

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт _____ Кафедра _____
Юридический «Государственно-правовые дисциплины»
Направление подготовки (специальность) 40.03.01 Юриспруденция
Профиль Правозащитная деятельность

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Законодательный процесс в Российской Федерации

Студент (ка) 153юю51 Пронькин Анатолий Витальевич
номер группы подпись, дата фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель доцент кафедры ГПД
должность

ПГУ
наименование организации

Карпушкин А.В.
подпись, дата фамилия, инициалы

Консультанты:

по

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

по

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

по

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер к.и.н., доцент
должность

Логачева Н.В.
подпись, дата фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в ГЭК (протокол заседания кафедры от 22.05.2020 №14)

Заведующий кафедрой ГПД

Романовская О.В.
подпись, дата фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____

(Протокол ГЭК от _____)

2020 г. № _____)

Секретарь ГЭК

Вдовина Т.Е.
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2020 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой ГПД

название

_____/О.В. Романовская /

(инициалы и фамилия)

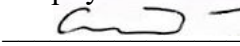
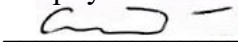
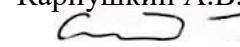
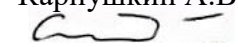
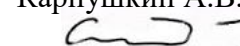
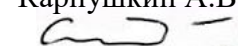
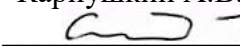
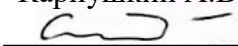
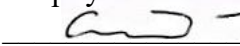
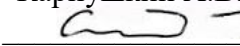
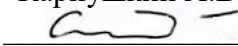
_____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр. 153ЮЮ51
Пронькина Анатолия Витальевича

1. Тема работы – Законодательный процесс в Российской Федерации
2. Научный руководитель – доцент каф. ГПД ПГУ Карпушкин А. В.
3. Дата выдачи задания – 20.04.2020г.
4. Срок сдачи студентом законченной работы – 31.05.2020г.
5. Перечень подлежащих разработке вопросов:
 - Понятие и содержание законодательной деятельности;
 - Развитие законодательного процесса в России;
 - Принципы законодательного процесса в Российской Федерации;
 - Внесение законопроекта и принятие закона Государственной Думой;
 - Одобрение закона Советом Федерации и его подписание Президентом;
 - Особенности дополнительных стадий законодательного процесса.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		20 апреля 2020 г. Карпушкин А.В. 	24 апреля 2020 г. Карпушкин А.В. 
Понятие и содержание законодательной деятельности		24 апреля 2020 г. Карпушкин А.В. 	30 апреля 2020 г. Карпушкин А.В. 
Развитие законодательного процесса в России		30 апреля 2020 г. Карпушкин А.В. 	6 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 
Принципы законодательного процесса в Российской Федерации		6 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 	11 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 
Внесение законопроекта и принятие закона Государственной Думой		11 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 	14 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 
Одобрение закона Советом Федерации и его подписание Президентом		14 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 	18 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 
Особенности дополнительных стадий законодательного процесса		18 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 	25 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 
Заключение		25 мая 2020 г. Карпушкин А.В. 	31 мая 2020г. Карпушкин А.В. 

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА.....	8
1.1 Понятие и содержание законодательной деятельности.....	8
1.2 Развитие законодательного процесса в России.....	14
1.3 Принципы законодательного процесса в Российской Федерации.....	21
2 ОСОБЕННОСТИ СТАДИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА.....	29
2.1 Внесение законопроекта и принятие закона Государственной Думой.....	29
2.2 Одобрение закона Советом Федерации и его подписание Президентом....	36
2.3 Особенности дополнительных стадий законодательного процесса.....	40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	51
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	54

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. В соответствии с частью 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации Россия является правовым государством. В правовом государстве вся деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и их объединений подчинена законам. Следовательно, противопоставление законности и целесообразности недопустимо – во всех случаях приоритет имеет законность. Законы принимаются парламентом, избираемым народом и действующим от его имени, что свидетельствует о выражении в законах воли народа – единственного источника власти. Акты, принимаемые Президентом Российской Федерации, органами исполнительной власти, местного самоуправления не могут противоречить законам. При этом, исходя из статей 2, 17 и 18 Конституции, закон должен обеспечивать приоритет прав и свобод человека и исходить из интересов личности.

В этой связи качество принимаемых законов приобретает повышенную значимость. Ведь действующий закон, будучи общеобязательным, оказывает регулирующее воздействие на многие общественные отношения, касается каждого человека и, являясь актом многократного применения, обеспечивает правовую стабильность. Если закон написан некорректно, то будет возникать потребность вносить в него исправления, что приведет к частому изменению законодательства, влекущему возникновение правовой неопределенности. Неэффективное правовое регулирование, либо чрезмерно частая корректировка законодательства негативно сказываются на развитии общественных отношений, так как субъекты права не будут успевать подстраиваться под перманентно меняющиеся правила поведения. Избежать вышеназванных негативных последствий можно за счет повышения качества принимаемых законов, которое позволит реже их корректировать.

Качество законов определяется тем, насколько совершенен законодательный процесс, предусматривающий на разных стадиях

механизмы предотвращения принятия необдуманных или поспешных законов. Следовательно, рассмотрение законодательного процесса представляется весьма актуальным.

Целью работы является исследование специфики законодательного процесса в Российской Федерации с выявлением его проблемных аспектов.

Для достижения поставленной в работе цели решались следующие задачи:

- анализ понятия и содержания законодательной деятельности;
- рассмотрение развития законодательного процесса в России;
- исследование принципов законодательного процесса в Российской Федерации;
- рассмотрение стадий внесение законопроекта и принятие закона Государственной Думой;
- рассмотрение одобрения закона Советом Федерации и его подписание Президентом;
- исследование особенностей дополнительных стадий законодательного процесса.

Объектом исследования являются урегулированные нормами российского законодательства общественные отношения, складывающиеся в сфере нормотворческой деятельности.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы, регулирующие законодательный процесс в Российской Федерации.

Новизна и практическая значимость выпускной квалификационной работы в том, что исследование законодательного процесса позволило выявить некоторые пробелы и правовую неопределенность в регулировании отдельных аспектов процедуры принятия законов и сделать предложения по внесению изменений в регламенты палат Федерального Собрания, что может быть использовано в дальнейших теоретических изысканиях и в правотворческой деятельности.

Методологическую основу работы составили такие методы, как анализ,

синтез, историко-правовой, формально-юридический, системный и другие методы.

Нормативную и эмпирическую основу работы составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Теоретической основой работы являются научные труды таких авторов как Амиантов А.А., Баглай М.В., Золотухина Н.М., Крашенинников П.В., Клишас А.А., Крохина Ю.А., Миерхольд А.А., Черногор Н.Н. и др.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

1.1 Понятие и содержание законодательной деятельности

Законодательная деятельность представляет собой один из важнейших инструментов деятельности государства по выработке тактики и стратегии развития общества. Закон, как нормативный правовой акт, является одной из форм права, а так как государство и право неразрывно связаны, то принятие законов, регулирующих наиболее важные, публично значимые общественные отношения, становится сущностным признаком любого государства. В системе разделения властей, которая присуща каждому демократическому, правовому государству, принятие законов отнесено к компетенции парламента. При этом, во избежание произвола со стороны законодательной власти, принятые ей законы нуждаются в подписании главой государства, а сама процедура принятия законов имеет правовую регламентацию¹.

В литературе существует множество трактовок таких понятий как «законодательный процесс», «правотворческий процесс», «законодательная деятельность» и «законотворческий процесс». Рассматривая соотношение понятия «правотворческий процесс» с иными, приведенными выше понятиями, отметим, что «правотворческий процесс» понятие более широкое и включает в себя принятие правовых актов, которые могут относиться как к законам, так и к подзаконным актам. То есть данный вид процесса доступен не только законодателю, но и органам исполнительной власти².

Что же касается остальных понятий, то наличие в них слова «законодательный» или «законотворческий» свидетельствует о деятельности органов власти направленной на принятие именно законов, то есть

¹ Золотухина Н.М. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: монография / Н.М. Золотухина. -М.: Юрлитинформ, 2018. -352 с. С. 26.

² Черногор Н.Н., Залоило М.В. Актуальные проблемы правотворчества: учебное пособие Actual problems of law-making / Н.Н. Черногор М.В. Залоило; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Президенте РФ. -Науч. изд. -М.: Юридическая фирма Контракт, 2018. -144 с. С. 19.

деятельности, осуществляемой только парламентами. Нередко эти понятия рассматривают как синонимы, однако, это не совсем верно. Законотворческий процесс предполагает многогранную деятельность различных субъектов права, состоящую не только из строго регламентированных стадий принятия закона, но и включающую в себя этапы творчества, на которых формулируется концепция, а в дальнейшем и сам текст закона. Законодательный процесс – это уже непосредственная процедура принятия закона, начинающаяся с внесения в Государственную Думу законопроекта и заканчивающаяся промульгацией закона. То есть законодательный процесс можно рассматривать как элемент законотворческого процесса¹.

В пользу того, что законотворческий процесс выступает понятием более широким, чем законодательный процесс, свидетельствует отсутствие нормативной формализации начального этапа разработки нового закона, формулирования самой его идеи, обоснования необходимости такого закона и т.д. Также не ограничен круг субъектов правотворческой деятельности, среди которых могут быть как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления, граждане и их объединения. Любой гражданин может обратиться в органы публичной власти со своим правотворческим предложением. Также будет уместным отнести к законотворческому процессу проведение экспертизы предлагаемых проектов законов и их общественное обсуждение².

Законодательный процесс, напротив жестко формализован и достаточно подробно регламентирован. Начинается он с внесения законопроекта в парламент, при этом субъектом права законодательной инициативы может быть не каждый желающий, а только тот, кто указан в статье 104 Конституции Российской Федерации, если вносится проект федерального закона или конституциями и уставами субъектов Российской

¹ Даова Ф.Х. Правотворческий процесс: некоторые аспекты понятийно-категориального аппарата / Ф.Х. Даова. // Вопросы экономики и права. -2018. - № 11. -С. 24 – 28

² Василевич Г.А. Правовая экспертиза законов и их предварительный конституционный контроль как важнейшие составляющие законодательного процесса / Г.А. Василевич. // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. -М.: Проспект, 2018. -С. 248 – 253

Федерации, если вносится проект закона субъекта федерации. Каждая стадия законодательного процесса характеризуется определенной последовательностью действий участников этого процесса, а также устанавливаются временные лимиты для совершения этих действий. К примеру, во время принятия федерального закона определяется количество дней для принятия поправок ответственным комитетом в Государственной Думе перед вторым чтением, в течение сколько дней Совет Федерации одобряет или отклоняет принятый закон, а также в течение какого времени Президент подписывает и обнародует поступивший к нему закон.

Законодательный процесс составляет основную часть законотворческого процесса, так как именно он в конечном итоге приводит к достижению главной цели – появлению нового закона. При этом, законодательный процесс представляет собой урегулированный нормами Конституции и регламентами палат парламента определенный порядок деятельности органов законодательной власти, направленный на принятие законов. Однако, восприятие законодательного процесса только как последовательность нормативно определенных стадий представляется излишним упрощением. Деятельность субъектов принятия закона, то есть законодательная деятельность, детерминирована различными потребностями общества, в силу чего не может протекать изолировано от социальных, экономических и политических процессов, происходящих в стране¹.

Законодательный процесс характеризуется тесным взаимодействием инициатора законопроекта с парламентариями, а также информированием иных субъектов права о содержании принимаемого закона и вносимых к нему поправок. Такое взаимодействие позволяет лучше учесть волю субъекта права законодательной инициативы, а также выяснить отношение органов публичной власти и общественности к принимаемому законодательному акту. При этом, названные субъекты права могут выразить свое отношение к

¹ Чехарина В.И. О проблемах оптимизации законодательного процесса / В.И. Чехарина. // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. -М.: Проспект, 2018. -С. 390 – 394

законопроекту уже поступившему в Государственную Думу, так как ответственный комитет перед подготовкой законопроекта к первому чтению для получения отзывов и предложений рассылает его в различные органы государственной власти, общественные объединения, научные центры и институты.

В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции Российской Федерации, издаются как федеральные конституционные законы, так и федеральные законы, а по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут приниматься только федеральные законы и соответствующие им законы субъектов Российской Федерации. Также для внесения поправок к Конституции Российской Федерации федеральный парламент принимает специальный вид закона, называющийся Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Последний вид закона Конституция не сформулировала, указав лишь то, что он должен приниматься в том же порядке, что и федеральные конституционные законы с добавлением необходимости одобрения парламентами не менее двух третей субъектов Российской Федерации. Точное название этого закона было сформулировано Конституционным Судом Российской Федерации в 1995 году¹, а позднее нашло отражение уже в федеральном законе².

Все эти виды законов имеют разную процедуру принятия. Так, федеральный конституционный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей депутатов Государственной Думы и не менее трех четвертей сенаторов Совета Федерации. При этом Президент не обладает правом вето на такой закон. Федеральный закон принимается простым большинством депутатов Государственной Думы и одобряется

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 4 декабря 1995 г. № 49, ст. 4868

² Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г. № 10. Ст. 1145

также простым большинством сенаторов Совета Федерации. Причем, если в Совете Федерации закон не рассмотрен в течение четырнадцати дней, то он считается одобренным. Конституция устанавливает перечень вопросов, по которым принимаются законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации. На такой закон Президент обладает правом отлагательного вето. Закон о поправках к Конституции принимается двумя третями голосов депутатов Государственной Думы и тремя четвертями сенаторов Совета Федерации, а также должен быть поддержан законодательными органами не менее двух третей субъектов Российской Федерации. На этот закон, также как и на федеральный конституционный закон, Президент не может наложить вето. Также в отличие от остальных законов в соответствии со статьей 134 Конституции Российской Федерации инициатором данного вида закона может быть Государственная Дума. Притом, что согласно статье 104 Конституции правом законодательной инициативы обладают все ветви федеральной государственной власти (кроме нижней палаты парламента), индивидуально парламентарии, а также законодательные органы субъектов Российской Федерации.

Различия в законодательном процессе, предусматривающие разницу в процедуре принятия разных видов законов обусловлены тем, что каждый из них имеет свой предмет, назначение в механизме правового регулирования и разную юридическую силу. Чем выше уровень закона, тем стабильнее он должен быть, а значит, тем сложнее должна быть процедура его принятия и возможного дальнейшего изменения.

В статье 15 Конституции содержится касающееся всех законов важное положение о том, что если закон не опубликован, то он не может быть применен. Согласно статье 84 Конституции подписывает и обнародует законы Президент Российской Федерации. Из этого следует важная роль в законодательном процессе главы государства, который не только может вносить законопроекты, но и без подписи которого ни один закон не вступает в силу и не подлежит применению. Вовлечение в законодательный процесс

всех ветвей власти на стадии внесения законопроекта и Президента на стадии подписания и обнародования законов не сводит законодательный процесс только к деятельности палат Федерального Собрания. Обусловлено это тем, что принятие такого важного и имеющего серьезные правовые последствия нормативного правового акта как закон требует не только учета мнения различных субъектов правоотношений, но и наличие системы противовесов парламенту, не позволяющей ему злоупотреблять правом¹.

Таким образом, объективная необходимость в законодательстве делает неизбежной деятельность органов государственной власти, направленную на принятие законов. Сбалансированность и эффективность законов в большей степени определяется тем, как организована законотворческая деятельность. Наиболее важным и ключевым по объему в этой деятельности является законодательный процесс.

Законодательный процесс включает в себя строгую последовательность стадий, имеющих как общие положения для всех законов, так и специфические черты, характерные для отдельных видов законодательных актов. Общим для всех законов является их прохождение от стадии законодательной инициативы, подготовки законопроекта к рассмотрению в Государственной Думе, принятия законов депутатами Государственной Думы, одобрения их в Совете Федерации до подписания и обнародования законов Президентом. При этом процедура принятия законов специально усложнена, с тем, чтобы отсеять слабо подготовленные или неконституционно ущемляющие права человека, либо явно противоречащие Конституции законы.

Особенными чертами, характерными для процедуры принятия разных видов законов являются различия в количестве голосов парламентариев, необходимых для принятия тех или иных видов законов (простое большинство, две трети или три четверти), разное количество обязательных

¹ Епифанов И.О. Нормативное закрепление принципа разделения властей на законодательную и исполнительную в бюджетном законодательстве Российской Федерации / И.О. Епифанов. // Современное право. -2018. - № 12. - С. 79 – 84

стадий (к примеру, необходимость одобрения Закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации парламентами субъектов Российской Федерации), наличие или отсутствие у Президента права отлагательного вето на принятый парламентом закон, а также возможность прохождения дополнительных стадий. Так, при отсутствии у Президента права вето на федеральные конституционные законы и Законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации будут отсутствовать и стадии преодоления парламентом президентского вето или прохождения согласительных процедур. Также ввиду того, что федеральные конституционные законы и Законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации изначально принимаются двумя третями голосов депутатов Государственной Думы, то в случае неодобрения таких законов Советом Федерации могут быть осуществлены согласительные процедуры, но Государственная Дума уже не сможет преодолеть вето Совета Федерации.

1.2 Развитие законодательного процесса в России

Для лучшего понимания сущности, а также проблемных аспектов законодательного процесса в современной России необходимо провести ретроспективный анализ законодательной деятельности, осуществляемой в нашей стране в прошлом.

В 1906 году актами Императора Николая Второго был образован парламент Российской Империи, состоящий из двух палат – Государственной Думы и Государственного Совета. Эти палаты формировались по-разному: в Государственную Думу депутаты избирались, в то время как половину членов Государственного Совета назначал Император, а вторая половина состояла из представителей общественности (от духовенства, университетов, торговых кругов и др.). Не смотря на различия в порядке образования, обе палаты

парламента были формально равноправны. По сути, парламент создавался как законосовещательный орган, притом, что монарх сохранял за собой право не только подписывать принятые парламентом законы, но и самостоятельно издавать законодательные акты. Кроме того, монарх обладал правом распускать Государственную Думу и назначать новые выборы¹.

За весь период работы парламента, с 1906 по 1917 годы, было избрано четыре созыва Государственной Думы. Первые два созыва Государственной Думы были распущены практически сразу после выборов (Дума первого созыва проработала сорок два дня, Дума второго созыва – сто два дня). Вместе с тем законодательная деятельность Государственной Думы стала новым в качественном отношении явлением по сравнению со всей историей правотворчества в России. Появились зачатки законодательного процесса на основе конкуренции мнений, гласности и открытого обсуждения как принимаемых законов, так и текущих вопросов.

В силу ряда причин, до учреждения Государственной Думы и Государственного Совета, Россия отставала от многих стран Европы по уровню развития парламентаризма. Поэтому вполне естественным стало определенное заимствование зарубежного опыта в сфере проведения парламентских процедур². Однако, это вызвало серьезные противоречия между формирующейся парламентской юридической техникой, основанной на правовой науке и передовом зарубежном опыте, имевшем явную тенденцию к демократизации, народному представительству и плюрализму мнений, с одной стороны и сложившейся системой монархического принятия правовых актов, остающейся архаичной, закрытой и выстроенной на принципах единоначалия. Такие противоречия, во-первых, отчасти стали причиной серьезных разногласий между Государственной Думой и императором, который, не справляясь с кризисом, просто распускал первые

¹ Кошель А.С. Развитие механизма формирования Государственной Думы Российской Федерации / А.С. Кошель. // Государственная власть и местное самоуправление. -2019. - № 4. - С. 16 – 20

² Кордик Д.Н. Развитие законодательного процесса в контексте становления парламентаризма в Германии, Австрии, Швейцарии и России: историко-правовой очерк / Д. Н. Кордик. //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. -2017. - № 2. - С. 36 – 41

созывы Думы, во-вторых, затруднили внутреннюю работу самой Думы, в которой слабо учитывалось выражение настроений разных слоев общества.

Тем не менее, преодолевая инерцию прежних подходов к правотворчеству, Государственная Дума постепенно вырабатывала относительно демократичные процедуры принятия законов. В 1913 году были приняты Правила изложения законопроектов, воспринявшие наработки науки государственного права и обобщившие приобретенный правотворческий опыт. Также для преодоления косности языка изложения законодательных актов была учреждена Редакционная комиссия Государственной Думы¹.

Законодательная работа Государственной Думы вскрыла серьезные проблемы соотношения принятых ею законов с их размещением в Своде законов Российской империи. Возникшие противоречия могли быть ликвидированы реформированием всей системы кодификации российского законодательства, однако, консервативно настроенное Правительство и монарх, пытавшиеся сохранить старые порядки, всячески сопротивлялись устремлениям Государственной Думы провести современную систематизацию законодательства.

После краха самодержавия в 1917 году Государственная Дума была распущена, а вопрос о новой власти должно было решать Учредительное Собрание. Однако, захватившие в стране власть большевики распустили Учредительное Собрание, образовав собственные органы управления и принятия нормативных актов. Провозглашенная на словах диктатура закона воспринималась как диктатура пролетариата, от имени которого выступала партия большевиков, что в конечном итоге вылилось в диктатуру самих большевиков. При этом, законность вполне открыто попиралась революционной целесообразностью. То есть большевики с самого начала отрицали идею правового государства вообще и верховенства закона в частности.

¹ Леонов А.П. Защита институтов гражданского общества от несовершенства законодательных органов государства (на примере сравнения институтов Государственной Думы Российской империи и Российской Федерации): методологические аспекты / А.П. Леонов. // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2019. - № 2. - С. 43 – 46

Новая власть также отвергла и весь накопленный предшествующий опыт в области законодательного процесса. Упразднение многопартийности и создание новых органов власти кардинальным образом изменили всю процедуру принятия правовых актов. Достаточно быстрое сращение партийного и государственного аппаратов существенно повлияли на всю дальнейшую законодательную деятельность. В первые годы советской власти лидер партии большевиков В.И. Ульянов (Ленин) принимал активное участие в принятии декретов. Разрешая вопрос соотношения законности и целесообразности, Ленин заявлял, что законы должны соблюдаться, но при разрешении конкретных административных или хозяйственных вопросов в каждом конкретном случае нужно исходить из наиболее целесообразного варианта действий¹.

Основным органом власти стал Всероссийский съезд Советов – коллегиальный орган, который созывался Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Съезд Советов избирал ВЦИК Советов, являвшийся высшим распорядительным, контрольным и законодательным органом. В промежутках между съездами Советов действовал Совет Народных Комиссаров. Как уже отмечалось, отвергая весь предшествующий законотворческий опыт, новые органы власти принимали законодательные акты исходя из новых, пока еще до конца не сформировавшихся принципов юридической техники. Первые декреты советской власти были весьма идеологизированны, опирались на идею марксизма, а также выражали волю единственной правящей партии.

Второй Всероссийский съезд Советов уже в 1917 году принял большое количество декретов, наиболее значимыми из которых были декрет о мире, декрет о власти, декрет о земле и др. Также в 1918 году была принята первая Конституция РСФСР. ВЦИК с октября по декабрь 1917 года также принимал акты о правовом статусе советских граждан, об организации власти, о

¹ Иналкаева К.С. Правовое регулирование законодательного процесса / К.С. Иналкаева. // Право и государство. -2018. - № 2. - С. 40 – 44

регламентации экономической деятельности и др.

Отвергая все законодательство дореволюционной России, советская власть активно пытается заменить его новыми законами. В 1918 году принимается Кодекс законов о труде, Кодекс о семье и браке, в 1922 году новый Кодекс о труде, земельный, гражданский, уголовный кодексы и другие законы. В 1921 году была учреждена Комиссия по развитию советского законодательства, основная задача которой была формирование собственного подхода к принятию законов в противовес «буржуазным» законодательным техникам. Отличительной чертой законодательного процесса с 1921 года стало то, что принятию законодательного акта в органах государственной власти предшествовало утверждение этого акта партийным аппаратом.

С образованием СССР утвердилось правило о верховенстве союзных законов по отношению к законодательству республик, входивших в состав СССР. Основными законами, как всего Союза, так и союзных республик были конституции. При этом, принимаемые на основе Конституции СССР республиканские конституции во многом воспроизводили положения общесоюзной Конституции. Необходимо отметить, что согласно Конституции СССР 1924 года СНК занимался законодательной работой, но не на основе предоставляемых Конституцией полномочий, а в силу делегирования ему этих полномочий Центральным Исполнительным Комитетом. При этом термин «закон» использовался достаточно широко и мог охватывать многие акты высших органов государственной власти¹.

Только после принятия Конституции СССР 1936 года и последующей за ней Конституции РСФСР 1937 года можно наблюдать дифференциацию законов и подзаконных актов с установлением верховенства закона. Так, было установлено, что только Верховные Советы являются высшими органами законодательной власти, была дана характеристика закону как нормативному правовому акту и утверждена процедура его принятия, а также

¹ Амиантов А.А. Российский парламентаризм: политико-правовой аспект: монография / А.А. Амиантов. -М.: Юрлитинформ, 2018. -296 с. С. 112.

сформулирована компетенция союзного Верховного Совета в сфере законотворчества.

В конце пятидесятих годов прошлого века начался новый этап развития законодательного процесса. Было повышено внимание к вопросам развития законодательной базы, продолжена работа по разграничению законов и подзаконных актов, совершенствовались систематизация и кодификация законодательства. Изменения, коснувшиеся процедуры утверждения указов Президиумов Верховных Советов, привели к тому, что эти указы стали утверждаться не постановлениями, а законами¹.

Подготовкой к принятию законов, а также фактическим руководством законодательных органов занималась Коммунистическая партия. В этой связи сами законодательные органы не обладали полной самостоятельностью в сфере законотворческой деятельности. Состав Верховных Советов должен был отражать широкое народное представительство, что выразилось во вхождении в эти органы представителей рабочих, крестьян, творческой интеллигенции и др. Широкую практику получило предварительное общественное обсуждение принимаемых законов в трудовых коллективах и на партийных собраниях.

Сам по себе институт общественного обсуждения законов появился не сразу, но со временем стал одной из характерных черт законодательного процесса советского периода. Активное применение всенародного обсуждения законов, на наш взгляд, было вызвано слабой легитимностью законодательных органов, зависимых от партийного аппарата и формируемых формально на выборах, но фактически бюрократическим путем. Очевидная всем оторванность государственной власти от народа порождала недоверие и к принимаемым этой властью законам. Для того, чтобы сделать законы более «народными», но при этом не допускать граждан до реального участия в принятии решений, советское руководство стало практиковать никого ни к

¹ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс / П.В. Крашенинников. -Науч. изд. -М.: Статут, 2017. -160 с. С. 58.

чему не обязывающее обсуждение законов, создающее иллюзию вовлечения граждан в законотворческие процессы.

Наиболее показательным в данном контексте было обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года. Все взрослое население должно было принять участие в этом обсуждении, для чего проводились собрания на предприятиях и в учреждениях. Понимая формализованность и фиктивность проводимых мероприятий, большинство граждан было вынуждено присутствовать на этих собраниях, а руководство трудовых коллективов отчитаться перед вышестоящим начальством о результатах таких обсуждений. В результате в центральные органы власти было направлено в общей сложности порядка четырехсот тысяч предложений и замечаний к Конституции, текст которой уже заранее был утвержден партийным аппаратом¹.

Также как и в начальном периоде советской власти, законодательные органы позднесоветского периода скептически относились к зарубежному опыту правотворческой деятельности, обосновывая это тем, что в странах развитой демократии законы принимаются под давлением отдельных социальных групп, а их текст отражает результат классовой борьбы эксплуататоров.

Серьезный сдвиг в сторону демократизации законодательного процесса произошел во второй половине 80-х годов прошлого века с началом крупномасштабных реформ, получивших название перестройка. Обусловлено это было тем, что перестройка всех сфер общественной жизни нуждалась в иной законодательной базе, перевод которой на новый качественный уровень было невозможно без изменения процедур принятия законов. Это повлекло значительную трансформацию всего законодательного процесса, сделав его более открытым и менее идеологизированным.

Подводя итог параграфу можно сделать следующие выводы. В дореволюционной России деятельность парламента на основе

¹ Зражевская Т.Д. Участие гражданского общества в законодательном процессе / Т.Д. Зражевская, А. А. Воропаева. // Конституционализм и государственное устройство. -2018. - № 1. - С. 35 – 39

многопартийности, конкуренции мнений и убеждений, открытости обсуждения законов, активного использования научных достижений и зарубежного опыта позволяла постепенно преодолевать консерватизм монарха и исполнительной власти, что благотворно сказывалось как на законодательном процессе, так и на качестве принимаемых законов. Советский период отмечен отрицанием европейского опыта и закрытостью процедур принятия законов. Однопартийность, бюрократический способ формирования законодательных органов (при формальных выборах), их оторванность от населения значительно ухудшили качество законотворческой работы и содержание принимаемых в ее итоге законов. Начавшаяся перестройка запустила механизм возрождения такого основополагающего принципа законодательного процесса, как гласность и реальное парламентское обсуждение законопроектов.

1.3 Принципы законодательного процесса в Российской Федерации

Законодательный процесс, как один из видов государственной деятельности, имеет строгую правовую регламентацию, которая основывается на базовых принципах, отражающих сущностные идеи правового, демократического государства, каковым в соответствии со статьей 1 Конституции Российской Федерации является Россия. Особое значение принципов законодательного процесса проявляется в том, что этот процесс выступает механизмом создания правовых предписаний, а стало быть, лежит в основе формирования всей правовой системы нашего государства.

Принципы законодательного процесса не могут существовать в отрыве от социального, политического, экономического развития общества и от общего уровня правосознания граждан, которые могут допускать либо отвергать ту или иную модель принятия властных решений. То есть на одном этапе развития общества люди соглашались с закрытым, неконкурентным,

бюрократическим способом принятия законов, что позволяло государственному аппарату применять недемократические процедуры правотворчества. На другом, эволюционно более развитом этапе, в обществе возникает запрос на реальное народное представительство, многопартийность, гласность обсуждения тех общеобязательных правил поведения, по которым потом придется всем жить. Это в свою очередь вынуждает власть менять принципы законотворчества, делая процесс принятия законов более демократическим и открытым. На современном этапе развития российского общества сформировались принципы законодательного процесса, имеющие вектор демократизма и плюрализма мнений во время обсуждения и принятия законодательных актов.

В правовой науке существует множество классификаций рассматриваемых принципов. Большинство исследователей сходится в том, что основными принципами законодательного процесса в России являются научная обоснованность, демократизм, законность, системность, гласность, профессионализм¹.

Научная обоснованность как принцип законодательного процесса заключается в необходимости применения достижений науки в содержательной части законов, а также использование научных методов экспертизы законопроектов. Научный подход должен применяться при обосновании необходимости принятия того или иного закона, выявлении его воздействия на регулируемые общественные отношения, последствия для людей, в случае претворения закона в жизнь. В отсутствии научного обоснования законотворческой деятельности закон может быть плохо проработан, вступить в противоречие с уже имеющимися законами, содержать трудновыполнимые или невыполнимые предписания, быть избыточным и т.д. Такие несоответствия принятого закона с реальными жизненными потребностями общества приведут либо к отрыву закона от

¹ Иналкаева К.С. Принципы законодательного процесса в Российской Федерации / К.С. Иналкаева. // Право и государство. -2017. - № 4. - С. 21 – 23

жизни и его утраты регулятивного значения, либо к негативным последствиям для адресатов закона в случае его перманентного применения¹.

В этой связи для качественной законотворческой деятельности большое значение имеет учет правоприменительной практики, который позволит выявить эффективность принимаемых законов и необходимость корректировки норм, которые в практической деятельности реализуются не так, как ожидалось во время их принятия².

Следующий принцип – это принцип законности, в соответствии с которым принятие законов должно осуществляться только по тем правилам, которые регламентируют законодательный процесс. Принцип законности является основой правового государства и пронизывает все сферы государственно-властной деятельности, в том числе и процедуру принятия самих законов. Неукоснительное соблюдение формально-юридических правил во время осуществления законотворчества выступает гарантией недопущения произвола и волюнтаризма со стороны органов государственной власти³.

Принцип законности распространяется на все стадии законодательного процесса, и не может быть нарушен ни на одной из них ни по каким причинам. Отклонение от этого принципа может поставить под сомнение легитимность принятого закона и как следствие правомерность всех совершаемых юридически значимых действий на основе такого закона.

Общеправовой принцип, согласно которому человеку разрешено все, что не запрещено законом, не распространяется на органы государственной власти, которым разрешено только то, что прописано в законодательстве, а остальное запрещено. Такое положение вещей вызвано тем, что органы государственной власти наделены правом навязывания своей воли другим и

¹ Румянцев М.Б. Отмена правовых норм в законодательном процессе Российской Федерации как правотворческое решение / М.Б. Румянцев. // Государственная власть и местное самоуправление. -2018. - № 11. - С. 37 – 41

² Шелудякова Т.В. Направления совершенствования законодательного процесса в Российской Федерации / Т.В. Шелудякова, Е.И. Александрова. // Конституционализм и государственное управление. -2017. - № 2. - С. 62 – 65

³ Желдыбина Т.А. Практический аспект механизма обеспечения процесса законотворчества / Т. А. Желдыбина. // Российская юстиция. -2017. - № 6. - С. 44 – 46

для избегания произвола с их стороны, эти органы могут реализовывать только те властные полномочия, которые прописаны в нормативных актах. Следовательно, совершение действий, не регламентированных законодательством, будет являться выходом за рамки своей компетенции, что недопустимо. Человек, в отличие от органов публичной власти такими государственно-властными полномочиями не обладает, он не может навязывать свою волю другим и легально применять насилия (за исключением случаев самообороны), соответственно человек имеет гораздо большую свободу действий.

Так как законодательные органы являются частью государственного механизма, то вся их деятельность подлежит правовому регулированию. Соответственно, процедура принятия законов в самом общем виде закреплена на конституционном уровне и очень подробно отрегулирована в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации.

Принцип демократизма выражается в том, что законы могут принимать только представительные органы власти, избираемые народом. Так как парламент является законодательным представительным органом, то только он наделен правом принятия законов. Другие органы власти, к примеру, Правительство, могут заниматься правотворческой деятельностью, но в их компетенции принятие подзаконных актов, которые издаются на основе законов и во исполнение законов¹.

Принцип демократизма вытекает из статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой единственным источником власти в России является народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через формируемые им органы государственной власти и местного самоуправления. Граждане избирают депутатов парламента, которые наделяются законотворческими полномочиями и действуют от имени и в интересах своих избирателей. Как нами указывалось ранее, исходя из того,

¹ Комарова В.В. Проблемы теории и практики демократизации законодательного процесса / В.В. Комарова. // Система органов публичной власти: сборник научных работ. Том 3. -М.: Проспект, 2018. -С. 46 – 50

что Правительство формируется иным путем, при котором вместо выборов применяется назначение, органы исполнительной власти не могут издавать законов. В противном случае нарушился бы принцип демократизма.

Еще одной составляющей принципа демократизма является возможность непосредственного участия граждан в законотворчестве¹. В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации граждане не могут быть субъектами права законодательной инициативы, однако они могут направлять свои правотворческие предложения субъектам, указанным в статье 104 Конституции, которые могут внести соответствующий законопроект в парламент². При этом уже несколько лет действует положение, согласно которому любая инициатива, набравшая более ста тысяч подписей граждан должна направляться Правительством в Государственную Думу для рассмотрения ее в качестве законопроекта³.

Принцип системности предполагает принятие законодательных актов в соответствии с уже существующими законами, то есть с соблюдением внутренней логики всей правовой системы России. Для этого предусматривается специальная стадия законодательного процесса, на которой поступивший в Государственную Думу законопроект подвергается правовой экспертизе в целях недопущения противоречия с Конституцией Российской Федерации и ранее принятыми законами. Во время принятия закона необходимо учитывать отраслевую принадлежность издаваемых правовых предписаний и гармоничное включение их в систему российского права. Для соблюдения принципа системности еще на стадии внесения законопроекта в Государственную Думу, инициатору закона необходимо перечислить какие законы будут изменены или утратят силу в связи с принятием нового закона.

Еще один принцип законодательного процесса – это принцип

¹ Бычкова Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы / Е.И. Бычкова. // Конституционное и муниципальное право. -2016. - № 5. - С. 42 – 44

² Абдуллабекова А.Э. Расширение и конституционное закрепление круга субъектов законодательной инициативы / А.Э. Абдуллабекова. // Евразийский юридический журнал. -2016. -№ 4. - С. 107 – 108

³ Клишас А.А. Общественный запрос в законодательном процессе / А.А. Клишас. // Конституционное и муниципальное право. -2018. - № 12. - С. 47 – 55

гласности, согласно которому принятие закона должно сопровождаться открытым обсуждением его текста, свободным представлением любых поправок к нему, возможностью внесения и рассмотрения альтернативных законопроектов.

Принцип гласности неразрывно связан с принципом демократизма. Сформированный на демократических основах парламент должен работать открыто и гласно, в отличие от законотворческих органов советского периода, которые при формальных выборах формировались бюрократическим закрытым способом из числа кандидатов, подобранных номенклатурным способом, а не в результате истинного волеизъявления граждан. Рассмотренное нами в предыдущем параграфе всенародное обсуждение законов советского периода не имело ничего общего с реальным демократическим принципом гласности. Вынесенные на такие обсуждения законы не могли быть изменены по воле народа. Принципиальное решение о тексте закона, его принятии или не принятии принималось партийным аппаратом еще до формального голосования, а людям предоставлялась возможность лишь одобрить решение, принятое без них. Закрытость реального формирования законодательного органа не предполагала и гласного обсуждения этого закона, которое могло бы привести к его отклонению. Сформированный же на честных, конкурентных выборах парламент является уже истинно представительным органом, который не может проводить законодательные процедуры в тайне от избирателей и без учета их мнения¹.

Огромную роль в реализации принципа гласности играет закрепленная статьей 13 Конституции многопартийность. Монополия одной партии советского периода подразумевала наличие только одной идеологии с единой политической программой. Многопартийность же предполагает существование различных партий с разными программами и видением

¹ Боголюбов С.А. Концепции развития российского законодательства: обсуждение в парламенте // Журнал российского права. -2010. - № 9. - С. 107 – 118

общественного развития, которые детерминируют разное представление о способах регулирования общественных отношений. Следовательно, разные партии по-разному относятся к внесенному законопроекту, что порождает споры и разногласия во время его обсуждения. Во время таких споров, сопровождаемых критикой законопроекта, выявляются его слабые и сильные стороны, что в конечном итоге приводит к обнаружению и устранению недостатков в тексте законопроекта еще на стадии рассмотрения в Государственной Думе.

Помимо рассмотренных принципов законодательного процесса можно выделить и такие как принцип учета, осмысления и использования предыдущего опыта законотворческой деятельности, принцип практичности законодательной деятельности и др. Эти принципы в большей степени имеют прикладное значение, направленное на совершенствование текущего законодательного процесса и учета ошибок, допущенных в прошлом. По этой причине некоторые авторы такие принципы относят к специальным требованиям к законотворческому процессу¹.

Подводя итог параграфу, отметим, что принципы законодательного процесса – это исходные положения, основные начала, на которые должны опираться правовые нормы, непосредственно регулирующие законодательный процесс. Принципы имеют огромное значение, так как задают общее направление развития всей системы процессуальных норм в области законотворчества. Являясь руководящими идеями, принципы значительно стабильнее текущего правового регулирования, а значит, помимо функции стратегического планирования они придают всей системе права в данной сфере стабильность и устойчивость. Кроме того, в случае пробела в праве, принципы могут выступать указателем направления деятельности, восполняя образовавшийся правовой пробел.

Таким образом, на основе существующих принципов законодательного

¹ Анциферов Н.В. Юридические обязанности субъектов законодательного процесса на федеральном уровне: подходы Конституционного Суда РФ / Н.В. Анциферов. // Современное право. -2017. - № 10. - С. 52 – 56

процесса выстраивается система текущего правового регулирования данного процесса, стадии которого и обусловлены этими принципами и вытекают из них.

2 ОСОБЕННОСТИ СТАДИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

2.1 Внесение законопроекта и принятие закона Государственной Думой

Как нами отмечалось ранее, законодательный процесс в самых общих чертах имеет конституционное закрепление, а более подробная регламентация отражена в регламентах палат Федерального Собрания. Строгая регламентация законодательного процесса предполагает последовательность определенных стадий, первой из которых является внесение в Государственную Думу законопроекта.

Статьей 104 Конституции Российской Федерации перечисляются субъекты права законодательной инициативы, среди которых нет граждан, общественных объединений, органов местного самоуправления. Такое ограничение круга инициаторов законопроекта представляется разумным и обоснованным, так как официальное внесение законопроекта порождает его обязательное рассмотрение в профильном комитете Думы с последующей подготовкой к дальнейшему обсуждению в нижней палате парламента. Следовательно, если бы каждый желающий мог внести в Государственную Думу законопроект, то работа парламента, вынужденного рассматривать предложения, поступающие от каждого, была бы заблокирована. Однако, гражданин, имеющий законотворческое предложение может его реализовать через субъект права законодательной инициативы, направив свое предложение ему¹.

Направляемый в Государственную Думу законопроект должен отвечать определенным требованиям, перечисленным в Регламенте Государственной Думы. К проекту закона необходимо приложить пояснительную записку, в

¹ Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. -12-е изд., изм. и доп. -М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. -768 с. С. 551.

которой излагается обоснование необходимости принятия закона, перечень правовых актов, которые будут изменены или отменены в случае принятия предлагаемого закона, финансовое обоснование, в отдельных случаях заключение Правительства, отзывы Правительства и Верховного Суда и другие документы¹.

Для отдельных видов законов могут предъявляться особые требования. Так, в соответствии с ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ»² в один законопроект могут включаться только взаимосвязанные поправки к Конституции Российской Федерации. Если поправок много и они касаются разных конституционных положений, в разных сферах конституционного регулирования, то необходимо вносить несколько законопроектов. То есть объединение разнонаправленных поправок в одном законопроекте недопустимо.

Законопроект подлежит регистрации в Аппарате Государственной Думы, после чего направляется в профильный комитет, который проверяет правильность представленных документов. Если законопроект не соответствует предъявляемым требованиям, то он возвращается инициатору, что, однако, не препятствует повторному внесению этого законопроекта после исправления указанных ошибок. Если законопроект соответствует требованиям, то Совет Думы назначает один из комитетов ответственным за него и направляет текст законопроекта в остальные комитеты, комиссии, фракции Государственной Думы, а также Президенту, верхней палате парламента, Правительству и Счетной палате³.

Ответственный комитет начинает работу над законопроектом, что ознаменовывает новую стадию. Во время подготовки законопроекта к рассмотрению ответственный комитет рассылает его текст различным

¹ Маслов А.О. К вопросу о роли пояснительной записки в законотворческом процессе / А.О. Маслов. // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 10. - С. 38 – 47

² Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г. № 10. Ст. 1145.

³ Постановление Государственной Думы РФ «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в редакции от 15 октября 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 февраля 1998 г. № 7. Ст. 801.

субъектам для получения отзывов и заключений, а также для экспертной оценки. Если законопроект касается совместного ведения Федерации и ее субъектов, то он должен быть направлен не позднее, чем за сорок пять дней до его рассмотрения в парламенты и высшие исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации¹.

Если в Государственную Думу поступает аналогичный законопроект, то он возвращается инициатору, но в случае поступления альтернативного проекта, рассмотрение первоначального законопроекта приостанавливается до тех пор, пока не будет подготовлен к рассмотрению альтернативный проект, после чего оба проекта рассматриваются совместно.

Также на стадии подготовки законопроекта к рассмотрению Аппарат нижней палаты парламента проводит правовую экспертизу законопроекта, проверяя его на соответствие Конституции и текущему законодательству. По результатам экспертизы дается заключение о соответствии законопроекта Конституции и законодательству, о внутренней логике текста законопроекта, а также о том, исчерпывающий ли приведен перечень актов, которые будут изменены или утратят силу в случае принятия законопроекта.

Примечательно, что до первого чтения инициатор законопроекта имеет право отозвать свой проект или по предложению ответственного комитета изменить его. Если текст законопроекта изменяется на этой стадии, то новый текст рассылается всем заинтересованным субъектам.

Подготовленный к рассмотрению законопроект направляется в Совет Думы не позднее двухнедельного срока до его рассмотрения, что завершает данную стадию законодательного процесса.

Следующая стадия – рассмотрение законопроекта на пленарном заседании Государственной Думы. Рассмотрение осуществляется в трех чтениях. Первое чтение представляется самым сложным для инициатора законопроекта, так как на нем обсуждается концепция законопроекта, а также

¹ Шабанов Х.М. Механизм взаимодействия органов законодательной власти субъектов и Федерального Собрания РФ в федеральном законотворческом процессе / Х.М. Шабанов. // Евразийский юридический журнал. -2018. - № 11. - С. 317 – 319

практическая значимость и актуальность. Если проект в первом чтении не набирает необходимого количества голосов депутатов, то он считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит. Обусловлено это тем, что отсутствие большинства голосов за законопроект исключает какую-либо дальнейшую работу с ним, так как неодобрение получила сама концепция законопроекта, следовательно, проблема имеет не текстуальный или стилистический, а концептуальный характер.

Согласно пункту 6 статьи 119 регламента Государственной Думы, законопроект, принятый в первом чтении может быть вынесен на всенародное обсуждение, что позволит учесть мнение широкой общественности перед его обсуждением на втором чтении.

Исходя из этого, наличие некоторых разногласий по поводу содержания законопроекта не препятствует его последующему обсуждению, поскольку в дальнейшем в него могут вноситься поправки, при условии, что большинство депутатов согласилось с самой идеей необходимости данного закона.

Несколько иначе обстоит дело с проектом закона о федеральном бюджете. В случае отклонения такого законопроекта в первом чтении, он либо возвращается в Правительство на доработку, либо создается согласительная комиссия, в которую войдут представители Думы и Правительства. Если согласительная комиссия не сможет преодолеть разногласия, то проект бюджета считается повторно отклоненным. В этом случае Государственная Дума должна выразить недоверие Правительству, что дает возможность Президенту либо распустить Государственную Думу, либо отправить Правительство в отставку¹.

Такая процедура имеет целью недопущение оставления страны без бюджета, при этом исключает диктат одной из ветвей власти. Ведь применение общего правила по снятию проекта с рассмотрения в случае его отклонения в первом чтении недопустимо – страна не может оставаться без

¹ Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю.А. Крохина. -5-е изд., перераб и доп., учеб. -М.: Юрайт, 2018. -328 с. С. 137.

федерального бюджета. Однако, обязательность принятия бюджета может подтолкнуть Правительство к подготовке такого проекта, который заведомо может быть неприемлем для парламентариев (ведь они в любом случае обязаны принять бюджет). Чтобы исключить произвол со стороны исполнительной власти, Дума наделена полномочием по отклонению представленного проекта в первом чтении, вынуждая тем самым Правительство готовить приемлемый вариант бюджета. В то же время, Дума не может без риска быть распущенной бесконечно саботировать принятие бюджета.

Перед вторым чтением ответственный комитет, готовя законопроект, собирает поправки к нему. Законодательство не ограничивает время работы над законопроектом, устанавливая лишь минимальные сроки – не менее пятнадцати дней, если проект по предмету ведения Российской Федерации и не менее тридцати дней, если проект по совместному ведению Федерации и ее субъектов. Ответственный комитет проводит обобщение поправок и составляет таблицу, в которую включает поправки, рекомендованные к принятию, поправки, рекомендованные к отклонению и поправки, по которым у комитета не выработалось решения. При этом взаимосвязанные или взаимоисключающие поправки группируются в отдельные блоки.

Следует отметить, что если во время подготовки проекта закона ко второму чтению, по мнению ответственного комитета, проект утрачивает свою актуальность, то комитет может вынести на заседание Государственной Думы предложение об отклонении этого законопроекта.

На втором чтении депутаты Государственной Думы обсуждают поправки. При этом, относительно поправок, рекомендуемых к отклонению, первоначально ставится на голосование весь список этих поправок. Если большинство депутатов проголосовало против отклонения всего списка, то Председатель Думы выносит на голосование каждую поправку по отдельности.

Такое правило представляется вполне рациональным, ведь если все

поправки, попавшие в соответствующий список низкого качества, то достаточно провести одно голосование и не тратить на них слишком много времени и сил. Однако, если среди непригодных поправок находятся те, которые заслуживают внимания, депутаты могут проголосовав против отклонения всего списка, рассмотреть уже каждую поправку по отдельности. При этом, вполне возможен вариант, при котором ни одна поправка, голосуемая по отдельности также не наберет большинства голосов. Связано это может быть с тем, что часть депутатов поддерживает одну поправку, часть депутатов – другую, из-за этих поправок обе группы депутатов проголосовали против отклонения всего списка, но поправка, поддерживаемая первой группой депутатов не нашла поддержки второй группы и в итоге не набрала большинства голосов. Аналогичная ситуация может произойти и с поправкой, поддерживаемой второй группой депутатов, но не одобренной первой группой.

Если во втором чтении законопроект с поправками не набирает большинства голосов, то он (в отличие от первого чтения) не считается отклоненным, а возвращается в ответственный комитет на доработку. Обусловлено это тем, что поддержанная на первом чтении концепция законопроекта свидетельствует о нужности данного закона, а его неуспех во втором чтении означает недостаточную подготовку и низкое качество поправок и как следствие необходимость дальнейшей доработки проекта.

Это не означает, что принятый в первом чтении законопроект никогда не может быть отклонен. Если во втором чтении он повторно не наберет большинства голосов депутатов, то дальнейшее рассмотрение законопроекта не проводится.

Если законопроект с поправками к нему набирает необходимое количество голосов депутатов, то он готовится к окончательному, третьему чтению. Во время подготовки ответственный комитет совместно с Аппаратом Государственной Думы устраняет возможные внутренние противоречия текста законопроекта и осуществляет редакционные правки.

На третьем чтении обсуждение поправок уже не допускается, из-за чего это чтение иногда называют техническим. Вместе с тем, не следует недооценивать данный этап, так как, во-первых, он позволяет депутатам перед окончательным принятием посмотреть на конечный, целостный текст, во-вторых, третье чтение является дополнительным барьером для принятия необдуманных или ненужных законов. Если законопроект на третьем чтении не набирает необходимое количество голосов депутатов, то он считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит. Однако, согласно пункту 4 статьи 125 Регламента Государственной Думы, в исключительных случаях, по требованию фракций объединяющих большинство депутатов, он может быть возвращен на доработку. Данная норма нам представляется избыточной, так как если большинство депутатов проголосовало против принятия закона, то вряд ли большинство потребует возвращения его на доработку. Скорее всего, это положение направлено на поддержание партийной дисциплины, когда в случае свободного голосования депутаты высказываются против законопроекта, а лидеры партий настаивают на принятии данного проекта.

Следует заметить, что для разных видов законов установлена одинаковая процедура принятия, однако, федеральные законы принимаются простым большинством голосов, а федеральные конституционные законы и законы о поправках к Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей депутатов. При этом, как указал Конституционный Суд, большинство необходимо понимать как большинство от закрепленного Конституцией количества в четыреста пятьдесят, а не от фактического числа депутатов¹. То есть, сколько бы по факту депутатов не числилось (даже при наличии нескольких вакансий) простое большинство должно быть не менее двухсот двадцати шести, а квалифицированное – не менее трехсот депутатов.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании ст. 103, 105, 107, 108, 117 и 135 Конституции РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2-3, 1995.

Решение нижней палаты парламента о принятии закона заключается в Постановлении. После принятия закона в третьем чтении данное Постановление, текст принятого закона, стенограмма заседаний палаты, заключение Правительства (если оно давалось) и иные документы должны быть в течение пяти дней направлены в Совет Федерации.

Как видно из рассмотренных стадий законодательного процесса ни Конституция, ни Регламент Государственной Думы не устанавливают ни максимальных сроков принятия закона, ни временных интервалов между отдельными стадиями (закрепляя лишь минимальные промежутки времени, необходимые для отправки текста законопроекта в субъекты Российской Федерации и приема поправок перед вторым чтением). Данное положение нам видится оправданным, так как, учитывая серьезность последствий вступления закона в силу, необходима тщательная проработка его текста, что вызывает потребность предоставления Государственной Думе столько времени, сколько будет необходимо для качественной и обстоятельной работы.

2.2 Одобрение закона Советом Федерации и его подписание Президентом

Поступивший из Государственной Думы закон, в соответствии с регламентом Совета Федерации¹ регистрируется в Совете Федерации в срок, не превышающий двадцати четырех часов, вместе с сопровождающими его документами и материалами направляется всем членам Совета Федерации.

Если федеральный закон, подлежащий обязательному рассмотрению в Совете Федерации, поступил в Совет Федерации менее чем за пять рабочих дней до очередного заседания Совета Федерации, то он принимается к

¹ Постановление Совета Федерации РФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в редакции от 11 декабря 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2002 г. № 33. Ст. 635.

рассмотрению и не рассматривается на этом заседании палаты. Федеральный закон может быть рассмотрен по решению Председателя Совета Федерации или Совета палаты на очередном заседании Совета Федерации¹.

После поступления и регистрации в Совете Федерации федерального закона Председатель Совета Федерации определяет комитет палаты, ответственный за рассмотрение федерального закона, и в срок, не превышающий одних суток, направляет федеральный закон в этот комитет, а также в Аппарат Совета Федерации для подготовки заключений.

Председатель Совета Федерации может направить закон для подготовки заключения нескольким комитетам Совета Федерации, определив комитет, ответственный за рассмотрение закона, и комитеты Совета Федерации - соисполнители.

Для подготовки заключений комитету Совета Федерации, ответственному за рассмотрение федерального закона, Правовому управлению Аппарата Совета Федерации устанавливается срок, как правило, не менее трех суток с момента поступления в Совет Федерации принятого Думой закона.

Члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение закона в субъектах Российской Федерации и при наличии замечаний по закону направить их в комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение этого закона².

Комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение закона, предварительно его рассматривает и принимает по нему заключение. При рассмотрении закона, являвшегося объектом общественной экспертизы, членам Общественной палаты, уполномоченным советом Общественной палаты, предоставляется слово для выступления. Заключение по рассматриваемому федеральному закону принимается путем открытого

¹ Миерхольд А.А. Организация работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / А.А. Миерхольд. // Основы конституционного строя. Том II. -М.: Проспект, 2018. -С. 338 – 355

² Кравцова Е.А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации / Е.А. Кравцова. // Конституционное и муниципальное право. -2018. - № 1. - С. 46 – 48

голосования большинством голосов от общего числа членов комитета Совета Федерации.

В комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение закона, не позднее чем за сутки до начала заседания комитета представляется заключение Аппарата Совета Федерации по рассматриваемому закону.

В заключении комитета Совета Федерации должны содержаться как указание о том, подлежит ли рассматриваемый федеральный закон обязательному рассмотрению в Совете Федерации, обобщенная позиция субъектов Российской Федерации, по закону, относящемуся к совместному ведению федерации и ее субъектов, так и информация о принятых Думой поправках Совета Федерации к проекту рассматриваемого закона и оценка политико-правовых и социально-экономических последствий реализации федерального закона.

Также в заключении комитета формулируется одно из следующих решений: рекомендовать Совету Федерации одобрить закон, принятый Государственной Думой или рекомендовать отклонить этот закон. В заключении комитета ответственного за рассмотрение закона, не подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, формулируется одно из следующих решений: рекомендовать Совету Федерации не рассматривать на своем заседании закон и направить его Президенту Российской Федерации, либо рекомендовать Совету Федерации рассмотреть на своем заседании этот закон¹.

Рассмотрение принятого Государственной Думой закона на заседании Совета Федерации начинается с доклада представителя комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение федерального закона, который информирует палату о позиции комитета. С содокладом может выступить представитель комитета Совета Федерации – соисполнителя по рассматриваемому закону. Если проект принятого закона вносился в

¹ Локтионов А.С. Особенности взаимодействия ветвей власти в законодательном процессе в Российской Федерации /А.С. Локтионов. // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права: сборник научных трудов. -М.: МГИМО -Университет, 2017. -С. 584 – 613

Государственную Думу членами Совета Федерации, рассмотрение закона на заседании Совета Федерации может начинаться с доклада члена Совета Федерации. Слово для выступления может быть предоставлено представителю Правительства Российской Федерации. Заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации по рассматриваемому федеральному закону представляется членам Совета Федерации в письменной форме. 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.

После выступления представителя Правительства Российской Федерации Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации принимает решение одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты. Слово для ответов на вопросы может быть предоставлено официальному представителю Президента Российской Федерации или официальному представителю Правительства Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации этого федерального закона.

По результатам обсуждения закона Совет Федерации принимает одно из следующих решений:

- 1) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон;
- 2) отклонить этот закон.

Федеральный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. Решение об одобрении федерального закона оформляется Постановлением Совета Федерации.

По результатам рассмотрения закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, председательствующий ставит на голосование вопрос об одобрении федерального закона. В случае недостаточной подготовленности вопроса о рассмотрении данного закона, в

частности отсутствия стенограммы заседания Государственной Думы и материалов, которые были представлены при внесении законопроекта в Государственную Думу, заключения Правительства, заключения комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение закона, заключения Аппарата Совета Федерации, проекта постановления Совета Федерации, палата вправе принять решение о переносе вопроса о рассмотрении федерального закона на следующее заседание Совета Федерации. Данное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее чем одной четвертью голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если указанное решение не принято, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона¹.

Решение об отклонении закона, переданного на рассмотрение Совета Федерации и не подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, должно быть принято до истечения четырнадцатидневного срока со дня поступления закона в Совет Федерации. То есть в отличие от Государственной Думы, Совет Федерации достаточно жестко ограничен по времени. На все процедуры ему отводится не более двух недель.

Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации. Решение об отклонении закона также оформляется Постановлением Совета Федерации.

В случае если четырнадцатидневный срок рассмотрения федерального закона, не подлежащего обязательному рассмотрению Советом Федерации, истекает до очередного заседания Совета Федерации, то Совет палаты может либо поручить Председателю Совета Федерации направить Президенту для промульгации закон, считающийся одобренным Советом Федерации, либо поручить Председателю Совета Федерации созвать внеочередное заседание Совета Федерации для рассмотрения закона, по которому у комитетов Совета

¹ Вильданов Р.Р. Становление современного российского парламента - Федерального Собрания / Р.Р. Вильданов, И.И. Файзуллина. // Евразийский юридический журнал. -2018. - № 1. - С. 353 – 355

Федерации имеются замечания.

В постановлении Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона могут содержаться предложение о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, а также поручение комитету Совета Федерации, ответственному за рассмотрение федерального закона, и сопредседателю согласительной комиссии от Совета Федерации подготовить и направить в Государственную Думу поправки к федеральному закону, отклоненному Советом Федерации.

Обоснование решения об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона может быть оформлено в виде пояснительной записки к постановлению Совета Федерации с указанием тех положений федерального закона, по которым необходимо преодолеть возникшие разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой. Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона вместе с федеральным законом в пятидневный срок со дня принятия постановления Председателем Совета Федерации направляется в Государственную Думу.

Одобренный Советом Федерации закон и соответствующее Постановление Совета Федерации в пятидневный срок со дня принятия Постановления Председателем Совета Федерации направляются Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования. Постановление Совета Федерации об одобрении федерального закона направляется также в Государственную Думу.

Одобренный Советом Федерации без рассмотрения закон по истечении четырнадцатидневного срока, Председателем Совета Федерации направляется Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования, о чем уведомляется Государственная Дума.

С поступлением Президенту одобренного Советом Федерации закона начинается новая стадия – промульгация. Согласно части 2 статьи 107

конституции Российской Федерации Президент в течение двух недельного срока подписывает закон и в течение семи дней после подписания обнародует его. Согласно ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» датой принятия федерального закона является день принятия его Государственной Думой, а датой принятия федерального конституционного закона является день одобрения его обеими палатами Парламента¹.

Принятый закон вступает в силу по истечении десяти дней после его первого официального опубликования, если иное не установлено самим законом (к примеру, Трудовой кодекс вступил в силу по истечении девяноста дней после его опубликования). Официальным опубликованием считается размещение закона в «Парламентской газете», «Собрании законодательства РФ», «Российской газете», а также опубликование в сети Интернет на портале правовой информации.

Завершая параграф, отметим, что в отличие от Государственной Думы, Совет Федерации и Президент ограничены сроками рассмотрения закона, а также не могут изменять этот закон, решая только вопрос о том, согласиться с предложенным текстом или отклонить его.

2.3 Особенности дополнительных стадий законодательного процесса

В предыдущих параграфах были рассмотрены обязательные стадии законодательного процесса, через которые проходят все без исключения законы. Однако, Совет Федерации может не одобрить закон, принятый Государственной Думой, а если закон преодолевает и верхнюю палату

¹ Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в редакции от 1 мая 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 1994 г. № 8. Ст. 801.

парламента, то Президент может не подписать его. Из этого следует, что и Совет Федерации и Президент обладают отлагательным вето, которое, однако, может быть преодолено.

Таким образом, дополнительные стадии законодательного процесса делятся на преодоление разногласий между палатами Федерального Собрания (в случае вето Совета Федерации) и преодоление разногласий между Федеральным Собранием и Президентом (в случае президентского вето). Каждая из этих стадий подразделяется на несколько отдельных процедур, в зависимости от того, какой вариант поведения будет избран участниками процесса¹.

В случае вето Совета Федерации, Государственная Дума может либо снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения, то есть фактически отказаться от него, либо создать с Советом Федерации согласительную комиссию для преодоления образовавшихся разногласий относительно спорного закона, либо преодолеть вето Совета Федерации, повторно проголосовав за этот закон, но уже не простым большинством, а в количестве не менее двух третей от общего состава Думы.

Решение о снятии закона с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Согласительная комиссия создается как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации. Согласительная комиссия прекращает свою деятельность после принятия Советом Федерации решения об одобрении или отклонении федерального закона, для преодоления возникших разногласий по которому она была создана.

В случае, если палаты парламента создают согласительную комиссию, то в ее состав должно войти равное количество представителей от каждой

¹ Певцова Н.С. О новых подходах к процессу формирования высших органов законодательной власти России: некоторые аспекты разделения и взаимодействия властей в законодательной сфере / Н.С. Певцова. // Государственная власть и местное самоуправление. -2018. - № 8. - С. 32 – 36

палаты. Согласительная комиссия изучает каждое возражение Совета Федерации, стараясь сформулировать устраивающий всех текст закона. Решения согласительной комиссии принимаются отдельным голосованием депутаты Государственной Думы и депутаты Совета Федерации. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов каждой депутатии.

Если членами комиссии не устранено противоречие хотя бы по одному возражению Совета Федерации, согласительная комиссия прекращает дальнейшую деятельность. В этом случае Государственная дума может либо отказаться от закона, либо попытаться преодолеть вето Совета Федерации.

Если Государственная Дума после рассмотрения протокола согласительной комиссии отклонит одно или несколько предложений согласительной комиссии и предложит Совету Федерации продолжить работу согласительной комиссии, Совет Федерации вправе принять решение о продлении срока работы согласительной комиссии либо отказаться от участия в ее работе. Протокол согласительной комиссии, содержащий обоснование невозможности преодоления возникших разногласий по федеральному закону, рассматривается на ближайшем заседании Совета Федерации.

Если согласительная комиссия урегулировала все разногласия, то Государственная Дума ставит на голосование закон в редакции этой комиссии, для принятия которого необходимо простое большинство голосов депутатов. Принятый Государственной Думой закон в редакции согласительной комиссии в течение пяти дней направляется на рассмотрение Совета Федерации.

Если закон в редакции согласительной комиссии не получил необходимого числа голосов депутатов, то в Государственной Думе ставится вопрос о принятии закона в прежней редакции. В этом случае закон считается принятым, если за его принятие проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Если же закон в ранее принятой редакции при голосовании не набрал необходимого числа голосов,

то закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Повторно принятый Государственной Думой закон в течение пяти дней направляется, минуя Совет Федерации, сразу Президенту для подписания и обнародования.

Таким образом, стадия преодоления разногласий между палатами парламента может включать в себя создание и работу согласительной комиссии, одобрение Думой варианта закона, предложенного комиссией, но отклонение его Советом Федерации, после чего процедура может начаться сначала. Также Государственная Дума может согласиться с Советом Федерации и отказаться от закона, либо напротив, настоять на прежней редакции, отказаться от создания комиссии и преодолеть вето Совета Федерации квалифицированным большинством. В любом случае, договорившись с Советом Федерации или преодолев его вето, Государственная Дума может довести закон до Президента. Однако Президент тоже может попытаться заветировать закон. В этом случае Государственная Дума без помощи Совета Федерации обойтись не сможет.

Если Президент в течение двух недель со дня поступления к нему закона отклонит его, то Государственная Дума может либо согласиться с решением Президента об отклонении закона и снять его с дальнейшего рассмотрения, либо принять закон в редакции Президента, либо создать по предложению или с согласия Президента специальную комиссию для устранения разногласий по отклоненному Президентом закону, либо одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

О дате и времени повторного рассмотрения закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, не позднее чем за три дня до его рассмотрения на заседании Государственной Думы сообщается Президенту Российской Федерации. Повторное рассмотрение закона, отклоненного Президентом, начинается с выступления представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе. Затем выступает представитель ответственного комитета.

Постановление Государственной Думы о согласии с решением Президента Российской Федерации об отклонении закона и снятии его с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если Государственная Дума по предложению ответственного комитета не согласилась с решением Президента об отклонении закона и не сняла его с дальнейшего рассмотрения, то председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Решение о принятии закона в редакции Президента Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый закон в редакции Президента Российской Федерации в течение пяти дней направляется в Совет Федерации.

В случае, если Государственная Дума не согласилась с предложением ответственного комитета принять федеральный закон в редакции Президента Российской Федерации, председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Если Президент отклонил закон и не предложил Государственной Думе создать специальную комиссию, то ответственный комитет может запросить у Президента Российской Федерации предварительное согласие на создание специальной комиссии.

В случае, когда Государственная Дума создает специальную комиссию, она избирает в ее состав депутатов Государственной Думы и сопредседателя специальной комиссии от Государственной Думы. Сопредседатель специальной комиссии и другие ее члены образуют депутацию Государственной Думы в специальной комиссии.

Решение об участии в работе специальной комиссии и избрании в ее состав от Совета Федерации сопредседателя и членов Совета Федерации принимается на заседании палаты большинством голосов от общего числа

членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации, которое в пятидневный срок со дня его принятия направляется в Государственную Думу¹.

При принятии решения специальная комиссия действует по принципу одна сторона - один голос, при этом члены специальной комиссии от Государственной Думы принимают решение большинством голосов от их общего числа. Решение специальной комиссии считается принятым, если по каждому предложению Президента стороны пришли к единому мнению. До подписания заключительных протокола и сопоставительной таблицы закон в редакции специальной комиссии направляется сопредседателем специальной комиссии от Государственной Думы в Аппарат Государственной Думы для проведения правовой и лингвистической экспертиз. По окончании работы комиссии сопредседателем этой комиссии от Государственной Думы на повторное рассмотрение Государственной Думы вносятся закон в редакции комиссии. Если сторонами не преодолено разногласие хотя бы по одному предложению Президента, комиссия прекращает дальнейшую работу.

Закон в редакции специальной комиссии ставится на голосование в Государственной Думе и считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов. В этом случае он направляется в Совет Федерации. Если в Совет Федерации поступает закон в редакции специальной комиссии или в редакции Президента Российской Федерации, то этот федеральный закон рассматривается Советом Федерации как вновь принятый.

В случае отклонения Государственной Думой закона в редакции специальной комиссии председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос об одобрении закона в ранее принятой редакции. Решение об одобрении закона в ранее принятой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа

¹ Миерхольд А.А. Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ / А.А. Миерхольд. // Lex Russica. -2018. - № 11. - С. 134 – 144

депутатов.

Одобренный в ранее принятой редакции закон в течение пяти дней направляется в Совет Федерации. Если предложение об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции не набрало необходимого для его принятия числа голосов, то закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит¹.

Закон, отклоненный Президентом и одобренный Государственной Думой в ранее принятой редакции, вместе с сопровождающими его документами направляется в комитет Совета Федерации, который ранее давал по нему заключение, а также членам Совета Федерации. Этот комитет рассматривает высказанные Президентом Российской Федерации замечания, а также текст закона, одобренного Государственной Думой при повторном рассмотрении в ранее принятой редакции, и принимает по нему повторное заключение.

При повторном рассмотрении закона, отклоненного Президентом Российской Федерации и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции, Совет Федерации может поставить на голосование вопрос об одобрении закона в ранее принятой редакции без обсуждения, либо провести обсуждение этого закона.

По результатам рассмотрения закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой, председательствующий ставит на голосование вопрос о его одобрении. При рассмотрении Советом Федерации данного закона, он считается одобренным Советом Федерации в ранее принятой редакции, если решение об этом было принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если при повторном рассмотрении указанного федерального закона за его одобрение проголосовало менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, федеральный закон считается отклоненным палатой.

¹ Варлен М.В. Порядок формирования Совета Федерации - эволюция федеративной основы российской государственности / М.В. Варлен. // Основы конституционного строя. Том II. -М.: Проспект, 2018. -С. 189 – 201

Закон, одобренный Советом Федерации и Государственной Думой в ранее принятой редакции, и постановление Совета Федерации о его одобрении в пятидневный срок со дня принятия постановления Председателем Совета Федерации направляются Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования.

Таким образом, отклоненный Президентом закон может быть им подписан, если стороны сумеют договориться, либо президентское вето может быть преодолено, но для этого необходимо усилие уже обеих палат парламента. Если хотя бы одна из них не сможет набрать две трети голосов, то вето Президента не преодолевается¹.

Анализируя все стадии законодательного процесса можно прийти к выводу о том, что в принятии закона участвуют три основных субъекта: Государственная Дума, Совет Федерации и Президент. Ключевым субъектом является Государственная Дума, так как если она не принимает закон, то два других участника (Совет Федерации и Президент) никак не могут повлиять на это решение. Если же Дума принимает закон, а кто-то из оставшихся участников против, то закон может быть принят даже без его согласия. Так, Дума может преодолеть вето Совета Федерации, но ей необходимо, чтобы Президент был согласен подписать закон. Если Президент не подписывает закон, то Дума может преодолеть его вето, но при условии, что и Совет Федерации станет голосовать за этот закон и тогда Президент будет обязан его подписать. Если же против закона выступают и Совет Федерации и Президент, то закон в силу не вступит. Даже преодолев вето Совета Федерации Дума наткнется на сопротивление Президента, для преодоления которого необходимо участие Совета Федерации.

Таким образом, до недавнего времени сложилась конфигурация два против одного, при которой Государственная Дума, принявшая закон может довести его до вступления в силу, если заручится поддержкой хотя бы одного

¹ Шеховцов В.А. Роль главы государства в законодательном процессе: опыт Российской Федерации и стран Азиатско-Тихоокеанского региона / В.А. Шеховцов, Е.Д. Евсеенко. //Конституционное и муниципальное право. -2017. - № 12. - С. 29 – 32

из оставшихся двоих субъектов. Такая система является достаточно эффективным механизмом противовесов между субъектами законодательной деятельности¹.

Однако, в 2020 году в Конституцию Российской Федерации были внесены поправки, согласно которым, Президент может направить поступивший к нему на подписание закон в Конституционный Суд Российской Федерации для проверки конституционности данного закона. При этом, четырнадцатидневный срок подписания Президентом закона приостанавливается на время его рассмотрения Конституционным Судом. Если Конституционный Суд признает неконституционность данного закона, то он возвращается в Государственную Думу без подписания.

Таким образом, в законодательный процесс включен еще один участник – Конституционный Суд, который может по запросу Президента проверить не вступивший в силу закон. Представляется, что это ослабляет позицию парламента, так как он уже не сможет преодолеть президентское вето, если Конституционный Суд вынесет решение в пользу Президента. С одной стороны это может разбалансировать сложившуюся систему противовесов, при которой парламент при относительном единодушии мог вынудить Президента подписать закон, с другой стороны принятая конституционная поправка позволяет проверять конституционность закона еще до его вступления в силу, а значит до наступления правовых последствий его применения. В любом случае, эта поправка к Конституции повышает роль Президента и Конституционного Суда в сфере законотворческой деятельности.

¹ Митюков М.А. Спор о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия / М.А. Митюков. // Система органов публичной власти: сборник научных работ. Том 3. -М.: Проспект, 2018. -С. 273 – 283

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог выпускной квалификационной работе, мы можем сделать следующие выводы и обобщения.

Законодательный процесс включает в себя строгую последовательность стадий, имеющих как общие положения для всех законов, так и специфические черты, характерные для отдельных видов законодательных актов. Общим для всех законов является их прохождение от стадии законодательной инициативы до подписания и обнародования законов Президентом. Однако для федеральных конституционных законов не предусматривается возможность преодоления Государственной Думой вето Совета Федерации, а у Президента отсутствует право вето на такие законы. При этом процедура принятия всех законов специально усложнена, с тем, чтобы отсеять слабо подготовленные или ущемляющие права человека, либо явно противоречащие Конституции законы.

В дореволюционной России зарождающаяся деятельность парламента на основе многопартийности и политической конкуренции позволяла постепенно преодолевать консерватизм монарха и исполнительной власти, что благотворно сказывалось как на законодательном процессе, так и на качестве принимаемых законов. Советский период отмечен отрицанием европейского опыта и закрытостью процедур принятия законов. Однопартийность, бюрократический способ формирования законодательных органов (при формальных выборах), их оторванность от населения значительно ухудшили качество законотворческой работы. Начавшаяся перестройка и демократизация запустили механизм возрождения такого основополагающего принципа законодательного процесса, как гласность и реальное парламентское обсуждение законопроектов.

На современном этапе законодательство не устанавливает максимальных сроков принятия закона в Государственной Думе (закрепляя лишь минимальные промежутки времени, необходимые для отправки текста

законопроекта в субъекты Российской Федерации и приема поправок перед вторым чтением). Данное положение нам видится оправданным, так как, учитывая серьезность правовых последствий вступления закона в силу, необходима тщательная проработка его текста, что вызывает потребность предоставления Государственной Думе столько времени, сколько будет необходимо для качественной и обстоятельной работы.

В отличие от Государственной Думы, Совет Федерации и Президент ограничены сроками рассмотрения закона, а также не могут изменять этот закон, решая только вопрос о том, согласиться с предложенным текстом или отклонить его. Если они предлагают иную редакцию закона, то она должна быть согласована с Государственной Думой.

Анализируя все стадии законодательного процесса можно прийти к выводу о том, что в принятии закона участвуют три основных субъекта: Государственная Дума, Совет Федерации и Президент. Ключевым субъектом является Государственная Дума, так как если она не принимает закон, то два других участника (Совет Федерации и Президент) никак не могут повлиять на это решение. Если же Дума принимает закон, а кто-то из оставшихся участников против, то закон может быть принят даже без его согласия. Так, Дума может преодолеть вето Совета Федерации, но ей необходимо, чтобы Президент был согласен подписать закон. Если Президент не подписывает закон, то Дума может преодолеть его вето, но при условии, что и Совет Федерации станет голосовать за этот закон и тогда Президент будет обязан его подписать. Если же против закона выступают и Совет Федерации и Президент, то закон в силу не вступит. Даже преодолев вето Совета Федерации, Дума наткнется на сопротивление Президента, для преодоления вето которого необходимо участие Совета Федерации.

Таким образом, до недавнего времени сложилась конфигурация «два против одного», при которой Государственная Дума, принявшая закон может довести его до вступления в силу, если заручится поддержкой хотя бы одного из оставшихся двоих субъектов. Такая система является достаточно

эффективным механизмом противовесов между субъектами законодательной деятельности.

Однако, в 2020 году в Конституцию Российской Федерации были внесены поправки, согласно которым, Президент может направить поступивший к нему на подписание закон в Конституционный Суд Российской Федерации для проверки конституционности данного закона. Если Конституционный Суд признает неконституционность закона, то он возвращается в Государственную Думу без подписания.

Таким образом, в законодательный процесс включен еще один участник – Конституционный Суд, который может по запросу Президента осуществлять конституционный контроль не вступившего в силу закона. Такое полномочие, по нашему мнению, ослабляет позицию Федерального Собрания, так как парламент уже не сможет преодолеть президентское вето в случае, если Президент обратится в Конституционный Суд и последний вынесет решение в пользу Президента.

С одной стороны это может разбалансировать сложившуюся систему противовесов, при которой парламент при относительном единодушии мог вынудить Президента подписать закон, с другой стороны принятая конституционная поправка позволяет проверять конституционность закона еще до его вступления в силу, а значит до наступления правовых последствий его применения. Предварительный конституционный контроль может положительно сказаться на гарантировании прав и свобод граждан, которые до настоящего времени могли обжаловать только уже примененные в их деле законы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с поправками, внесенными Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.12.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря - № 237.

2. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в редакции от 1 мая 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 1994 г. № 8. Ст. 801.

3. Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г. № 10. Ст. 1145

4. Постановление Государственной Думы РФ «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в редакции от 15 октября 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 февраля 1998 г. № 7. Ст. 801.

5. Постановление Совета Федерации РФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в редакции от 11 декабря 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2002 г. № 33. Ст. 635.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании ст. 103, 105, 107, 108, 117 и 135 Конституции РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2-3, 1995.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 4 декабря 1995 г. № 49, ст.

Научная и учебная литература

8. Амиантов А.А. Российский парламентаризм: политико-правовой аспект: монография / А.А. Амиантов. -М.: Юрлитинформ, 2018. -296 с.
9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. -12-е изд., изм. и доп. -М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. - 768 с.
10. Золотухина Н.М. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: монография / Н.М. Золотухина. -М.: Юрлитинформ, 2018. -352 с.
11. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс / П.В. Крашенинников. -Науч. изд. -М.: Статут, 2017. -160 с.
12. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю.А. Крохина. -5-е изд., перераб и доп., учеб. -М.: Юрайт, 2018. -328 с.
13. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Актуальные проблемы правотворчества: учебное пособие Actual problems of law-making / Н.Н. Черногор М.В. Залоило; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Президенте РФ. -Науч. изд. -М.: Юридическая фирма Контракт, 2018. -144 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

14. Абдуллабекова А.Э. Расширение и конституционное закрепление круга субъектов законодательной инициативы / А.Э. Абдуллабекова. // Евразийский юридический журнал. -2016. -№ 4. - С. 107 – 108
15. Анциферов Н.В. Юридические обязанности субъектов законодательного процесса на федеральном уровне: подходы Конституционного Суда РФ / Н.В. Анциферов. // Современное право. -2017. - № 10. - С. 52 – 56

16. Бычкова Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы / Е.И. Бычкова. // Конституционное и муниципальное право. -2016. - № 5. - С. 42 – 44
17. Боголюбов С.А. Концепции развития российского законодательства: обсуждение в парламенте // Журнал российского права. -2010. - № 9. - С. 107 – 118
18. Василевич Г.А. Правовая экспертиза законов и их предварительный конституционный контроль как важнейшие составляющие законодательного процесса / Г.А. Василевич. // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. -М.: Проспект, 2018. -С. 248 – 253
19. Вильданов Р.Р. Становление современного российского парламента - Федерального Собрания / Р.Р. Вильданов, И.И. Файзуллина. // Евразийский юридический журнал. -2018. - № 1. - С. 353 – 355
20. Варлен М.В. Порядок формирования Совета Федерации - эволюция федеративной основы российской государственности / М.В. Варлен. // Основы конституционного строя. Том II. -М.: Проспект, 2018. -С. 189 – 201
21. Даова Ф.Х. Правотворческий процесс: некоторые аспекты понятийно-категориального аппарата / Ф.Х. Даова. // Вопросы экономики и права. -2018. - № 11. -С. 24 – 28
22. Желдыбина Т.А. Практический аспект механизма обеспечения процесса законотворчества / Т. А. Желдыбина. // Российская юстиция. -2017. - № 6. - С. 44 – 46
23. Зражевская Т.Д. Участие гражданского общества в законодательном процессе / Т.Д. Зражевская, А. А. Воропаева. // Конституционализм и государствоведение. -2018. - № 1. - С. 35 – 39
24. Епифанов И.О. Нормативное закрепление принципа разделения властей на законодательную и исполнительную в бюджетном законодательстве Российской Федерации / И.О. Епифанов. // Современное право. -2018. - № 12. - С. 79 – 84

25. Иналкаева К.С. Правовое регулирование законодательного процесса / К.С. Иналкаева. // Право и государство. -2018. - № 2. - С. 40 – 44
26. Иналкаева К.С. Принципы законодательного процесса в Российской Федерации / К.С. Иналкаева. // Право и государство. -2017. - № 4. - С. 21 – 23
27. Клишас А.А. Общественный запрос в законодательном процессе / А.А. Клишас. // Конституционное и муниципальное право. -2018. - № 12. - С. 47 – 55
28. Кошель А.С. Развитие механизма формирования Государственной Думы Российской Федерации / А.С. Кошель. // Государственная власть и местное самоуправление. -2019. - № 4. - С. 16 – 20
29. Кордик Д.Н. Развитие законодательного процесса в контексте становления парламентаризма в Германии, Австрии, Швейцарии и России: историко-правовой очерк / Д. Н. Кордик. //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. -2017. - № 2. - С. 36 – 41
30. Комарова В.В. Проблемы теории и практики демократизации законодательного процесса / В.В. Комарова. // Система органов публичной власти: сборник научных работ. Том 3. -М.: Проспект, 2018. -С. 46 – 50
31. Кравцова Е.А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации / Е.А. Кравцова. // Конституционное и муниципальное право. -2018. - № 1. - С. 46 – 48
32. Леонов А.П. Защита институтов гражданского общества от несовершенства законодательных органов государства (на примере сравнения институтов Государственной Думы Российской империи и Российской Федерации): методологические аспекты / А.П. Леонов. // Гражданское общество в России и за рубежом. -2019. - № 2. - С. 43 – 46
33. Локтионов А.С. Особенности взаимодействия ветвей власти в законодательном процессе в Российской Федерации /А.С. Локтионов. // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права: сборник научных трудов. -М.: МГИМО -

Университет, 2017. -С. 584 – 613

34. Маслов А.О. К вопросу о роли пояснительной записки в законотворческом процессе / А.О. Маслов. // Актуальные проблемы российского права. -2016. - № 10. - С. 38 – 47

35. Миерхольд А.А. Организация работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / А.А. Миерхольд. // Основы конституционного строя. Том II. -М.: Проспект, 2018. -С. 338 – 355

36. Миерхольд А.А. Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ / А.А. Миерхольд. // Lex Russica. -2018. - № 11. - С. 134 – 144

37. Митюков М.А. Спор о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия / М.А. Митюков. // Система органов публичной власти: сборник научных работ. Том 3. -М.: Проспект, 2018. -С. 273 – 283

38. Певцова Н.С. О новых подходах к процессу формирования высших органов законодательной власти России: некоторые аспекты разделения и взаимодействия властей в законодательной сфере / Н.С. Певцова. // Государственная власть и местное самоуправление. -2018. - № 8. - С. 32 – 36

39. Румянцев М.Б. Отмена правовых норм в законодательном процессе Российской Федерации как правотворческое решение / М.Б. Румянцев. // Государственная власть и местное самоуправление. -2018. - № 11. - С. 37 – 41

40. Чехарина В.И. О проблемах оптимизации законодательного процесса / В.И. Чехарина. // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. -М.: Проспект, 2018. -С. 390 – 394

41. Шелудякова Т.В. Направления совершенствования законодательного процесса в Российской Федерации / Т.В. Шелудякова, Е.И. Александрова. // Конституционализм и государствоведение. -2017. - № 2. - С. 62 – 65

42. Шеховцов В.А. Роль главы государства в законодательном процессе: опыт Российской Федерации и стран Азиатско-Тихоокеанского региона / В.А.

Шеховцов, Е.Д. Евсеенко. //Конституционное и муниципальное право. -2017.
- № 12. - С. 29 – 32

43. Шабанов Х.М. Механизм взаимодействия органов законодательной
власти субъектов и Федерального Собрания РФ в федеральном
законотворческом процессе / Х.М. Шабанов. // Евразийский юридический
журнал. -2018. - № 11. - С. 317 – 319