

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный
университет»
Кафедра государственного и международного права

М. С. САВЧЕНКО, Е. С. БУТУРЛИНА

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
В ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ РФ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Краснодар 2014

УДК 342 (076)
ББК 67.99 (2)01
С12

Рецензент:

Л. П. Рассказов – доктор юридических наук,
профессор
(Кубанский ГАУ)

Савченко М. С.

С12 Законодательный процесс в Федеральном
Собрании РФ: учебное пособие /
Е. С. Бутурлина. – Краснодар, 2014. – 120 с.

В учебном пособии рассмотрены теоретические проблемы и практические вопросы организации законодательного процесса в российском парламенте.

Для студентов и магистрантов, обучающихся по направлениям подготовки 40.03.01 и 40.04.01. – Юриспруденция.

УДК 342 (076)
ББК 67.99 (2)01

© Савченко М. С., Бутурлина Е. С., © ФГБОУ
ВПО «Кубанский государственный аграрный
университет», 2014

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	5
1.1. Понятие и значение законодательного процесса, его основные стадии.....	5
1.2. Правовые основы законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации.....	12
1.3. Принципы законодательного процесса в парламенте Российской Федерации.....	16
Глава 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ	29
Глава 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
ЛИТЕРАТУРА	83

Введение

Законодательный процесс в Российской Федерации затрагивает интересы каждого гражданина нашей страны. В условиях развития правового государства, совершенствования российского законодательства правовое регулирование законодательного процесса, повышение результативности деятельности Федерального Собрания РФ играет все более важную роль.

Формирование в Российской Федерации демократического правового государства невозможно без построения системы законодательства, закрепляющего и регулирующего провозглашенные демократические ценности. При отсутствии развитого законодательства государство не может эффективно осуществлять свои функции, должным образом обеспечивать защиту прав человека. Важнейшим условием доверия граждан к органам государственной власти является последовательная и продуманная деятельность по принятию законов парламентом Российской Федерации. Как отмечает председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин, современная законотворческая деятельность в России, как никогда, является бурной и насыщенной и заставляет задуматься о многих проблемах, включая степень её эффективности. Занимаясь этим каждодневно, депутаты и парламентарии, не должны забывать о базовых канонах законотворчества. А пытаясь быстрее решить многие текущие задачи, всегда помнить о требованиях системности и взаимоувязанности принимаемых актов, о точности, лаконизме и «экономии» правового материала¹.

¹Выступление Председателя Государственной Думы С.Е. Нарышкина на научно-практической конференции «К 20-

Глава 1. Общая характеристика законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации

1.1 Понятие и значение законодательного процесса, его основные стадии

Законодательный процесс, являясь формально-юридическим выражением законотворческой функции государства обеспечивает главное направление деятельности законодательной власти. В ходе законодательной деятельности формируются правовые основы общественной жизни. В то же время современные политические, экономические, социальные условия российского общества определяют особенности осуществления деятельности, связанной с формированием российского законодательства. Создание нормативного акта напрямую связано с выявлением потребностей общества, закономерностей его развития. По утверждению К. Н. Дмитриевцева «в философско-правовом смысле целью законотворчества является согласование интересов различных социальных групп общества путем их перевода на язык норм права»². Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных общественных отношений, требующих правового регулирования и реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присутствии им формам. Природа законотворчества

летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности ФС РФ» (25 октября 2012г., МГУ им. М.В. Ломоносова) <http://www.duma.gov.ru/about/gdfsrf20/konferens2/index.php>
² *Дмитриевцев К.Н.* Процесс правотворчества в РФ: .. автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1994. С. 3.

заключается в выявлении интересов личности, общества, государства и влиянии на них через закрепление в юридической форме норм поведения.

В российском законодательстве отсутствует определение законодательного процесса. Анализ юридической литературы показывает, что существуют различные подходы к определению понятия законодательного процесса. Так, например, по мнению Б. А. Страшуна, законодательный процесс как юридическое понятие необходимо строго отграничивать от общесоциального понятия законотворчества. Как видим, автор достаточно широко понимает суть законодательного процесса. Законодательный процесс, как и любой юридический процесс, имеет два значения: 1) порядок деятельности (в данном случае – по созданию закона) и 2) сама эта деятельность. Она осуществляется законодательным органом – парламентом и главой государства при возможном в определенных случаях участии правительства либо, в редких случаях, – посредством процедуры референдума. Законотворчество – более широкое понятие, поскольку не исчерпывается собственно созданием закона, а включает оценку его эффективности и возможную последующую корректировку³.

В. Е. Чиркин, говоря о законодательном процессе и других формах работы парламента, полагает, что «процесс законодательства»⁴ является главной формой работы парламента. Конечно, законодательный процесс отражает и является проявлением форм деятельности

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Страшуна Б. А. М.: 1995. С. 182.

⁴ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1999. С.352.

парламента. Однако сводить деятельность парламента только к этой форме деятельности – явно недостаточно.

По мнению С.А. Авакьяна, законодательный процесс можно определить как совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства»⁵. О.Н. Булаков и И.Н. Рязанцев считают, что достаточно исчерпывающей является формулировка законодательного процесса как регламентированного Конституцией, законами и иными нормативно-правовыми актами процесса внесения на рассмотрение законодательного органа, принятия, опубликования и вступления в действие законов⁶.

Анализ различных подходов позволяет сформулировать следующее определение: законодательный процесс в широком смысле представляет собой деятельность законодательных органов государственной власти по принятию, изменению или отмене законов.

В законодательном процессе участвует множество субъектов, но только Федеральное Собрание уполномочено принимать федеральные и федеральные конституционные законы, имеющие высшую юридическую силу по отношению к другим нормативным актам и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Статья 94 Конституции Российской Федерации характеризует Федеральное Собрание как законодательный орган. В соответствии с этим

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России: . В 2 т. Т. 2. М., 2012. С. 509.

⁶ Булаков О.Н.,Рязанцев И.Н. Парламентское право России: курс лекций / Под общ. ред. д.ю.н.О.Н. Булакова. М., 2007. С.188.

положением законотворчество является основной функцией российского парламента.

Основываясь на анализе норм Конституции Российской Федерации, можно определить законодательный процесс в Российской Федерации как процесс принятия, одобрения и обнародования законов РФ тремя его участниками: Государственной Думой РФ, Советом Федерации РФ и Президентом РФ. Соответственно, законодательный процесс в Федеральном Собрании можно определить как процесс принятия и одобрения законов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Главной идеей законодательного процесса является принцип властного равновесия трех субъектов законотворчества: Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации. Все они участвуют в процессе в той мере, в какой это закреплено Конституцией РФ (п.п. 1 и 4 ст. 105, п. 4 ст. 107)⁷.

Регламент Государственной Думы развивает и конкретизирует положения и нормы Конституции Российской Федерации, касающиеся законодательного процесса, его основных стадий. Регламент же Совета Федерации выделяет процессуальные моменты, характеризующие участие Совета Федерации в законодательном процессе. Следует отметить, что роль палат Федерального Собрания в законодательном процессе не одинакова. Так, статья 105 Конституции

⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008г. № 7-ФКЗ, от 05.02 2014г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014г. № 11-ФКЗ) <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

Российской Федерации в ч.1 закрепляет, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных парламентах основная законотворческая деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов⁸.

Законодательный процесс представляет собой систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона. Совокупность процедур составляют стадии законодательного процесса, т.е. относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу⁹.

В юридической литературе существуют различные мнения относительно количества стадий законодательного процесса. В. Е. Чиркин отмечает, что обычно исследователи выделяют четыре стадии законодательного процесса: внесение законопроекта, его обсуждение, принятие закона, его промульгация (подписание, санкционирование главой государства, опубликование, сопровождающееся в некоторых странах указанием главы государства исполнять закон; последнее есть и в республиках, например во Франции, хотя идет от

⁸ Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: курс лекций / Под общ. ред. д.ю.н.О.Н. Булакова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С.188.

⁹ Гузнов А.Г. Кененов А.А. Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 1995. С.77.

монархических традиций)¹⁰. Нередко особо выделяется комитетская стадия (работа над законопроектом в комитете парламента, соответствующем профилю закона).

Заслуживает внимания точка зрения С.А. Авакьян, согласно которой в России следует выделять особые стадии: подготовку законопроекта к рассмотрению в Государственной Думе и одобрение или неодобрение в Совете Федерации¹¹.

Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие стадии законодательного процесса:

1) внесение законопроекта в Государственную Думу (осуществление права законодательной инициативы);

2) подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой;

3) рассмотрение и принятие законопроекта Государственной Думой, либо его отклонение;

4) одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо его отклонение;

Вместо этой стадии возможна другая, хотя и не всегда обязательная стадия: рассмотрение и неодобрение закона Советом Федерации. Тогда следует еще одна дополнительная стадия — создание согласительной комиссии обеих палат, повторное рассмотрение закона в Думе и его принятие;

5) подписание закона либо его отклонение (применение вето) Президентом РФ;

¹⁰ Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2008. С. 275.

¹¹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 278.

При отклонении Президентом РФ закона (право вето) появляется дополнительная стадия— рассмотрение закона в Государственной Думе и Совете Федерации, принятие предложений Президента РФ или преодоление вето двумя третями голосов парламентариев, после чего следует подписание закона Президентом РФ.

б) опубликование закона.

Четвертой стадии при определенных обстоятельствах может и не быть: если принятый Государственной Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации (ст. 106 Конституции) или если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, тогда на 15-й день со дня поступления из Государственной Думы федеральный закон направляется Председателем Совета Федерации Президенту для подписания и обнародования, о чем направляется уведомление в Государственную Думу. Правда, по мнению Конституционного Суда РФ, в этом случае имеет место молчаливое одобрение закона Советом Федерации и возникает вопрос является ли это стадией законодательного процесса (см. об этом далее).

Таким образом, законодательный процесс на федеральном уровне может состоять из шести или восьми стадий, либо всего из четырех стадий. Строго говоря, его нельзя ограничивать лишь рамками Федерального Собрания; хотя главная часть стадий законодательного процесса приходится именно на данный орган, активным участником является также Президент РФ; в определенной мере на появление и прохождение законопроектов влияют иные субъекты законодательного процесса.

1.2 Правовые основы законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации

В иерархии нормативных правовых актов законы являются наиболее значимыми регуляторами общественных отношений. Необходимым условием их создания является строгая регламентация всех этапов законотворчества. Только научно обоснованный и правильно организованный законодательный процесс может создать условия для выработки наиболее совершенных по содержанию и форме правил поведения, которые бы соответствовали особенностям политического, экономического, социального развития общества.

Федеральное Собрание – парламент России выполняет свое предназначение во многом благодаря тому, что его организация и деятельность определяются демократическими правилами, которые отражают общепризнанные принципы правового государства, учитывают богатый опыт зарубежного парламентаризма и уроки собственной истории.

Конституция Российской Федерации, создавая правовую основу деятельности Федерального Собрания, позволяет подойти к установлению системных связей, которые определяют место парламента и каждой его палаты в государственном управлении. Общее направление, заданное конституционными положениями, по участию палат в законодательном процессе, развивается регламентами палат Федерального Собрания, Правительства РФ, правовыми актами Президента РФ.

Существующие правовые акты создали необходимую нормативную базу для конструктивного взаимодействия участников законодательного процесса

по принятию федеральных законов. Характерной чертой российского законодательного процесса является отсутствие единого нормативно-правового акта, устанавливающего юридическую основу его организации. Однако, не смотря на это, стадии законодательного процесса и полномочия его субъектов детально регламентированы нормами конституционного права.

Конституция РФ закрепляет основы порядка деятельности Федерального Собрания. Подробно процедуры работы палат регулируются Регламентом Совета Федерации и Регламентом Государственной Думы. Обеспечению четкости осуществления всех стадий законодательного процесса его участниками способствуют решения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих решений указал, что понятие «принятый федеральный закон», содержащееся в ч. 1 ст. 107 Конституции Российской Федерации, относится к результату законотворческой деятельности обеих палат и, следовательно, отличается от понятия «принятый Государственной Думой федеральный закон» (ч. 1, 2 и 3 ст. 105, ст. 106)¹². Несовпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса.

Говоря о правовых основах законодательного процесса в Российской Федерации, следует также обратить внимание на следующие решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации:

- Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4

¹² *Несмеянова С. Э.* Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2007.

статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации».

- Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации».

- Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «О подтверждении обязанностей Президента РФ, предусмотренных частью третьей статьи 107 Конституции РФ».

Конституционный Суд РФ в постановлении от 12 апреля 1995 г. разъяснил, что цель установления в Конституции РФ числа мандатов в Совете Федерации и Государственной Думе — обеспечение представительного характера высшего законодательного органа Российской Федерации. Отсюда следует, что принятие предложенной Государственной Думой интерпретации понятия «общее число депутатов» как числа только фактически избранных в Государственную Думу депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке, может привести к тому, что Государственная Дума будет правомочна принимать федеральные законы и иные важные для страны акты по вопросам своего ведения, даже если фактически утратит свой представительный характер. Такие законы и иные акты как нарушающие статью 94 Конституции РФ окажутся нелегитимными. Акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства. Конституция РФ не установила требований к численному составу избранных парламентариев, при котором палаты Федерального

Собрания вправе осуществлять свои конституционные полномочия. В этих условиях представительный характер Государственной Думы (и Совета Федерации) и легитимность принимаемых законов могут быть гарантированы только толкованием понятия «общее число депутатов» как конституционного их числа — 450 депутатов Государственной Думы (определенное число членов Совета Федерации). При определении порядка принятия законов и постановлений палатами Федерального Собрания Конституция РФ исходит из названного общего числа депутатов Государственной Думы (общего числа членов Совета Федерации). Принятые большинством от данного числа решения во всех случаях учитывают волю представителей не менее чем половины избирательного корпуса, вследствие чего наличие вакантных мандатов депутатов не может сказаться на итогах голосования.

Таким образом, предлагаемое в запросе Государственной Думы отождествление понятий «общее число депутатов» и «число фактически избранных депутатов» не отвечает требованиям Конституции РФ гарантировать народное представительство в Федеральном Собрании и может воспрепятствовать реализации конституционных положений об организации палат Федерального Собрания и законодательном процессе.

Следовательно, при любой численности избранных депутатов и при любом количестве депутатов, участвующих в заседании, федеральный закон не может быть принят числом депутатов меньше, чем 226 чел. — это и есть конституционное большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Таким образом, можно сделать вывод, что применение ст.104-109 Конституции РФ осуществляется через призму

толкований осуществленных Конституционным Судом Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда играют важную роль в применении и толковании норм Конституции РФ, являются важнейшим элементом системы защиты прав и свобод граждан. Вместе с тем общегосударственный механизм их реализации является действенным только тогда, когда по результатам решений Конституционного Суда организуется эффективная законотворческая работа. Однако это происходит не всегда, исполнение решений Конституционного Суда продолжает оставаться сложным и длительным процессом.

Несмотря на то, что порядок принятия поправок к Конституции РФ урегулирован Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», в котором процедурные моменты описаны более детально, фактически, законотворческий процесс строится на толкованиях Конституционного Суда РФ и Регламентах палат Федерального Собрания РФ, принятых, на основе указанных толкований.

До настоящего времени не разработана единая правовая основа федерального законодательного процесса. По мнению И.И Барциц, развитие Конституции РФ в столь важном вопросе, как законодательный процесс, должно осуществляться не в регламентах напрямую, а первоначально в федеральных конституционных и федеральных законах¹³.

1.3 Принципы законодательного процесса в парламенте Российской Федерации

¹³ Барциц И.И. Авторский взгляд на конституционное право России // Государство и право. 2010. № 7. С.117

Законодательный процесс, как впрочем, и любой другой основывается на определенных принципах – основополагающих идеях, началах, положениях, реализация которых обеспечивает его качество и эффективность. Понятие «принцип» представляет собой основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы. Вся сознательная человеческая деятельность, все явления и процессы основываются на определенных принципах. В связи с этим согласимся с утверждением, что для характеристики любого явления или процесса имеет большое значение понимание тех начал, принципов, на основе которых осуществляется его дальнейшее изучение¹⁴.

Имея длительную историю своего развития, правовая мысль, отражая потребности человеческой жизни, породила множество правовых принципов, которые играют чрезвычайно важную регулятивную роль в системе государственно-правовых отношений¹⁵. Среди всего разнообразия принципов особая роль принадлежит конституционным принципам. Это касается и принципов законодательного процесса.

Прежде чем определить понятие принципов законодательного процесса, обратимся к существующей терминологии. В Советском энциклопедическом словаре обозначены три значения понятия «принцип»: «1. Основное исходное положение какой-либо теории, учения и т.д. 2. Внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы

¹⁴ *Яхьяева А.М.* К вопросу о конституционных принципах гражданского общества // Закон и право. 2010. №7. С.20.

¹⁵ *Чернобель Г.Т.* Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. №1. С.85.

поведения и деятельности. 3. Основная особенность устройства какого-либо механизма, прибора»¹⁶. В Словаре русского языка С. И. Ожегова и в Словаре иностранных слов даются аналогичные определения. Согласно Словарю русского языка С.И. Ожегова: принцип – это «1.Основное исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы. 2. Убеждение, взгляд на вещи. 3. Основная особенность в устройстве чего-нибудь»¹⁷. В Словаре иностранных слов под принципом понимается: «1. Основное исходное положение какой-либо теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности. 2. Внутреннее убеждение, взгляд на вещи, определяющие норму поведения. 3. Основа устройства, действия какого-либо механизма, прибора, установки»¹⁸.

На наш взгляд, любые принципы можно определить как основные руководящие начала, положения, лежащие в основе чего – либо, выражающие сущность и определяющие содержание данного явления или процесса.

Вопрос о принципах не носит абстрактно-теоретического характера, его разработка в теории права положительным образом влияет на практику создания юридических нормативных документов. Согласимся с О.И. Красновой, считающей, что применительно к федеральному законодательному процессу России принципы – это исходные начала, руководящие идеи, определяющие его сущность и отражающие наиболее общие характеристики регулирования общественных

¹⁶ Советский энциклопедический словарь. М.,1980. С.1073.

¹⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.,1989. С.253.

¹⁸ Словарь иностранных слов. 10-е изд. М.,1983. С.277.

отношений, возникающих в связи с внесением, рассмотрением, принятием (одобрением), подписанием и обнародованием законов¹⁹. Именно поэтому соблюдение принципов законотворчества имеет большое значение, так как помогает законодателю избегать законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц.

К принципам законодательного процесса в Российской Федерации, как и в любом демократическом государстве, следует отнести в первую очередь **принцип легализма**, в соответствии с которым признается законность только тех законодательных решений, что были приняты с соблюдением всех нормативно установленных процедур²⁰. Неукоснительное следование принципу легализма позволяет обществу самым непосредственным образом влиять на формирование воли законодателя на всех этапах законодательного процесса.

По своей правовой сути **принцип легализма** является производным от общеправового **принципа законности**, представляющего собой требования неукоснительного соблюдения установленных законом требований к порядку и процедуре законотворчества, строгий учет иерархии правовых норм и актов, соблюдение компетенции органа, принимающего правовой акт. В соответствии с принципом законности все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию

¹⁹ *Краснова О. И.* К вопросу о некоторых принципах федерального законодательного процесса России // Государство и право. 2005. № 12. С. 97.

²⁰ Там же.

Российской Федерации и законы страны (часть 2 статьи 15 Конституции РФ)²¹. Из этой нормы Конституции вытекает обязанность всех участников законодательного процесса соблюдать установленную процедуру принятия федеральных конституционных и федеральных законов.

Как следует из абзаца 4 п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» от 22 апреля 1996 г., в случае нарушений палатами Федерального Собрания РФ предусмотренного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления парламентских палат и само принятие закона, Президент Российской Федерации в силу ч. 2 ст. 80 (как гарант Конституции РФ), ч. 1 ст. 107 Конституции вправе вернуть федеральный закон без рассмотрения в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения конституционных требований²².

Еще одним принципом является **принцип демократизма**, отражающий участие населения в законотворчестве, учет общественного мнения при разработке и принятии нормативно-правовых актов, отражение в них мнений и пожеланий тех, кого коснутся нормы принимаемого акта. Для того, чтобы в правовых нормах адекватно отражались требования общественных

²¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014г. № 11-ФКЗ) <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

²² См.: СЗ РФ. 1996. № 18. С. 2253.

отношений и условия их функционирования, необходимы соответствующие гарантии. По мнению Е. М. Пенькова, речь идет о демократизации и гласности всего нормотворческого процесса²³. Автор считает, и с ним нельзя не согласиться, что для этого нужны и свои механизмы, один из них – это обязательные (в тех или иных масштабах) предварительные обсуждения нормативных актов и не только среди тех, кто эти нормы издает, но прежде всего среди тех, кому эти нормы использовать²⁴. Особое значение при осуществлении законодательного процесса имеет принцип гласности, подразумевающий, что законотворческая деятельность компетентных органов должна осуществляться в открытой и доступной для всех форме.

В связи с этим заслуживает внимания предложение о принятии специального федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов и вопросов, требующих законодательного решения», предусматривающего юридические, процедурные, социально-экономические гарантии для максимально полного выражения и учета общественного мнения при подготовке законопроектов и в ходе их дальнейшего рассмотрения парламентом. Такой закон сыграет, безусловно, положительную роль в совершенствовании законодательного регулирования федерального законодательного процесса, поскольку, с одной стороны, позволит обществу в определенной степени осуществлять «контроль» над законодательным процессом, корректировать его течение, а с другой –

²³ Пеньков Е. М. Социальные нормы: управление, воспитание, поведение. М., 1990. С. 123.

²⁴ Там же.

выяснять, насколько планируемый законодательный акт соответствует жизненным потребностям и интересам населения²⁵. В связи с этим следует привести пример обсуждения законопроекта «О полиции». По решению Президента России он был вынесен на общественное обсуждение. Законопроект о полиции вызвал широкий общественный резонанс. За время работы сетевой площадки www.zakonoproekt2010.ru с 7 августа по 15 сентября поступило около 21 тысячи комментариев. Сайт посетили более 1,5 миллионов человек²⁶.

Гласность обсуждения законопроекта в правотворческом органе, его свободная критика, предложение альтернативных вариантов являются выражением демократизма правотворчества наряду с референдумом. Говоря о принципе демократизма, следует обратить внимание на то, что на федеральном уровне в нашей стране в число субъектов законодательной инициативы не включен единственный источник государственной власти, носитель национального суверенитета демократического государства – его народ. А, например, в некоторых субъектах России (в Республике Тыва, в Свердловской и Липецкой областях, в Краснодарском крае) право законодательной инициативы при формировании законодательства субъектов федерации предоставлено непосредственно народу по инициативе группы избирателей определенной численности²⁷. На наш взгляд, опыт этих субъектов мог бы пригодиться для совершенствования института

²⁵ *Краснова О. И.* К вопросу о некоторых принципах федерального законодательного процесса России // Государство и право. 2005. № 12. С. 98.

²⁶ http://www.rian.ru/trend/police_law_discussion_07082010/

²⁷ <http://base.garant.ru>

законодательной инициативы и наделения этим правом многонационального народа Российской Федерации. Вместе с тем, следует согласиться с точкой зрения, согласно которой, подобное нововведение возможно только после детальной проработки всей процедуры осуществления народной законодательной инициативы, после определения порядка внесения предложений о рассмотрении законопроекта, требований к оформлению списка подписей, процедуры их сбора и оценки, оснований для отклонения иницилируемого законопроекта и некоторые другие²⁸.

В Конституции Российской Федерации декларируется, что власть в России строится на основе политического многообразия и многопартийности²⁹. Будучи важнейшей составляющей власти, законодательный процесс полностью подчиняется этому принципу. **Принцип политического многообразия и многопартийности** означает, что носитель любых представленных в парламенте политических взглядов имеет право выразить свое мнение в законотворческом процессе. Так, согласно информации Министерства юстиции Российской Федерации от 31.08.2011, в выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва 4

²⁸ Законодательная техника: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция» / Д.В. Чухвичев.- М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С.99.

²⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008г. № 7-ФКЗ, от 05.02 2014г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014г. № 11-ФКЗ) <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

декабря 2011г. имели право участвовать все семь официально зарегистрированных на тот момент в России политических партий. Согласно итогам выборов, в Думу прошло 4 партии, которые сформировали свои фракции: «Единая Россия» (238 чел.), КПРФ (92 чел.), «Справедливая Россия» (64 чел.), ЛДПР (56 чел.). Остальные три партии, Партия «Яблоко», Партия «Правое дело» и Партия «Патриоты России», набравшие в совокупности около 5 % голосов, не набрали по отдельности необходимого процента голосов избирателей, и в Думе не представлены³⁰.

К принципам законодательного процесса следует также отнести **принцип исполнимости**, подразумевающий финансовое обеспечение нормативно-правовых решений, подготовку соответствующих кадров и необходимых для реализации закона подзаконных актов.

Большое значение имеет **принцип профессионализма**, согласно которому законотворческая практика требует профессиональной подготовки ее субъектов, использования специальных приемов и средств юридической техники. Правильное использование юридической техники обеспечивает точное выражение воли законодателя, целенаправленное использование нормативных актов в практической работе, способствует повышению эффективности права.

Не менее важным принципом в работе законодателя оказывается **принцип коллегиальности**. В процессе рождения закона ни одно решение не принимается единолично. Сегодня все решения принимаются депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации большинством голосов, будь

³⁰ <http://www.duma.gov.ru>

то на уровне фракции, комитета или же пленарного заседания.

К принципам законодательного процесса следует также отнести **принцип планомерности**. Планирование законодательства является важнейшим условием его эффективности, так как планы законодательства позволяют более рационально распределить усилия по созданию нормативных правовых актов, четче и эффективнее организовать работу по их подготовке и приведению в соответствие друг с другом. План законопроектной работы должен быть направлен на решение конкретной правовой задачи, на комплексное законодательное урегулирование тех или иных общественных отношений. Обязательно должно соблюдаться условие, при котором составление плана законодательских работ необходимо проводить с учетом взаимосвязи предполагаемых законодательных актов, последовательности их принятия. Говоря о значении данного принципа законодательного процесса, следует сказать, что планирование законодательной деятельности позволяет создать условия для тщательной и системной проработки законопроектов, проведение социологических и иных исследований, изучения отечественного и зарубежного опыта законодательного регулирования³¹.

На наш взгляд заслуживает внимания точка зрения профессора Л.П. Расказова, который наряду с **принципом планомерности** законодательного процесса

³¹ Законодательная техника: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция» / Д.В. Чухвичев.- М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С.88-89.

называет также и **принцип своевременности**³². Как справедливо утверждает Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин, нынешняя интенсивность нормотворчества вызвана потребностями модернизации, в связи с чем законодательство просто обязано успевать за новыми запросами общества. Но делать это надо вдумчиво и профессионально. Ведь такие, с позволения сказать, «издержки», как мелкотемье, декларативность или поспешные поправки, вкупе с низким качеством нормативного материала – могут свести любые усилия на нет³³.

Одним из важнейших принципов законотворчества является **принцип справедливости**. Любое государство исходит из того, что всякий нормативный правовой акт должен быть воплощением справедливости.

Принцип научности заключается в том, что подготовка и принятие проекта нормативно-правового акта осуществляется с участием представителей разных наук. Несомненно, что деятельность ученых-юристов имеет наиболее важное значение для успеха законотворческой работы. Ученые играют важную роль на всех этапах подготовки закона - от разработки концепции законопроекта, выяснения потребности в правовом урегулировании каких-либо общественных

³² *Рассказов Л. П.* Теория государства и права: Учебник для вузов. – 4-е изд. - М.: РИОР: ИНФРА – М, 2013. С.315.

³³ Выступление Председателя Государственной Думы С.Е. Нарышкина на научно-практической конференции «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности ФС РФ» (25 октября 2012г., МГУ им. М.В. Ломоносова) <http://www.duma.gov.ru/about/gdfsrf20/konferens2/index.php>

взаимосвязей (например, через социологические исследования, наблюдение и анализ) до определения способа и типа правового регулирования и выбора момента принятия нормативного акта (ошибки в этом вопросе чрезвычайно опасны). По утверждению Н. В. Мамитовой, проблема научного обеспечения законодательного процесса является исключительно важной, «так как отсутствие устоявшейся системы научной проработки законопроектов негативно сказывается на качестве принимаемых законов»³⁴. Автор считает, что «требования к экспертам и результатам их деятельности должны быть самыми высокими»³⁵. Следует согласиться с О. И. Красновой, считающей, что несоблюдение принципа научности ведет к принятию законов, несовершенных по своему содержанию, фактическому и юридическому, что, в свою очередь, чревато несогласованностью между правовыми нормами законодательных актов, направленных на регулирование одних и тех же общественных отношений, дублированием их отдельных положений, противоречивостью в развитии законодательства в целом³⁶.

Принцип использования правового опыта подразумевает, что всякий вновь разрабатываемый нормативный акт должен опираться на уже известный положительный правовой опыт различных государств.

³⁴ Мамитова Н. В. Правовая экспертиза Российского законодательства: вопросы теории и практики // Государство и право. 2010. № 11. С. 9.

³⁵ Там же.

³⁶ Краснова О. И. К вопросу о некоторых принципах федерального законодательного процесса России // Государство и право. 2005. № 12. С. 98.

И в заключение рассмотрения данного вопроса следует назвать **принцип связи с практикой**, который, по мнению О. Н. Булакова и И. Н. Рязанцева выражает задачу законодателя постоянно отслеживать общественные процессы, ориентироваться на практику применения действующих законов, своевременно устранять пробелы в праве, воспринимать все лучшее, что предлагают правоприменительные органы³⁷.

Но самое главное, чтобы принципы, закрепленные в нормах права, соблюдались. Немецкий философ, юрист, естествоиспытатель Г.В.Лейбниц в своем учении о принципах человеческого бытия, методологии их применения в системе общественных отношений наставлял, что принципы общественного бытия, достаточно определенные, ясные, объективно отражающие человеческие потребности, интересы, всегда нужно соблюдать. Вооружившись ложными принципами можно натворить много всякого вреда³⁸. На наш взгляд эти утверждения касаются и принципов законодательного процесса, являются весьма актуальными и заслуживающими внимания и сегодня.

³⁷ Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: курс лекций / Под общ. ред. д.ю.н.О.Н. Булакова. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С.188.

³⁸ Лейбниц Г.В. Соч. в четырех томах. Т.2. М., 1984. С.97.

Глава 2. Законодательный процесс в Государственной Думе

Конституция РФ предусматривает наличие в правовой системе России двух видов законов — федеральных конституционных законов и федеральных законов. Они различаются по юридической силе, регулируемым общественным отношениям, порядку принятия и особенностям применения в их отношении отлагательного вето Президента РФ. Понятие «федеральный закон» применяется в Конституции и для обозначения конкретного вида законов и как родовое понятие для законов, принимаемых на федеральном уровне. Вместе с тем, Конституционный Суд РФ в Постановлении по делу о толковании ст. 136 Конституции №12-П от 31 октября 1995 г. фактически ввел еще один вид законов этого уровня – «законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации»³⁹.

Регламент Государственной Думы содержит Раздел III, посвященный законодательной процедуре, включающий пять глав. Глава 12 определяет порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение.

Внесение законопроекта — законодательная инициатива. Законодательная инициатива — это конституционная возможность вносить в Государственную Думу законопроект, т.е. письменный текст. Это могут быть проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов; законопроекты о внесении изменений в действующие

³⁹ Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М, 2007.

законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, а также поправки к рассматриваемым законопроектам. Таким образом, какая бы цель в связи с принятием законов ни ставилась, средством ее реализации является законопроект.

Правом законодательной инициативы согласно ч.1 статьи 104 Конституции РФ обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Это право принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения.

Содержание данной нормы некоторые исследователи толкуют расширительно. В частности, по мнению Котелевской И., Верховный Суд РФ может осуществлять право законодательной инициативы применительно ко всем сферам нормативного регулирования, с которыми связана их правоприменительная деятельность при рассмотрении дел⁴⁰. Сторонники данной позиции обращают внимание на то, что круг правоотношений, лежащих в основе дел, разрешаемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами, предельно широк. В связи с этим С.А. Авакьян отмечает, что «любой вопрос жизни страны в той или иной форме может стать вопросом ведения

⁴⁰ *Котелевская И.* Взаимодействие властей в законотворчестве: разногласия и поиски компромисса. Проблемы парламентского права России. М., 1996. С. 68.

соответствующего суда»⁴¹. Однако этот вывод неправомерен ввиду наличия в тексте статьи 104 оговорки, направленной на ограничение предметного содержания законопроектов, исходящих от высших органов судебной власти. При исследовании предметного содержания полномочий высших судебных органов как субъектов права законодательной инициативы необходимо уточнить вопросы их ведения, которые определяются конституционно-правовым статусом судов в системе органов государственной власти. Предметом их внимания при реализации права законодательной инициативы могут быть вопросы, связанные с судоустройством, со статусом судей и обеспечением деятельности судов, процессуальный режим осуществления судопроизводства, проблемы исполнения судебных актов; проблемы реализации судами общей юрисдикции некоторых полномочий на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Перечисленные в статье 104 Конституции РФ государственные органы, должностные лица, члены представительных органов именуется субъектами права законодательной инициативы. Конституция Российской Федерации и законы ясно очерчивают круг субъектов, имеющих право на официальное внесение законопроектов в парламент. Такое право отличается от простого обращения в парламент тем, что автоматически порождает обязанность парламента начать рассмотрение

⁴¹ *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. С. 285.

внесенного законопроекта в соответствии с принятой процедурой⁴².

В соответствии с ч. 2 статьи 104 Конституции РФ, законопроекты вносятся только в Государственную Думу. Это конституционное положение определяет общую схему движения законопроекта в Федеральном Собрании Российской Федерации: из «нижней» палаты - в «верхнюю». Поскольку законодательный процесс начинается в Государственной Думе, эту палату принято считать «нижней». Таким способом закрепляется привилегия Думы начинать рассмотрение любого законопроекта, что исключает аналогичную возможность для Совета Федерации.

По сравнению с ранее действовавшей Конституцией, в Конституции Российской Федерации круг субъектов права законодательной инициативы несколько сократился: из их числа исключены Генеральный Прокурор РФ, общероссийские общественные организации, президиум представительного органа власти, комиссии и комитеты парламента. Если обратиться к зарубежной практике, то, например, в Германии у депутатов нет индивидуального права законодательной инициативы (законопроект может внести фракция либо группа депутатов, насчитывающая не менее 5% членов бундестага), в Великобритании, напротив, право законодательной инициативы принадлежит только членам парламента, в Австрии существует институт народной законодательной инициативы, в соответствии с которым предложение, поступившее от не менее чем 100 тысяч граждан,

⁴² *Магомедов С.К.* Техничко-правовые аспекты законотворчества // Адвокат. 2002. № 7. С.45.

передается центральной избирательной комиссией на рассмотрение парламента и т.д.

Круг субъектов законодательной инициативы, закрепленный в ст. 104 Конституции Российской Федерации, представляется не бесспорным. Например, вряд ли оправданно лишение права законодательной инициативы комиссий и комитетов парламента – наиболее активных участников законодательной деятельности. В итоге законопроекты, вносимые комиссиями и комитетами, оформляются как исходящие «от группы депутатов - членов комитета», что скрывает их истинный статус. Трудно понять истинные причины лишения права законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, в ведомстве которого сосредотачивается чрезвычайно важная информация о практике реализации законов, пробелах в правовом регулировании. Не смотря на то, что Конституция РФ не включила Генерального прокурора РФ в перечень субъектов законодательной инициативы на федеральном уровне, конституциями и уставами некоторых субъектов Российской Федерации прокурорам предоставлено право законодательной инициативы в соответствующем законодательном (представительном) органе власти. На наш взгляд, следует согласиться с предложением, в частности, профессора С. А. Глотова о необходимости наделить Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы, что могло бы способствовать эффективности деятельности прокуратуры. Тем более, что важным элементом взаимоотношений органов прокуратуры и Федерального Собрания Российской Федерации, а также прокуратуры и органов представительной (законодательной) власти субъектов Российской Федерации является право Генерального прокурора Российской Федерации, его

заместителей и по их поручению других прокуроров присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, а также представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации, что предусмотрено в ч. 1 статьи 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁴³. Такое участие необходимо при рассмотрении Федеральным Собранием Российской Федерации вопросов о состоянии преступности и законности, выработке решений и рекомендаций, определении приоритетов, оценке работы, выполненной прокуратурой и иными правоохранительными органами.

Что касается общественных организаций, то, как представляется, их исключение из числа субъектов законодательной инициативы вполне оправдано. Дело в том, что общественные объединения имеют возможности участвовать в выборах депутатов Государственной Думы, где их представители могут использовать свое конституционное право законодательной инициативы. Общественные объединения, чьим представителям избирателями отказано в доверии, не отражают интересов значительных кругов нашего населения, и вряд ли обоснованно предоставлять им указанное право. В противном случае, учитывая огромное количество общественных организаций в современной России, Государственная Дума будет завалена законопроектами. То же относится и к отдельным гражданам России. Свои предложения по совершенствованию законодательства они могут реализовать путем обращения к депутатам Государственной Думы и другим субъектам

⁴³ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; (www.pravo.gov.ru) 22 июля 2014 г.

законодательной инициативы; при этом последние не обязаны оформлять поступающие предложения в качестве законодательной инициативы, если не соглашаются с ними.

В послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Президент РФ обратил внимание на право гражданской законодательной инициативы, предлагая законодательно закрепить обязательное рассмотрение в парламенте идей и предложений, получивших общественную поддержку. В настоящее время народная законодательная инициатива предусмотрена законодательством ряда субъектов РФ⁴⁴. Установление такой возможности предусмотрено ст.6 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако то, что механизм реализации гражданской законодательной инициативы не закреплен на федеральном уровне, затрудняет ее установление в регионах. Данная новация является введением народной законодательной инициативы в ограниченном виде – не в разработанном законопроекте, а только в форме законодательного предложения. Преобразование выражаемых в ходе народных законодательных инициатив идей в законопроекты должно осуществляться комитетами и комиссиями Государственной Думы, а также депутатами и группами депутатов.

Право законодательной инициативы следует различать с правом на обращение в парламент

⁴⁴ *Нудненко Л.А., Попова М.А.* Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. №9.

Российской Федерации, которое принадлежит любому гражданину и любой организации, однако, в отличие от права законодательной инициативы, не влечет обязательного рассмотрения такого обращения парламентом.

В некоторых случаях законодательная инициатива является не правом, а обязанностью уполномоченных субъектов. В частности, подписание Президентом РФ договоров о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ порождает его обязанность внести в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении данного договора. Правительство РФ обязано в установленный срок вносить в Государственную Думу проект Федерального закона о федеральном бюджете.

Законопроект, вносимый на рассмотрение парламента, должен отвечать определенным требованиям. В соответствии со ст. 105 Регламента Государственной Думы, необходимым условием внесения законопроекта является представление:

а) пояснительной записки к законопроекту, объясняющей предмет законодательного регулирования и концепцию предлагаемого законопроекта;

б) текста законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

в) перечня актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;

г) финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключения Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации, когда законопроект, требует финансово-экономического обоснования).

В соответствии со статьей 36 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключение Правительства Российской Федерации направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство РФ. Правительство может направлять в Государственную Думу поправки к находящимся на рассмотрении палаты законопроектам, в палаты Федерального Собрания — официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Официальные отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях палат.

При внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы — коллегиальным органом должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Непосредственно в текст внесенного в Государственную Думу законопроекта должны быть включены следующие положения:

а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

в) о приведении Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации своих правовых актов в соответствие с принятым федеральным конституционным законом или федеральным законом.

Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему, предусмотренные Регламентом Государственной Думы, направляются субъектом права законодательной инициативы Председателю Государственной Думы. Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации. Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота Государственной Думы. Ему присваивается регистрационный номер. Одновременно в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности на законопроект заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются сведения о законопроекте и сроках его поступления в Государственную Думу, о прохождении законопроекта, принятии либо отклонении

Государственной Думой указанного закона, рассмотрении закона Советом Федерации и Президентом РФ.

Подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой

Председатель Государственной Думы направляет зарегистрированный законопроект и материалы к нему в профильный комитет (в соответствии с вопросами ведения), который определяет соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента. Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект не соответствует положениям названных статей, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы для выполнения указанных требований. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу. После выполнения необходимых требований субъект права законодательной инициативы вправе вновь направить законопроект на имя Председателя Государственной Думы.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует требованиям статьи 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает следующее решение:

- назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту (далее — ответственный комитет), а в случае, если законопроект затрагивает несколько сфер — назначить также комитет-соисполнитель (комитеты-соисполнители);

- включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;

- направить законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительство РФ, Общественную палату, а также в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Совет Государственной Думы на основании предложений профильного комитета устанавливает срок представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний, а также срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Статья 109 Регламента предусматривает, что законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным статьей 72 Конституции РФ, Совет Государственной Думы, как правило, не позднее, чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты. Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок представления отзывов в ответственный комитет.

Бывают случаи внесения в Государственную Думу так называемых альтернативных законопроектов, то есть таких, которые посвящены одному и тому же предмету правового регулирования. При внесении в Государственную Думу до рассмотрения в первом чтении

альтернативных законопроектов Совет Государственной Думы откладывает рассмотрение внесенного ранее законопроекта, устанавливает срок рассмотрения альтернативных законопроектов и поручает ответственному комитету подготовить к одновременному рассмотрению в первом чтении все альтернативные законопроекты⁴⁵. В случае, если в Государственную Думу после принятия законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект палатой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы на основании принятия аналогичного законопроекта в первом чтении.

Подготовка законопроекта к первому чтению осуществляется ответственным комитетом Государственной Думы, который, может создать рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы - членов данного комитета. В состав рабочей группы также могут входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты.

По решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

⁴⁵ Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: курс лекций / Под общ. ред. д.ю.н.О.Н. Булакова. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С.199.

В случае, если ответственный комитет принял решение о проведении Общественной палатой экспертизы законопроекта, ответственный комитет вносит проект обращения Государственной Думы к Общественной палате о проведении экспертизы законопроекта и проект постановления Государственной Думы о принятии указанного обращения

Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству, проверяет перечень федеральных актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридино-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта.

На основании результатов правовой экспертизы законопроекта Правовое управление Аппарата Государственной Думы готовит заключение, в котором должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие;

б) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта?

Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта? Если приведен неполный перечень актов, то указываются акты, которые в этом перечне не приведены.

Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы подписывается начальником Правового управления Аппарата Государственной Думы, либо одним из его заместителей с указанием фамилии и даты подписания.

Отзывы, предложения и замечания депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы по законопроекту, а также заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется) рассматриваются на заседании ответственного комитета. Для участия в заседании могут быть приглашены осуществлявшие правовую экспертизу лица, замещающие должности гражданской службы в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы.

До принятия или одобрения законопроекта в первом чтении субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, имеет право: а) по предложению ответственного комитета, оформленному его решением, изменить текст законопроекта и направить его на имя Председателя Государственной Думы; б) отозвать внесенный им законопроект путем подачи письменного заявления на имя Председателя Государственной Думы или на основании

соответствующего решения субъекта права законодательной инициативы - коллегиального органа.

Подготовленный к рассмотрению Государственной Думой законопроект, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Думы. Дополнительно к материалам, которые внес субъект права законодательной инициативы, ответственный комитет представляет в Совет Государственной Думы: а) проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении; б) заключение ответственного комитета с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта; в) заключение комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта; г) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы; д) проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения законопроекта на заседании Думы, докладчика по законопроекту и содокладчика от ответственного комитета. Законопроект направляется в Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 14 дней до внесения его на рассмотрение Думы.

Таким образом, особенность содержания законодательной инициативы проявляется в том, что внесенные субъектами законодательной инициативы законопроекты порождают конституционную обязанность Государственной Думы вынести их рассмотрение на пленарное рассмотрение. До рассмотрения законопроекта в первом чтении только субъект законодательной инициативы, внесший законопроект, вправе изменить его текст.

Рассмотрение законопроекта Государственной Думой в первом чтении

Результат стадии законодательной инициативы — принятие законопроекта к рассмотрению Государственной Думой — создает основу для начала последующих стадий законодательного процесса, назначение которых заключается в подготовке законопроекта к рассмотрению Думой, и собственно в рассмотрении и принятии (либо отклонении) законопроекта. Данные действия, совершаемые на последующих стадиях законодательного процесса, относятся к осуществлению парламентом законодательной власти и соответственно не могут рассматриваться как выполнение обязанности перед субъектом права законодательной инициативы.

Глава 13 Регламента Государственной Думы регламентирует порядок рассмотрения законопроекта нижней палатой Федерального Собрания РФ. Рассмотрение законопроекта Государственной Думой осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством или Регламентом. В частности, согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 196), рассмотрение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год происходит в четырех чтениях

Обращаясь к терминологии, С.А. Авакьян отмечает, что «чтение» — специальный термин, обозначающий одну из стадий рассмотрения законопроекта в парламенте, его палате, охватывающий совокупность действий соответствующих участников законодательной процедуры на данной стадии⁴⁶.

⁴⁶ Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т. 2. – М.: Юристь, 2012. С. 521.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему по представлению ответственного комитета направляются Аппаратом Государственной Думы Президенту РФ, в Совет Федерации, депутатам Государственной Думы, в Правительство РФ и субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее чем за 3 дня до рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы. Законопроекты, за исключением законопроектов, перечисленных в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, могут быть рассмотрены Государственной Думой без отзывов на них Правительства, отзывов, предложений, замечаний других субъектов права законодательной инициативы, если отзывы, предложения, замечания не были представлены в установленный Советом Государственной Думы срок.

При рассмотрении законопроекта в первом чтении рассматривается концепция закона, соответствие его основных положений Конституции РФ, оценивается его актуальность и практическая значимость. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада ответственного комитета палаты. Представитель ответственного комитета сообщает о позиции по законопроекту ответственного комитета, а также комитетов-соисполнителей, информирует депутатов Государственной Думы об итогах рассмотрения ответственным комитетом заключения Общественной палаты по результатам экспертизы данного законопроекта. При рассмотрении законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации представитель ответственного комитета доводит до сведения депутатов Государственной Думы информацию о позиции органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, представивших в Государственную Думу отзывы на законопроект в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При рассмотрении законопроекта, являвшегося объектом экспертизы Общественной палаты и касающегося ограничения или лишения свободы граждан Российской Федерации, а также прав владения, пользования и (или) распоряжения гражданами Российской Федерации имуществом, принадлежащим им на праве собственности, вправе выступить также член Общественной палаты, уполномоченный советом Общественной палаты.

В случае если на заседании Государственной Думой отсутствует субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, или его представитель, рассмотрение законопроекта переносится на другое заседание Думы. Если при рассмотрении законопроекта на заседании Государственной Думы снова отсутствует субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, или его представитель, по предложению представителя ответственного комитета законопроект рассматривается Думой без участия указанного субъекта права законодательной инициативы или его представителя. Обсуждение законопроекта в таком случае начинается с доклада представителя ответственного комитета.

При рассмотрении законопроекта по решению палаты, принятому большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании, может быть отведено время для ответов на вопросы депутатов Думы, а затем заслушиваются предложения и замечания депутатских

объединений, депутатов Государственной Думы, полномочного представителя Президента и Правительства в Государственной Думе, представителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ, других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, в обязательном порядке заслушивается заключение Правительства РФ.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять одно из решений:

а) принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок;

б) отклонить законопроект (за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов)

в) принять закон.

После окончания обсуждения законопроекта на голосование ставится предложение о принятии его в первом чтении. Государственной Думой. Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается ответственным комитетом субъекту права законодательной инициативы.

При внесении альтернативных законопроектов Государственная Дума рассматривает их одновременно

посредством рейтингового голосования. Если по итогам голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам рейтингового голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Законопроект считается принятым в первом чтении, если при окончательном голосовании за него проголосовало более половины от общего числа депутатов

Решение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы, которое в течение пяти дней направляются субъектам права законодательной инициативы. В постановлении о принятии законопроекта в первом чтении устанавливается срок представления поправок к законопроекту. Этот срок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — менее 30 дней. По предложению депутатов об установлении иного срока представления поправок к законопроекту, чем указано в проекте постановления Государственной Думы, он устанавливается решением, принимаемым большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

В случае принятия законопроекта в первом чтении, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, председательствующий на заседании может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии закона, исключая процедуры второго и третьего

чтений, при наличии заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы с результатами правовой и лингвистической экспертиз. Федеральный закон считается принятым, если за его принятие проголосовало большинство от общего числа депутатов Думы. Если решение не принято, то работа над законопроектом продолжается в установленном Регламентом порядке.

Рассмотрение законопроекта Государственной Думой во втором чтении

В соответствии со статьей 120 Регламента Государственной Думы поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки. Он вправе проводить независимую экспертизу поправок на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам. В случае признания ответственным комитетом поправок противоречащими Конституции РФ, федеральным конституционным законам ответственный комитет сообщает об этом авторам поправок. В случае невыполнения субъектом права законодательной инициативы требований вышеназванной статьи ответственный комитет вправе возвратить поправку автору без включения ее в таблицы поправок. Автор поправок вправе уточнять их в ходе обсуждения в ответственном комитете.

Поправки, сгруппированные по статьям законопроекта, рассматриваются на заседании

ответственного комитета. Ответственный комитет может согласиться с поправками и включить их в текст законопроекта, рекомендовать Государственной Думе принять таблицу поправок, одобренных ответственным комитетом, внести в Государственную Думу таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, а также таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений. Депутатам Государственной Думы, внесшим законопроект или поправки к нему, ответственный комитет обеспечивает возможность участия в подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении.

Вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, и проектом постановления Государственной Думы, определяющего порядок дальнейшей работы над законопроектом, ответственный комитет представляет таблицу поправок, одобренных комитетом и включенных в текст законопроекта, таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, и таблицу поправок, по которым не было принято решений.

По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение. Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов.

Ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение палаты: проект постановления Думы по законопроекту; три названные выше таблицы поправок; текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию, заключение Правового управления Аппарата на законопроект.

В случае, если, по мнению ответственного комитета, подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении нецелесообразна либо законопроект утратил свою актуальность, ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы мотивированное предложение об отклонении данного законопроекта.

Статья 123 Регламента Государственной Думы определяет, что в начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе, представители субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе. Если возражений против поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта, не имеется, они принимаются в целом. Если у депутатов Государственной Думы или у приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против внесения в текст законопроекта каких-либо поправок из числа рекомендуемых ответственным комитетом к принятию,

то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта и против которых не имеется возражений субъектов права законодательной инициативы, а затем отдельно каждую поправку, по которым имеются возражения. Автор поправки, представитель ответственного комитета, а также депутат Государственной Думы или представитель иного субъекта права законодательной инициативы, имеющие возражения, могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут. После этого на голосование ставится вопрос о принятии соответствующей поправки.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Решение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта вопрос о принятии или об одобрении доработанного законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Более того, решением Государственной Думы

законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения. Законопроект, не принятый или не одобренный во втором чтении, не может быть включен в проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой без решения Совета Государственной Думы. В этом случае Государственная Дума принимает решение о доработке или об отклонении законопроекта. В случае отклонения законопроекта, повторно рассмотренного во втором чтении, такой законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Нужно отметить, что в соответствии со ст. 123 Регламента Государственной Думы голосование по вопросу о принятии или об одобрении закона в целом в день принятия законопроекта во втором чтении может быть проведено по предложению депутатов Государственной Думы только при наличии окончательного текста законопроекта и при условии, что правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта проведены.

В случае если ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы предложение об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении, в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы направляются: а) текст законопроекта, принятого в первом чтении; б) отзыв или заключение Правительства на законопроект (при их наличии); в) оформленные в виде таблицы поправки к законопроекту; г) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект, принятый в первом чтении; д) заключение ответственного комитета с обоснованием необходимости отклонения законопроекта, принятого в первом чтении; е) проект постановления Думы об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении.

Проект постановления Государственной Думы об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении выносится на голосование после доклада представителя ответственного комитета о мотивах предложения комитета об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении и выступлений полномочный представителей Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе, представителей депутатских объединений, а также субъекта права законодательной инициативы. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

Если палата не приняла постановление Государственной Думы об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении, ответственный комитет продолжает работу по его подготовке к рассмотрению во втором чтении. В этом случае Дума может своим поручением установить ответственному комитету срок для подготовки законопроекта ко второму чтению, а также может своим решением, принятым большинством голосов от общего числа депутатов палаты, назначить другой ответственный комитет и установить срок подготовки данного законопроекта к рассмотрению во втором чтении. Указанное решение оформляется постановлением Думы без дополнительного голосования.

Принятый или одобренный во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении. По завершении этой работы законопроект вместе с заключением Правового

управления Аппарата Государственной Думы представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в проект порядка работы Государственной Думы.

Рассмотрение законопроекта Государственной Думой в третьем чтении

В соответствии со ст.125 Регламента Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В третьем чтении обсуждается и выносится на голосование законопроект в целом. На этой стадии возможны лишь стилистические и редакционные поправки⁴⁷. В случае, если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительство РФ, депутатам Государственной Думы. Если законопроект не принят или не одобрен Государственной Думой в третьем чтении, он считается отклоненным. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования. В исключительных случаях по требованию фракций, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Решение о принятии федерального закона принимается большинством голосов от общего числа

⁴⁷ Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2008. С.280.

депутатов палаты, а решение об одобрении федерального конституционного закона - большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Указанные решения оформляются соответствующими постановлениями Государственной Думы. Одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний Государственной Думы, заключениями Правительства РФ и другими необходимыми материалами оформляются ответственным комитетом совместно с Аппаратом Государственной Думы и в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации.

За субъектом права законодательной инициативы, внесшим в Государственную Думу законопроект сохраняется право на получение полной информации о движении законопроекта. Данному праву корреспондирует обязанность предоставления соответствующей информации. Такое право субъекта права законодательной инициативы реализуются им на разных этапах законодательного процесса:

1) на стадии подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой председатель комитета Государственной Думы заблаговременно информирует представителя субъекта права законодательной инициативы о месте и времени заседания данного комитета, на котором будет проходить обсуждение законопроекта

2) на стадии первого чтения рассмотрения законопроекта по представлению ответственного комитета Государственной Думы Аппаратом Государственной Думы субъекту права законодательной

инициативы направляются материалы по законопроекту, подготовленные к рассмотрению данного законопроекта на заседании Государственной Думы в первом чтении

3) на стадии второго чтения рассмотрения законопроекта субъект права законодательной инициативы либо его представитель уведомляется о времени заседания ответственного комитета Государственной Думы, на котором будут рассматриваться внесенные поправки к законопроекту.

Следует заметить, что только лишь начиная с начала 90-х гг. в России сложилась действительно демократическая основа в обсуждении и принятии законов за всю историю нашей страны. В период империи население в абсолютной своей части в течение нескольких веков исключалось из политического процесса и, соответственно, не могло оказывать непосредственного влияния на принятие общегосударственных законов (несколько лет, с 1906 до 1917 г. работала Государственная Дума, однако, избирательное право было для большинства россиян ограниченным, а Госдума обладала весьма урезанными законодательными полномочиями). В советском государстве процесс разработки законопроектов проходил, за малым исключением, в условиях закрытости от общества. Кроме того, на заседаниях Верховного Совета СССР и союзных республик депутаты работали всего по несколько дней, тексты законов они не обсуждали и голосовали (всегда единогласно) за подготовленные аппаратом законопроекты. Нужно еще учесть и то обстоятельство, что депутаты выполняли свои функции на общественных началах, среди них большинство не обладало необходимыми знаниями и имело весьма отдаленное представление о содержании законопроектов.

Глава 3. Законодательный процесс в Совете Федерации

Следующим этапом законодательного процесса, то есть периодом, который характеризуется завершенностью процессуальных действий и полным выполнением компетенции участвующих в нем субъектов, является законодательный процесс в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции Российской Федерации принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Конституционно закреплено, что федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовали более половины от общего числа членов этой палаты, либо если палата его не рассмотрела в течение 14 дней. В случае отклонения Советом Федерации федерального закона палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. При этом федеральный закон повторно рассматривает Государственная Дума. При несогласии Государственной Думы с решением верхней палаты федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. То есть речь идет уже о квалифицированном большинстве голосов.

Правовые основы организации законодательного процесса в «верхней» палате российского парламента закреплены в положениях, содержащихся в ч. 4 ст. 105; ч. 5 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации, в ч.2 Регламента Совета Федерации Федерального

Собрания РФ, утвержденного Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ.

Анализ вышеназванных норм позволяет определить следующие этапы законодательного процесса в Совете Федерации:

- рассмотрение закона, принятого в Государственной Думе, в комитетах и комиссиях Совета Федерации.
- рассмотрение закона на пленарном заседании Совета Федерации.
- одобрение или отклонение закона.
- направление закона на подпись Президенту Российской Федерации или возвращение закона в Госдуму.

Глава 12 Регламента Совета Федерации регулирует порядок рассмотрения Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального закона. Вместе с принятым федеральным законом в верхнюю палату посылают также и сопровождающие материалы: стенограмму соответствующего заседания Государственной Думы и другие документы, представленные субъектом права законодательной инициативы при внесении законопроекта в «нижнюю» палату парламента. Как уже говорилось выше, в материалах, сопровождающих федеральные законы по вопросам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, должно находиться заключение Правительства России. При его отсутствии у Совета Федерации может появиться основание для отклонения представленных законов.

Важно отметить, что статья 106 Конституции определяет, что в Совете Федерации подлежат обязательному рассмотрению принятые Государственной Думой федеральные законы:

- а) о федеральном бюджете;
- б) о федеральных налогах и сборах;
- в) о финансовом, валютном, кредитном, таможенном регулировании, денежной эмиссии;
- г) о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) о статусе и защите Государственной границы Российской Федерации;
- е) о войне и мире.

Конституционный Суд РФ своим Постановлением от 23 марта 1995 г. дал разъяснение по поводу порядка применения четырнадцатидневного срока для рассмотрения и одобрения в Совете Федерации законов, перечисленных в ст. 106 Конституции⁴⁸. Из Постановления следует, что ст. 106 Основного Закона не устанавливает особого срока для рассмотрения в Совете Федерации законов. Начав рассмотрение закона в четырнадцатидневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105 Конституции, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении данного закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения. Следовательно, закон в этом случае не может быть подписан главой государства.

Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции, не завершено в

⁴⁸ *Несмеянова С. Э.* Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

установленный ч. 4 ст. 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании палаты и завершено принятием решения.

В соответствии со ст. 103 Регламента Совета Федерации поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации. Зарегистрировав поступивший из Государственной Думы федеральный закон в Совете Федерации, секретариат председателя верхней палаты направляет его всем членам Совета Федерации. Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя Совета Федерации определяет комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона. Они могут передать федеральный закон нескольким комитетам Совета Федерации, но при этом только один комитет выполняет роль ведущего.

На первом этапе основная работа с документом проводится на комитетском уровне. Назначенный ведущим комитет Совета Федерации, подобно ответственному комитету Думы, получает и обобщает все поступившие замечания и предложения и рассматривает закон на своем заседании. Члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах Российской Федерации и при наличии замечаний по федеральному закону направить их в комитет (комиссию) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона.

Комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, предварительно рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон и принимает по нему заключение. Предварительное рассмотрение комитетом, комиссией Совета Федерации принятого Государственной Думой федерального закона происходит

открыто. Комитет, комиссия может приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации.

Важно заметить, что при рассмотрении федерального закона, являвшегося объектом общественной экспертизы, членам Общественной палаты Российской Федерации, уполномоченным советом Общественной палаты Российской Федерации, предоставляется слово для выступления. Заключение по рассматриваемому федеральному закону принимается путем открытого голосования большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии Совета Федерации.

Статья 106 Регламента Совета Федерации закрепляет требования, предъявляемые к заключению комитета, комиссии Совета Федерации по федеральному закону. Так, комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона, должен указать в заключении, подлежит ли рассматриваемый федеральный закон в соответствии со статьей 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации. При рассмотрении федеральных законов, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в заключении должна быть указана обобщенная позиция по рассматриваемому федеральному закону органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принявших соответствующие решения и направивших их в Совет Федерации. В заключении комитета (комиссии) Совета Федерации должна содержаться информация о принятых (отклоненных) Государственной Думой поправках Совета

Федерации к проекту рассматриваемого федерального закона.

Если закон не входит в перечень обязательных к рассмотрению Советом Федерации, то ответственный комитет в своем заключении предлагает одно из следующих решений:

а) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон и не вносить его на рассмотрение палаты (это возможно, когда комитет одобряет закон в целом, без внесения в него изменений и дополнений). В этом случае Председатель Совета Федерации может: либо согласиться с решением комитета и не вносить принятый Государственной Думой федеральный закон на рассмотрение Совета Федерации; либо отклонить решение комитета и включить в повестку дня заседания Совета Федерации федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации рассмотреть на своем заседании принятый Государственной Думой федеральный закон (это возможно, когда комитет считает необходимым отклонить федеральный закон в целом либо внести в него изменения и дополнения).

Что касается федеральных законов, для которых в Конституции закреплена процедура обязательного рассмотрения в Совете Федерации, то ответственный комитет вправе рекомендовать Совету Федерации принять одно из следующих решений:

а) одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, изложив в заключении мотивы, по которым комитет считает необходимым его отклонить.

Рассмотрение закона в верхней палате начинается с оглашения заключения ответственного комитета,

материалов Правового управления по данному закону и проекта постановления Совета Федерации, внесенного комитетом. При обсуждении предоставляется слово представителю Правительства РФ для защиты своих позиций и оглашения официального отзыва о рассматриваемом законе. На заседании Совета Федерации подлежит обязательному рассмотрению, в случае его поступления в Совет Федерации, заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы рассматриваемого федерального закона.

При обсуждении закона, который должен быть рассмотрен в Совете Федерации, председательствующий ставит его одобрение на голосование. Если вопрос окажется недостаточно подготовленным, палата вправе перенести рассмотрение закона на следующее заседание, на котором этот процесс должен быть завершен. Данное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании.

Если четырнадцатидневный срок в отношении закона, не подлежащего обязательному рассмотрению в верхней палате в соответствии со статьей 112 Регламента Совета Федерации, пропущен, то закон направляется Президенту для подписания и официального опубликования. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции отметил, что одобрение закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме - путем голосования, так и в пассивной форме: закон считается одобренным, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом

Федерации⁴⁹. Иными словами, пропуск четырнадцатидневного срока означает молчаливое одобрение федерального закона.

Принимая решение об отклонении закона, Совет Федерации выносит постановление, где может содержаться перечень разделов, глав, статей, по которым необходимо преодолеть разногласия с Государственной Думой, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии.

После этого в пятидневный срок Совет Федерации направляет в Государственную Думу свое постановление об одобрении или об отклонении федерального закона. А одобренный Советом Федерации федеральный закон (вместе с текстом постановления Совета Федерации) в течение пяти дней направляется Председателем палаты Президенту для подписания и официального опубликования. Что касается принятого Государственной Думой федерального закона, не относящегося к разряду обязательно рассматриваемых в Совете Федерации и не рассмотренного в четырнадцатидневный срок, то на пятнадцатый день со дня поступления из Государственной Думы он также направляется Председателем Совета Федерации Президенту России для подписания и официального опубликования, о чем уведомляется Государственная Дума. Как отмечалось выше, федеральный конституционный закон считается принятым, если поступивший из Государственной Думы в Совет Федерации его проект одобрен большинством, не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Вместе с законопроектом, одобренным Государственной Думой, в Совет Федерации

⁴⁹ СЗ РФ.1996. №18. Ст. 2253.

направляются стенограмма заседания Государственной Думы и прилагаемые к нему документы.

Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя определяют ответственный комитет, на заседании которого оглашаются или распространяются официальные отзывы Правительства о рассматриваемых палатой проектах федеральных конституционных законов. Кроме этого, ответственному комитету (комитетам) поручается подготовить заключение по проекту конституционного закона, в котором он вправе рекомендовать Совету Федерации одно из следующих решений:

а) одобрить проект федерального конституционного закона;

б) отклонить проект федерального конституционного закона;

в) внести изменения и дополнения (предложенные комитетом) в одобренный Государственной Думой проект конституционного закона и одобрить его в редакции Совета Федерации.

Процедура рассмотрения проекта федерального конституционного закона на заседании Совета Федерации аналогична процедуре рассмотрения федерального закона. При одобрении комитетом Совета Федерации проекта федерального конституционного закона Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты принимает решение либо провести голосование по одобрению проекта закона без обсуждения, либо обсудить законопроект.

Постановление об отклонении проекта конституционного закона в течение пяти дней со дня принятия направляется в Государственную Думу. В случае одобрения Государственной Думой проекта федерального конституционного закона в редакции

Совета Федерации повторное голосование на заседании Совета Федерации не проводится. Если повторное рассмотрение Государственной Думой проекта федерального конституционного закона, отклоненного Советом Федерации, приведет к частичному согласию с предложениями верхней палаты, то данный проект закона будет рассматриваться Советом Федерации как вновь принятый.

Что же касается законов о поправках к Конституции, то гл. 16 Регламента Совета Федерации при рассмотрении данных вопросов определяет следующую процедуру. Во-первых, необходимо вспомнить, что в соответствии со ст. 108 и 136 Конституции РФ проект закона о поправке к Конституции после одобрения Государственной Думой должен быть рассмотрен в Совете Федерации. Председатель Совета Федерации направляет поступивший из Государственной Думы проект закона о поправке к Конституции в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, а при необходимости - и в другие комитеты Совета Федерации.

На Комитет по конституционному законодательству в этом случае ложится нагрузка обобщения предложений других комитетов палаты к данному законопроекту и подготовки заключения, по итогам которого он (комитет) вправе рекомендовать палате одобрить или отклонить данный законопроект о поправке к Конституции РФ. Принятие законопроекта о поправке возможно только в том случае, если за его одобрение проголосовали не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации.

При отклонении законопроекта Совет Федерации может предложить Государственной Думе создать согласительную комиссию и в постановлении об

отклонении изложить свою редакцию отдельных положений проекта закона. Данное постановление вместе с проектом закона в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

В случае одобрения Советом Федерации закона Председатель палаты в течение пяти дней с момента принятия закона должен опубликовать для всеобщего сведения уведомление о принятии закона, текст самого закона о поправке с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации, а также информацию об условиях вступления в силу принятого закона и о порядке его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Одновременно текст закона о поправке к Конституции направляется для рассмотрения в законодательные (представительные) органы субъектов РФ, которые в течение года должны рассмотреть данный вопрос. Учет данных из субъектов Федерации осуществляет Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству. Закон о поправке к Конституции считается одобренным законодательным (представительным) органом субъекта, если данный орган одобрил его в целом, без предложений о внесении в него изменений и дополнений, и направил постановление об этом в Совет Федерации. Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству оглашает на заседании палаты заключение о результатах рассмотрения закона законодательными (представительными) органами субъектов, после чего результаты рассмотрения оформляются постановлением Совета Федерации, в котором должны содержаться следующие сведения:

а) наименование законодательного (представительного) органа субъекта РФ, который одобрил закон о поправке к Конституции;

б) дата принятия, номер постановления законодательного (представительного) органа субъекта;

в) общее число законодательных (представительных) органов субъектов РФ, одоббивших закон о поправке к Конституции;

г) результаты рассмотрения (для одобрения закона необходимо, чтобы «за» высказались законодательные (представительные) органы не менее чем двух третей субъектов РФ). Постановление Совета Федерации незамедлительно направляется Президенту РФ и в законодательные (представительные) органы субъектов. Текст закона в соответствии со ст. 139 Регламента Совета Федерации в течение семи дней с момента установления результатов его рассмотрения в субъектах Федерации направляется Председателем палаты Президенту для подписания и опубликования. В противном случае (при отсутствии необходимого числа голосов субъектов Федерации) процедура рассмотрения закона прекращается.

Федеральным законом от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» предусматривается процедура обжалования постановления Совета Федерации о результатах рассмотрения Закона о поправках в Верховный Суд (ст. 11 Закона о поправках)⁵⁰. Это право принадлежит Президенту РФ и законодательному (представительному) органу субъекта, которым они могут воспользоваться только в течение семи дней со дня принятия постановления Советом Федерации. Кроме этого, на заявителя, подавшего жалобу в Верховный Суд РФ, ложится обязанность немедленно

⁵⁰ СЗ РФ. 1998. №10. Ст. 1146.

известить об этом Совет Федерации и Президента страны. Верховный Суд рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством РФ. В этом случае закон о поправках не направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования до вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ.

Если Верховным Судом будет установлена необходимость пересмотра постановления Совета Федерации о результатах рассмотрения закона о поправке в субъектах Федерации, Совет Федерации на очередном заседании должен будет повторно рассмотреть данный вопрос по описанной выше процедуре.

В конце 2008 года Президент России предложил внести изменения в Конституцию РФ, касающиеся увеличения сроков полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, а также усиления контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации. В течение ноября-декабря 2008 года данные изменения были приняты в виде Закона Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и Закона Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»⁵¹.

Это были первые существенные поправки к действующей российской конституции.

⁵¹ СЗ РФ.2009. № 1. Ст. 2.

Если обратиться к хронологии принятия поправок, то можно отметить, что 11 ноября 2008 года Президент Д. А. Медведев внёс проекты поправок в Конституцию в Государственную Думу. 14 ноября 2008 года Госдума в первом чтении одобрила проекты поправок к Конституции, 21 ноября 2008 года Госдума в третьем чтении утвердила поправки, 26 ноября 2008 года Совет Федерации одобрил поправки. После чего они были направлены на утверждение законодательным собраниям в регионах. 16 декабря 2008 года был преодолен необходимый для вступления в силу поправок порог в две трети региональных парламентов. 18 декабря 2008 года парламенты всех 83 субъектов страны одобрили поправки к Конституции.

22 декабря 2008 года Совет Федерации принял Постановление № 473-СФ «Об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Тем самым, Совет Федерации установил, что данные поправки были рассмотрены надлежащим образом, а также утвердил решение субъектов федерации об одобрении поправок в Конституцию РФ.

30 декабря 2008 года Президент РФ Д. А. Медведев подписал законы о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации. 31 декабря 2008 года они были опубликованы в Российской газете и Парламентской газете. На наш взгляд данные поправки должны способствовать повышению эффективности законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

На сегодняшний день кроме вышеназванных Законов о поправках к Конституции Российской Федерации были приняты также: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»⁵² и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁵³

Завершая анализ законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации, заметим, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные законы принимаются Государственной Думой. Таким образом, в строгом смысле законотворческим органом в России, казалось бы, является не весь парламент в целом, а только его нижняя палата. Вместе с тем, за Советом Федерации Конституция Российской Федерации закрепляет полномочия контроля за исходящими от Государственной Думы законодательными актами: Совет Федерации в императивном порядке либо по своей инициативе рассматривает принятые законы в целях их одобрения⁵⁴.

Таким образом, учитывая, что полномочия верхней палаты достаточно значимы для законотворческой деятельности, утверждение о том, что законодательная власть принадлежит парламенту в целом, а не какой-либо

⁵² СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

⁵³ СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

⁵⁴ См.: *Усанов В.Е.* Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // *Государство и право.* 2005. №12. С.15.

его палате не подлежит сомнению, а российский парламент стоит рассматривать как единое целое⁵⁵.

Преодоление разногласий, возникших при отклонении федеральных законов Советом Федерации

При отклонении федерального закона Советом Федерации Государственная Дума имеет следующие возможности:

1) принять закон в прежней редакции без каких-либо изменений; для этого требуется не менее двух третей голосов депутатов Государственной Думы (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ);

2) принять закон большинством голосов от общего числа депутатов в редакции, которая отличается от ранее рассматриваемой Советом Федерации; в этом случае Совет Федерации будет рассматривать федеральный закон как вновь принятый по описанной выше процедуре;

3) принять закон с изменениями и дополнениями, предлагаемыми Советом Федерации простым большинством голосов. Затем принятый закон направляется в Совет Федерации для одобрения с последующим направлением его текста Президенту Председателем Совета Федерации.

В случае неодобрения Советом Федерации принятого Государственной Думой закона, Совет Думы передает его в ответственный комитет. По итогам рассмотрения закона ответственный комитет вносит на рассмотрение Думы проект постановления, в котором может предложить Думе одно из следующих решений: а) снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения в связи с отклонением его Советом Федерации (решение принимается большинством голосов от общего числа

⁵⁵ Там же.

депутатов); б) создать по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших между палатами разногласий; в) принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции (для этого требуется не менее двух третей голосов депутатов) (ст. 127 Регламента).

Если Совет Федерации предложил Государственной Думе создать согласительную комиссию, либо дал предварительное согласие на ее создание, ответственный комитет вносит на рассмотрение палаты проект постановления Думы о создании и составе согласительной комиссии, которое принимается большинством голосов от общего числа депутатов. Постановление направляется Президенту РФ, в Совет Федерации и в Правительство РФ, если постановление палаты предусматривает приглашение их представителей. Согласительная комиссия вправе принимать решение об изменении редакции отдельных статей федерального закона, в отношении которых не имелось возражений Совета Федерации, если такое изменение обусловлено новой редакцией статей федерального закона, выработанной на основе предложений Совета Федерации, поддержанных комиссией. Решения комиссии принимаются отдельным открытым голосованием депутации Думы и депутации Совета Федерации. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов каждой депутации.

По итогам работы согласительная комиссия составляет протокол и сопоставительную таблицу статей закона, в которые были внесены изменения, содержащую предложения о преодолении разногласий. Федеральный закон в редакции согласительной комиссии направляется

сопредседателем комиссии от Думы в Правовое управление Аппарата Государственной Думы для проведения правовой и лингвистической экспертиз. Затем закон в редакции согласительной комиссии, заключительные протокол, сопоставительная таблица, подписанные сопредседателями комиссии от Государственной Думы и от Совета Федерации вместе с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы вносятся на повторное рассмотрение Государственной Думы. Если не преодолено разногласие хотя бы по одному возражению Совета Федерации, согласительная комиссия принимает решение о прекращении своей работы, которое направляется в ответственный комитет. Последний вносит на рассмотрение Думы проект постановления палаты, в котором предлагает Думе либо снять закон с рассмотрения, либо принять его не менее чем двумя третями голосов.

Федеральный закон в редакции согласительной комиссии считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Думы. В этом случае Совет Федерации своим постановлением одобряет новую редакцию закона. Если федеральный закон в редакции согласительной комиссии не набрал необходимого числа голосов, председательствующий ставит на голосование Государственной Думы вопрос о принятии его в ранее принятой Думой редакции. Если предложение о принятии федерального закона, отклоненного Советом Федерации, в ранее принятой Государственной Думой редакции при голосовании не набрало необходимого числа голосов, закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит. Результат голосования оформляется постановлением Думы.

Как говорилось ранее, одобренный Советом Федерации закон направляется Председателем палаты Президенту для подписания и официального опубликования. И в том случае, когда Совет Федерации не стал рассматривать закон в 14-дневный срок, по его окончании Председатель Совета Федерации направляет федеральный закон Президенту для подписания и обнародования. Если федеральный закон Принят Государственной Думой не менее чем двумя третями голосов в прежней редакции в порядке преодоления позиции Совета Федерации, принятый в таком порядке федеральный закон направляется Президенту РФ Председателем Государственной Думы.

Заключение

За годы работы Федерального Собрания Российской Федерации принято множество федеральных законов. Вместе с тем интенсивность законодательного процесса продолжает увеличиваться. Но качество принимаемых законов не повышается. Анализ правовых норм, лежащих в основе законодательного процесса, в частности, законодательного процесса в палатах Федерального Собрания Российской Федерации имеет большое значение для юридической науки и практики, так как принятие закона только в соответствии со строго установленной процедурой обеспечивает правомерность создаваемой нормы. Только так может обеспечиваться режим законности в Российской Федерации.

Основываясь на анализе норм Конституции Российской Федерации, можно определить законодательный процесс в Российской Федерации как процесс принятия, одобрения и обнародования законов тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом. А соответственно законодательный процесс в Федеральном Собрании можно определить как процесс принятия и одобрения законов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Следует признать, что, конечно же, в законодательном процессе участвует множество субъектов, но никто, кроме Федерального Собрания, не имеет права принимать федеральные и федеральные конституционные законы, имеющие высшую юридическую силу по отношению к другим нормативным актам и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Статья 94 Конституции Российской Федерации характеризует Федеральное Собрание как законодательный орган, в соответствии с чем

законотворчество является основной функцией российского парламента. Следует согласиться с утверждением, согласно которому конституционное положение о том, что Федеральное Собрание является постоянно действующим органом, обуславливает активную роль парламента в политическом и законодательном процессе. Анализ правовых основ организации законодательного процесса позволяет сделать однозначный вывод: в настоящее время существует очевидная потребность в законодательном урегулировании многих важных деталей этого процесса, однако пока такой федеральный закон отсутствует.

В связи с этим заслуживают внимания предложения о необходимости принятия Федерального закона «О российском парламенте», более эффективно организующего взаимодействие палат Федерального Собрания, повышающего качество законотворческой работы, ответственность депутатов за свою деятельность.

Следует поддержать предложения ряда ученых и практиков о возвращении к выборному принципу формирования Совета Федерации. Кстати, на переходный период (два года после принятия Конституции РФ) Совет Федерации уже был избираемым, из расчета по два мандата на один регион. Конечно, оценить деятельность того Совета Федерации представляется сложным, учитывая именно переходный период политического развития страны. При этом ни в коем случае не приемлемы предложения полного упразднения верхней палаты. Определенное воздействие на законотворческую деятельность российского парламента оказывает судебная власть, прежде всего через деятельность Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ, решая вопросы о соответствии Конституции России того или иного законодательного акта, зачастую предпринимает

вопросы законотворчества, подменяя собой законодателя. Высказанная Конституционным Судом РФ правовая позиция признается единственно верной и не подлежащей критической оценке и обжалованию. Законодатель лишается свободы в детализации абстрактных норм Конституции РФ, ибо любое его отклонение от позиции Конституционного Суда РФ может привести к признанию неконституционности принимаемого им закона.

Среди принципов законодательного процесса важное значение имеет принцип связи с практикой, который выражает задачу законодателя постоянно отслеживать общественные процессы, ориентироваться на практику применения действующих законов, своевременно устранять пробелы в праве, воспринимать все лучшее, что предлагают правоприменительные органы.

На наш взгляд следует наделить Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, что могло бы способствовать эффективности деятельности прокуратуры. Тем более, что важным элементом взаимоотношений органов прокуратуры и Федерального Собрания Российской Федерации, а также прокуратуры и органов представительной (законодательной) власти субъектов Российской Федерации является право Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей и по их поручению других прокуроров присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, а также представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации, что предусмотрено в части 1 статьи 7 Федерального закона

«О прокуратуре Российской Федерации»⁵⁶. Такое участие необходимо при рассмотрении Федеральным Собранием Российской Федерации вопросов о состоянии преступности и законности в целом, выработке решений и рекомендаций, определении приоритетов, оценке работы, выполненной прокуратурой и иными правоохранительными органами.

Также заслуживает внимания предложение о принятии специального федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов и вопросов, требующих законодательного решения», предусматривающего юридические, процедурные, социально-экономические гарантии для максимально полного выражения и учета общественного мнения при подготовке законопроектов и в ходе их дальнейшего рассмотрения парламентом. Принятие данного закона сыграет, безусловно, положительную роль в совершенствовании законодательного регулирования федерального законодательного процесса, поскольку, с одной стороны, позволит обществу в определенной степени осуществлять «контроль» над законодательным процессом, корректировать его течение, а с другой – выяснять, насколько планируемый законодательный акт соответствует жизненным потребностям и интересам населения.

Согласимся с утверждением С.Е. Нарышкина, согласно которого одно из фундаментальных условий движения к правовому государству – это обеспечение непротиворечивости, системности и строгой иерархии правовых актов. Лишь соблюдая эти принципы, можно с

⁵⁶ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2007. № 31. Ст. 4011.

успехом совершенствовать и отраслевое законодательство, и необходимые процедуры⁵⁷.

⁵⁷ Выступление Председателя Государственной Думы С.Е. Нарышкина на научно-практической конференции «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности ФС РФ» (25 октября 2012г., МГУ им. М.В. Ломоносова) <http://www.duma.gov.ru/about/gdfsrf20/konferens2/index.php>

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008г. № 7-ФКЗ, от 05.02. 2014г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014г. №11-ФКЗ) <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

2. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №10. Ст. 1146.

3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

4. Федеральный закон от 14 июня 1994г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания РФ» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1994. № 8. 1999. № 43.

5. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2201-ФЗ « О прокуратуре Российской Федерации» в ред. от 07.02.2011 г. (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

6. Федеральный закон от 4 апреля 2005г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) //СЗ РФ. 2005. № 15.

7. Федеральный закон от 15 июля 1995г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) //СЗ РФ. 1995. № 29.

8. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1998. №7. Ст. 801.

9. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2002. №7. Ст. 635.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П "По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. №16. Ст. 1451.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" // Российская газета. 5 мая 1996 г.

13. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т. 2. – М.: Юристъ, 2005.

14. *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999.

15. *Авакьян С.А.* Конституционное реформирование посредством подконституционных актов: проблемы и решения // Вестн. Моск. ун –та. Сер. 11. Право. 2011. №2.

16. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т.2. Свердловск, 1973.

17. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1998.

18. *Барциц И.И.* Авторский взгляд на конституционное право России // Государство и право. 2010. № 7.

19. *Булаков О.Н.* Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.

20. *Булаков О.Н., Рязанцев И.Н.* Парламентское право России: курс лекций / Под общ. ред. д.ю.н. О.Н. Булакова. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007.

21. *Буринова Л.Д.* К вопросу о представительной природе парламентаризма // Новая правовая мысль. 2006. № 3. (16).

22. Выступление Председателя Государственной Думы С.Е. Нарышкина на научно-практической конференции «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности ФС РФ» (25 октября 2012г., МГУ им. М.В. Ломоносова) <http://www.duma.gov.ru/about/gdfsrf20/konferens2/index.php>

23. *Гойман В.И.* Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. 1991. № 12.

24. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.

25. *Гузнов А.Г. Кененов А.А. Рождественская Т.Э.* Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 1995.

26. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в Российской Федерации в 2007 году» // <http://www.council.gov.ru>.

27. *Дмитриевцев К.Н.* Процесс правотворчества в РФ: Автореф. дисс. на соис. уч. степени канд. юр. наук. Нижний Новгород, 1994.

28. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое пособие) / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.

29. *Иванова С.А.* Принцип социальной справедливости в законотворчестве: проблемы реализации на современном этапе // Законодательство и экономика. 2005. № 1.

30. *Карлин А.Б.* Организация законопроектной деятельности Кабинета министров Канады // Журнал российского права. 2004 №5.

31. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России : учеб. – 4-е изд, перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

32. *Кокотов А.Н.* Конституционное право России. Курс лекций: учеб. пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

33. Конституционное право России: курс лекций / *С.И. Некрасов, Ю.Т. Шульженко, А.Н. Лебедев* и др.; отв. ред. *Ю.Л. Шульженко.* – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

34. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. *Б.А. Страшуна.* М., 1999.

35. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. / Под ред. акад. *Б. Н. Топорнина.* – М.: Юристь, 1997.

36. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. *А. Н. Кокотов* и *М. И. Кукушкин.* – М.: Юристь, 2003.

37. Конституционное право России // Червонюк М.: Термика, Инфра-М, 2004.

38. *Котелевская И. В.* Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3.

39. *Котелевская И.В.* Информация и законодательный процесс // Советское государство и право, 1990. № 9.
40. *Краснова О. И.* К вопросу о некоторых принципах федерального законодательного процесса России // Государство и право. 2005. № 12.
41. *Лейбниц Г.В.* Соч. в четырех томах. Т.2. М., 1984.
42. *Мамитова Н. В.* Правовая экспертиза Российского законодательства: вопросы теории и практики // Государство и право. 2010. № 11.
43. *Магомедов С.К.* Техничко-правовые аспекты законотворчества // Адвокат, 2002, № 7
44. *Мазуренко А.П.* Правотворческая политика: понятие и соотношение со смежными юридическими категориями // Государство и право. . 2010. № 4. С.13.
45. *Несмеянова С. Э.* Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
46. *Нудненко Л. А.* Правовые гарантии парламентской оппозиционной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Государство и право. 2011. № 8.
47. *Пеньков Е. М.* Социальные нормы: управление, воспитание, поведение. М., 1990.
48. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура. - 2002.
49. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Окунькова Л.А.) Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, М.: Издательство, 1994.

50. *Расказов Л.П.* Теория государства и права: Учебник для вузов. – 4-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА – М, 2013.

51. *Садовникова Г. Д.* Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008.

52. *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия / Под ред. *М. Ю. Тихомирова.* М.: 1998.

53. *Усанов В.Е.* Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государство и право. 2005. №12.

54. *Чернобель Г.Т.* Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. №1.

55. *Чехарина В. И.* Законодательный процесс // Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. *И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.* М., 1999.

56. *Чиркин В.Е.* Основы сравнительного государственоведения. М.: Издательский дом «Артикул» 1997.

57. *Чиркин В.Е.* Законодательная власть / *В.Е. Чиркин.* – М.: Норма, 2008.

58. *Чиркин В. Е.* Конституционное право России. М., 2008.

59. Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. *В. Е. Крутских.* 2-е изд. М.: ИНФРА. М, 1998.

60. *Яхьяева А.М.* К вопросу о конституционных принципах гражданского общества // Закон и право. 2010. №7.

61. <http://base.consultant.ru>

62. <http://www.consultant.ru/popular/militia/>

63. http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/regl_sovet

64. <http://www.duma.gov.ru>
65. [www.zakonoproekt 2010.ru](http://www.zakonoproekt2010.ru).
66. <http://www.rg.ru/2010/08/09/policia.html>
67. http://www.rian.ru/trend/police_law_discussion_07082010/
68. <http://www.golos.org/elections/2011-12-04>

Учебное издание

Савченко Марина Станиславовна
Бутурлина Елена Степановна

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
В ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ РФ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

В авторской редакции

Подписано в печать _____ . Бумага офсетная.

Формат $60 \times \frac{84}{16}$.

Тираж 100 экз. Усл. печ. л. – . Уч.-изд. л. – .

Заказ № _____ .

Отпечатано в типографии Кубанского
государственного аграрного университета

350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13