусматривает реализацию комплекса мер, направленных на обеспечение соблюдения и уважение прав человека со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Среди ключевых задач Уполномоченного – восстановление нарушенных прав граждан, совершенствование законодательства о правах человека, приведение его в соответствие с международными нормами и принципами, а также проведение правового просвещения в области прав и свобод человека.

Тем не менее необходимо отметить, что действующие полномочия Уполномоченного по правам человека недостаточны для полноценного влияния на процесс правотворчества и инициирования необходимых реформ в области прав человека. Важно, чтобы Уполномоченный не только анализировал актуальные проблемы и выявлял тенденции в сферах, где чаще всего происходят нарушения прав человека, но и имел возможность на основе этих данных предлагать изменения в законодательстве и инициировать принятие новых законодательных актов.

В связи с этим предлагается внести поправки в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, расширив круг субъектов права законодательной инициативы за счет включения в него Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ, что позволит сделать процесс правотворчества более открытым и эффективным, обеспечив тем самым более полную и всестороннюю защиту прав и свобод российских граждан.

В законодательном процессе одним из ключевых этапов служит стадия, когда законодательный орган проводит предварительное и пленарное рассмотрение законопроектов. Во время этого этапа законопроект подвергается глубокому исследованию и тщательному анализу. Эксперты разбирают разнообразные позиции и стремятся

к формированию компромиссных решений, которые в значительной степени влияют на дальнейшее осуществление и практическое применение закона.

Процесс обсуждения законопроектов в Государственной Думе РФ, как правило, включали три чтения, каждое из которых имеет свою уникальную функциональную роль. Такое поэтапное рассмотрение позволяет организовать более системное и продуманное изучение законопроекта внутри законодательной структуры. Проведение многократных голосований в разное время создает благоприятные условия для детализированного анализа законопроекта и учета всех высказанных относительно него замечаний и предложений. С учетом этого стоит подчеркнуть важность нормативно регламентированных сроков, задающих временные рамки между чтениями законопроекта. Временные интервалы между чтениями должны определяться прежде всего исходя из необходимости выполнения всех процедур, связанных с подготовкой законопроекта к следующему этапу, включая его анализ в другой палате. Нижняя палата Парламента РФ после всестороннего рассмотрения решает принять или отклонить данный законопроект.

Третьим этапом в рамках законодательного процесса является принятие законопроекта Государственной Думой РФ путем голосования большинства депутатов. Стоит отметить, что при голосовании по проектам федеральных конституционных законов требуется поддержка не менее двух третей депутатского состава Государственной Думы РФ.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если же закон, принятый Государственной Думой, не требует обязательного рассмотрения в Совете Федерации согласно ст. 106 и 108 Конституции РФ и если не был рассмотрен Советом Федерации в течение 14 дней, то он без промедления направляется Государственной Думой Президенту РФ для подписания и обнародования.

Следующей стадией является рассмотрение и одобрение законопроекта Советом Федерации РФ, в результате которого верхняя палата парламента принимает решение либо одобрить закон, либо отклонить его. Постановление Совета Федерации об одобрении или отклонении принятого Государственной Думой закона по результатам его рассмотрения в срок не более пяти

дней направляется в Государственную Думу. В случае принятия Советом Федерации решения об одобрении принятого Государственной Думой закона его текст вместе с постановлением Совета Федерации направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Особую стадию законодательного процесса представляет преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов. Когда федеральный закон не получает одобрения со стороны Совета Федерации, он передается Советом Государственной Думы в ответственный комитет нижней палаты парламента, который проводит детальный анализ представленных аргументов Совета Федерации, формирует свое заключение и готовит ряд предложений по разрешению и устранению возникших расхождений для последующего обсуждения в палате.

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание закона, его обнародование и вступление в силу.

Принятый палатами закон направляется на подпись главе государства. Президент РФ, представляя свою подпись под законом, тем самым удостоверяет факт его принятия и обязательность последующего оглашения. В то же время у Президента РФ имеется право выразить свое несогласие с законом или его отдельными положениями и с соответствующей мотивировкой вернуть закон на доработку в парламент. В данной ситуации предусмотрено два основных сценария развития событий:

а) повторное обсуждение закона, который был отклонен Президентом, в Государственной Думе. В зависимости от решения парламента закон может быть либо снят с дальнейшего рассмотрения палатой в случае согласия с мнением Президента, либо принят в новой редакции с учетом предложений главы государства или же в прежней редакции;

б) повторное рассмотрение Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой, в редакции с учетом предложений Президента либо в прежней редакции, его одобрение или отклонение⁹.

⁹ См.: Пискунова Е. А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2013. № 9 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/>

Президент подписывает закон в течение 14 дней, и в течение 7 дней с момента подписания он подлежит официальной публикации. Неопубликованные законы законами не считаются. Этот процесс показывает важность и значимость населения страны в процессе законотворчества. И если у простого населения страны нет возможности к доступу законов, то они не имеют смысла.

С 2020 г. в Конституции РФ появилась дополнительная (факультативная) стадия законодательного процесса – направление Президентом РФ закона в Конституционный Суд РФ до подписания. Президент РФ обладает правом обратиться в Конституционный Суд РФ с целью получения экспертного мнения о том, соответствует ли одобренный парламентом закон положениям Основного закона страны. Это право выступает важным дополнением к законотворческой процедуре, касающейся федеральных конституционных и федеральных законов. Если конституционность закона будет подтверждена, глава государства его подписывает. Если Конституционный Суд РФ придет к выводу о несоответствии закона положениям Основного закона страны, глава государства возвращает его на доработку в Государственную Думу. Это новшество призвано обеспечить более высокую легитимность законов и гарантировать, что все законопроекты будут находиться в полном соответствии с Конституцией РФ.

Введенный в 2020 г. предварительный конституционный контроль также оказывает влияние на законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. В частности, в соответствии с запросом Президента РФ Конституционный Суд РФ проводит проверку конституционности региональных законов до момента их официального обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ, что регламентировано п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ.

Процесс создания и совершенствования законов выступает одним из ключевых направлений деятельности государства. При этом важно подчеркнуть, что государственные структуры обязаны не только заниматься принятием новых законодательных актов, но и постоянно работать над их улучшением и совершенствованием, чтобы обеспечить высокий уровень правовой

article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protsesta-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 11.03.2024).

защиты граждан и эффективность правоприменительной практики. В направлении повышения эффективности законотворчества и всего механизма правового регулирования представляется целесообразным ввести стадию планирования законопроектной деятельности как обязательного элемента законотворчества. Планирование позволяет выявить наиболее важные общественные и государственные запросы, определить последовательность законопроектных работ, упростить контроль за качеством работ по подготовке законопроектов. Подробная регламентация планирования законопроектной деятельности будет способствовать активизации законотворческой политики, а также позволит снизить число случайных и непродуманных законов, принятых в краткие сроки под влиянием сложившихся в государстве обстоятельств.

Библиографический список

Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации : стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14–23.

Кулишенко Е. А. К вопросу об участии Уполномоченного по правам человека в зако-

нотворческом процессе Российской Федерации // Право и практика. 2020. № 1. С. 19–22.

Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. 400 с.

Пискунова Е. А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2013. № 9 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protssessa-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 11.03.2024).

References

Abramova A. I. Modern legislative process of the Russian Federation: stages and problems of their improvement // Journal of Russian Law. 2007. No. 2. P. 14–23.

Kulishenko E. A. On the issue of the participation of the Commissioner for Human Rights in the legislative process of the Russian Federation // Law and practice. 2020. No. 1. P. 19–22.

Parliamentary law of Russia / ed. T. Ya. Khabrieva. Moscow, 2013. 400 p.

Piskunova E. A. The concept of the legislative process in the Russian Federation // Modern studies of social problems (electronic scientific journal). 2013. No. 9 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protssessa-v-rossiyskoy-federatsii>.

Воронежский государственный университет
Тюнина И. И., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: tunina-i@mail.ru

Поступила в редакцию: 08.11.2023

Для цитирования:

Тюнина И. И. Некоторые аспекты законодательного процесса в свете конституционной реформы 2020 года в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 53–57. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/53-57>.

Voronezh State University
Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Constitutional and Municipal Law
Department
E-mail: tunina-i@mail.ru

Received: 08.11.2023

For citation:

Tunina I. I. Some aspects of the legislative process in the light of the 2020 constitutional reform in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 53–57. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/53-57>.