

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Федеральный законотворческий процесс»

Студент(ка)

А.Н. Багаутдинова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы

д.ю.н., проф. Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заместитель

ректора-директор

к.ю.н.,

доцент

С.И.

Вершинина

подпись)

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1. Теоретические основы законодательного процесса в Российской Федерации	6
1.1. Конституционно-правовые основы федерального законодательного процесса	6
1.2. Содержание и структура федерального законодательного процесса в современной России	16
ГЛАВА 2. Полномочия субъектов законодательного процесса в Российской Федерации	26
2.1. Реализация субъектами законодательного процесса права законодательной инициативы	26
2.2. Прохождение законопроектов в Государственной Думе	43
2.3. Прохождение принятых законов в Совете Федерации	51
2.4. Рассмотрение федеральных законов Президентом России	56
Заключение	61

Список

используемых

источников

64

Введение

Актуальность настоящего диссертационного исследования обусловлена тем, что взятый Россией курс на построение демократического правового государства невозможен без надежного правового фундамента основой которого является, прежде всего Конституция Российской Федерации и федеральные законы.

Последний определяет парадигму взаимоотношения государства и личности, властеотношения, другие важнейшие вопросы общественной и государственной жизни.

С начала 90-х годов принято уже более 7 000 федеральных законов, однако их качество вызывает большие вопросы. Отметим, что проблема качества законов не является исключительно внутрироссийской. Как отмечают зарубежные исследователи, «недовольство в сфере проблемы повышения эффективности законотворческого процесса вызывает широкое распространение не только на национальном, но и на международном уровне»¹.

Не последнюю роль здесь играет отлаженность законодательного процесса. В настоящее время законодательный процесс регулируют Конституция РФ и регламенты палат Федерального Собрания. Однако все большее количество исследователей приходят к тому, что нужен, как минимум, федеральный закон, регламентирующий процесс принятия законов.

Несмотря на наличие большого числа работ разного уровня, посвященных законодательному процессу, проблем в данной сфере ощутимо не убавилось, в связи с чем считаем необходимым продолжить исследование.

Теоретической основой исследования стали труды известных правоведов – специалистов в области конституционного права: С.А. Авакьяна, М.В.

¹ Bar-Siman-Tov I. 2015. Mending the legislative process - the preliminaries. The Theory and Practice of Legislation, 3 (3, September): 245 - 256.

Баглая, А.М. Барнашова, И.В. Гранкина Ю.А. Дмитриева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, С.В. Полениной, В.И. Радченко, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и других.

Правовую основу исследования составили нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, регламентирующие основные моменты законодательного процесса.

Объектом настоящей работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации федерального законодательного процесса в России.

Предмет диссертационного исследования составляют правовые нормы, определяющие законодательный процесс.

Целью диссертационного исследования является проведение комплексного исследование состояние современного российского федерального законодательного процесса.

Задачи исследования:

сформулировать дефиницию «федеральный законодательный процесс»;
проанализировать содержание федерального законодательного процесса;
проанализировать роль основных участников законодательного процесса;
сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Методологическую базу составили методы, способствующие исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно: диалектический, логический, исторический, социологический, сравнительного правоведения, собственно юридический и другие.

Научная новизна состоит в исследовании российского федерального процесса с учетом современных реалий.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что она может быть задействована в качестве базы для дальнейших научных изысканий.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования сформулированных в ней выводов в правотворческой деятельности.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на кафедре «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета.

Основные положения диссертации изложены автором в научной статье «Проблемы законодательного процесса в Российской Федерации» // Проблемы науки. 2018. № 6 (30).

ГЛАВА 1. Теоретические основы законодательного процесса в Российской Федерации

1.1. Конституционно-правовые основы федерального законодательного процесса

Главная задача любого парламента состоит в принятии законов. В соответствии с Конституцией Федеральное Собрание является не только законодательным, но и представительным органом власти (ст. 94 Конституции РФ). В статусе и структуре российского парламента отражается федеративная природа государства и принципы многопартийной политической системы.

Применительно к традиционной триаде властей, федеральная законодательная власть находится в проигрышном положении, поскольку и исполнительная и судебная власть получила соответствующее нормативное закрепление на уровне федерального конституционного закона.

На сегодняшний день имеется целый ряд актов, регулирующих отдельные аспекты организации и деятельности Федерального Собрания (например, Федеральные законы «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»²; «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³; «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴; «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального

² Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2012.

³ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.02.2014.

⁴ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

Собрания»⁵, «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»⁶ и др.).

Для того чтобы эффективно решать эти задачи, представляется целесообразным поставить вопрос о разработке и принятии Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации».

Появление такого закона позволило бы ликвидировать один из немногих оставшихся за годы действия российской Конституции пробелов в конституционно-правовом регулировании, а именно не реализованный в полной мере принцип разделения и самостоятельности ветвей власти, провозглашенный ст. 10 Основного Закона.

И если в действующих законах в той или иной мере регулируются законодательные функции парламента, то остальные его характеристики практически не нашли своего последовательного и системного выражения в правовых актах. Специальный закон о парламенте позволил бы упорядочить и придать системность нормам, отражающим сущностные особенности этого органа в системе высшей государственной власти⁷.

По нашему мнению, федеральный законодательный процесс есть закрепленная законодательством деятельность государства по принятию, изменению и отмене Законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов Федеральным Собранием при участии иных уполномоченных государственных органов.

Как и любое творчество, законотворчество имеет свои границы. Однако в отличие от других видов деятельности законодательная очерчена пограничной линией достаточно четко: подход к такому творчеству, возможности и рамки определены в Конституции, федеральных

⁵ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

⁶ Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

⁷ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 624 с.

конституционных и ряде федеральных законов, а также в Регламентах Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства.

На подступах к законодательной деятельности есть и «пограничники» - это Минюст России, Главное правовое управление Президента, внутри Парламента - правовые комитеты и юридические подразделения аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации. На последнем рубеже - Конституционный Суд.

Министерство юстиции Российской Федерации, в соответствии с п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ⁸, вносит Президенту и в Правительство проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов.

Мимо Минюста России не должен проходить ни один законопроект, который вносится другими федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента и Правительства. В соответствии с п. 8 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации Минюст проводит правовую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, что, безусловно, повышает качество будущих законов. Правовая экспертиза включает в себя проверку проекта нормативного акта на соответствие Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам; определение перечня нормативных актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта; оценку положений проекта на предмет их эффективности и целесообразности. Проверка законопроекта проводится и на соответствие требованиям юридической техники, в том числе проверяется наличие необходимых реквизитов. Изучается состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

⁸ Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 09.04.2018) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

Проведение антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, является одной из важнейших задач при проведении правовой экспертизы, возложенной на Минюст России Указом Президента от 18 января 2010 г. № 80⁹ «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹⁰. Порядок проведения такой экспертизы предусмотрен Приказом Минюста от 4 октября 2013 г. № 187¹¹.

Одним из важнейших направлений проведения названной экспертизы является общественное обсуждение проектов федеральных законов на официальном сайте regulation.gov.ru в сети Интернет, которое не может продолжаться менее семи дней. Минюст России не связан мнением субъектов антикоррупционной экспертизы, но обязан его учитывать. Заключение, представленные субъектами антикоррупционной экспертизы, имеют рекомендательный характер. Тем не менее все поступившие заключения прилагаются к материалам, представляемым на подпись министру, для внесения Президенту и (или) в Правительство проектов федеральных законов, разработчиком которых является Минюст.

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации (далее - ГПУ) играет чрезвычайно важную роль в процессе законотворческой деятельности и является одним из наиболее «строгих пограничников». Его правовое положение регулируется Указом Президента

⁹ Указ Президента РФ от 18.01.2010 № 80 (ред. от 19.05.2011) «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 368.

¹⁰ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

¹¹ Приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 18 октября.

РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации»¹².

На ГПУ возложен большой объем полномочий, вместе с тем одна из его главных задач - это, конечно же, законопроектная деятельность. Деятельность в этой сфере охватывает различные стадии законодательного процесса - от подготовки предложений по совершенствованию федерального законодательства на основе изучения зарубежной и международной правовой практики до предложений о подписании (отклонении) Президентом федеральных законов в случае их соответствия (несоответствия) Конституции и федеральным законам.

В число основных функций ГПУ входят подготовка законопроектов для внесения их Президентом в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы и подготовка проектов заключений Президента на законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении.

Кроме того, ГПУ участвует в подготовке законопроектов, подготавливаемых для внесения Президентом в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы, проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой.

Правовое положение Конституционного Суда Российской Федерации и его роль в жизни государства определяются ст. 125 Конституции и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹³. Его деятельность в законодательном процессе, в отличие от вышеназванных органов, осуществляется, как правило, на стадии применения тех или иных норм закона и когда возникает спор о соответствии акта Основному Закону.

Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, проверяя конституционность закона, подлежащего

¹² Указ Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.

¹³ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

применению соответствующим судом в конкретном деле, дает толкование Основного Закона, также он вправе выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения. Однако пока Конституционный Суд не реализовывал свое последнее правомочие, оставаясь над «схваткой».

Как отмечает профессор, А.М. Цалиев, «Конституционный и Верховный Суды - высшие судебные органы Российской Федерации, указанные во втором предложении ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, могут вносить законопроекты по «предметам своего ведения». На практике возникают сложности с определением предмета ведения, поскольку он не предусмотрен в законодательстве, хотя необходимость в этом очевидна. Не случайно в Конституционный Суд Республики Северная Осетия - Алания обратился гр. М. с запросом о толковании понятия «вопросы ведения», предусмотренного в ч. 1 ст. 76 Конституции Республики Северная Осетия – Алания»¹⁴.

Конституционный Суд Республики Северная Осетия - Алания в своем Постановлении от 21 апреля 2006 г. № 2-П указал, что под вопросами ведения субъектов, указанных в ч. 1 ст. 76 Конституции РСО - Алания, обладающих правом законодательной инициативы, понимаются вопросы непосредственной организации их деятельности, регламентации их полномочий (в случаях, предусмотренных федеральным законодательством) и взаимодействия с другими органами государственной власти. По данному вопросу специалисты отмечают вклад Конституционного Суда Республики Северная Осетия - Алания в теорию конституционного права¹⁵.

В конце 2016 г. Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ Конституционный Суд был наделен полномочием по признанию нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими Конституции в данном Конституционном Судом

¹⁴ Цалиев А.М. О законодательной инициативе субъекта Российской Федерации в Государственной Думе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 54 - 58.

¹⁵ Артемова С.Т. Роль решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в обеспечении конституционно-правовых основ организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 70.

истолковании¹⁶. Такое решение воплощается в постановлении о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими Конституции РФ в истолковании, данном Конституционным Судом. В случае принятия указанного постановления при применении соответствующего нормативного акта или договора исключается любое иное их толкование.

Суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда (включая дела, производство по которым возбуждено до вступления в силу этого постановления Конституционного Суда) не вправе руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными этим постановлением не соответствующими Конституции, либо применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом в этом постановлении истолкованием.

Следует обратить внимание на то, что Конституционный Суд не занимается правотворческой деятельностью. Наряду с признанием или непризнанием акта противоречащим Конституции Конституционный Суд осуществляет конституционное толкование¹⁷.

По мнению Е.С. Ганичевой, «...для Конституционного Суда РФ вопросы ограничения права законодательной инициативы имеют особый смысл. Его активное использование привело бы к появлению целой категории "привилегированных" норм, генетически связанных с Конституционным Судом РФ, изначально задуманных как средство наиболее полной и эффективной реализации положений Конституции РФ. Столь авторитетное происхождение этих новелл в случае оспаривания их конституционности поставило бы под сомнение объективность КС РФ, который был бы вынужден оценивать плоды собственной законотворческой деятельности. В

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 28.12.2016 № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2016.

¹⁷ См.: Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: Монография. М.: Норма, 2017. С. 26.

подобных ситуациях конституционное судопроизводство воспринималось бы как формальное осуществление установленной процедуры, т.е. как процесс без правосудия, поскольку нельзя быть судьей в собственном деле»¹⁸.

Представляется, что по вопросам, урегулированным Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», и в первую очередь по вопросам процессуального характера Конституционному Суду не только можно, но иногда даже нужно выступать как с правом законодательной инициативы, так и с официальными заключениями на тех стадиях законодательного процесса, где это возможно, ввиду того что Конституционный Суд является наиболее квалифицированным и профессиональным органом по данному кругу вопросов. При этом нельзя рассматривать такое положение дел нарушением принципа «никто не может быть судьей в собственном деле», поскольку регулирование порядка деятельности Суда направлено на совершенствование механизма осуществления конституционного судопроизводства, а не извлечение персональной выгоды для судей федерального органа конституционной юстиции.

Право законодательной инициативы по своей юридической природе относится к субъективному конституционному публичному праву, т.е. оно реализуется не в частных, а в публичных интересах. Следовательно, предоставляться данное право должно тем государственным органам и должностным лицам, которые могут этот публичный интерес выявить и отразить в законопроекте¹⁹.

Безусловно, законопроектная работа не может быть эффективной без слаженного взаимодействия палат Федерального Собрания и перечисленных государственных органов, а также между этими органами. Некоторые особенности взаимодействия Федерального Собрания с Президентом,

¹⁸ Ганичева Е.С. Пределы осуществления законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11.

¹⁹ Кучерявцев Д.А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.

Администрацией Президента раскрываются в Указе Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе»²⁰.

Сотрудники ГПУ и Минюста России оказывают помощь полномочному представителю Президента и Правительства в Государственной Думе. Так, для обоснования внесенных законопроектов, а также замечаний и предложений по иным законопроектам, рассматриваемым на заседаниях Государственной Думы и ее комитетов, полномочные представители вправе привлекать работников федеральных органов исполнительной власти, а полномочный представитель Президента - и работников подразделений Администрации Президента РФ.

Привлечение работников федеральных органов исполнительной власти и работников подразделений Администрации Президента осуществляется по согласованию соответственно с руководителями федеральных органов исполнительной власти или подразделений Администрации Президента. В свою очередь официальные представители Президента и Правительства по конкретному законопроекту согласовывают свою позицию между собой. Напомним, что в качестве официальных представителей могут выступать не только полномочные представители, но и заместители министров и другие лица.

Взаимодействие Федерального Собрания и Конституционного Суда осуществляется как путем обращения палат Собрания или одной пятой членов (депутатов) Совета Федерации либо депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, так и путем принятия мер Федеральным Собранием в случае признания нормы неконституционной.

²⁰ СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842.

Государственная Дума может обращаться в Конституционный Суд с запросами о соответствии Конституции наряду с другими актами и федеральных законов. Кроме того, Государственная Дума может также обратиться с запросом о даче толкования Конституции в случае обнаружившейся неопределенности в понимании положений Основного Закона.

Признавая норму неконституционной, Конституционный Суд обращает внимание законодателя на необходимость внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из принимаемого постановления, исходя из требований Конституции. Примером может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2014 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого пункта 1 статьи 127 Семейного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Аникиева»²¹.

Инициатором исправления ошибок, на которые указывает Конституционный Суд, может быть любой субъект законодательной инициативы. В то же время для Правительства не право, а обязанность в срок не позднее шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда, если иной срок не установлен постановлением Конституционного Суда, внести в Государственную Думу проект нового закона, признанного неконституционным полностью или частично.

В случае внесения законопроекта другим субъектом права законодательной инициативы Правительство при подготовке положительного заключения на законопроект вправе отложить внесение «своего» законопроекта и участвовать в подготовке уже внесенного.

На федеральные органы исполнительной власти, в том числе на Министерство юстиции РФ, в свою очередь, возлагается обязанность внести в Правительство соответствующий законопроект в срок не более трех

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2014 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого пункта 1 статьи 127 Семейного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Аникиева» // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 735.

месяцев со дня официального опубликования решения Конституционного Суда (п. 61(2) Регламента Правительства)²².

Взаимодействие Президента, Правительства, Государственной Думы, Совета Федерации и Конституционного Суда осуществляется также через полномочных представителей в Конституционном Суде.

1.2. Содержание и структура законодательного процесса в современной России

Закон является формальным признаком правового государства²³, поэтому функция по принятию законов должна быть эффективной. Законодательная власть есть перечень полномочий органов власти по осуществлению функции принятия законов. Основными элементами реализации законодательной власти являются полномочия субъектов права по принятию закона. Основными формами участия в реализации законодательной власти является вовлечение в законотворческий процесс: разработку законотворческой инициативы, циклы ее рассмотрения, процедуры принятия и промульгацию. В механизм законотворчества вовлечен широкий круг органов государственной власти.

Самый широкий круг субъектов права по реализации законодательной власти вовлечен в стадию разработки законодательной инициативы. Полномочиями по реализации законодательной инициативы наделены органы государственной власти в соответствии со ст. 104 Конституции РФ, которые дополнены «российской общественной инициативой». Перечень субъектов законодательной инициативы по Конституции РФ является закрытым, что подтверждается Определением Конституционного Суда²⁴.

²² Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

²³ Гессен В.М. Теория правового государства. СПб., 1914. С. 132.

²⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 октября 1999 г. № 150-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Привалова Анатолия Алексеевича на нарушение

Вместе с тем право общественной инициативы населению предоставлено Указом Президента РФ²⁵, и реализация такой инициативы является решением органов Правительства РФ как одного из субъектов права законодательной инициативы.

Ключевым субъектом реализации законодательной власти по Конституции РФ определен федеральный парламент - Федеральное Собрание РФ. В тоже время, в Конституции России можно найти некоторые несостыковки. Называя в ст. 94 законодательным органом Федеральное Собрание в целом, в ч. 1 ст. 105 Основной Закон устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой.

Более удачной представляется формулировка ст. 70 Конституции Итальянской Республики, согласно которой «законодательная функция осуществляется совместно обеими палатами»²⁶.

Законодательный процесс определяется как неотъемлемый элемент деятельности одноименной ветви государственной власти. Вместе с тем законодательная власть не отождествляется с законодательным органом. Так, исполнительный орган - Правительство РФ является активным субъектом реализации законодательной власти, наделяется широким спектром конституционных полномочий в законодательной деятельности. Активная реализация субъектом законодательной инициативы обусловлена наличием качественной нормативно-правовой базы, участием квалифицированных специалистов по составлению качественного законопроекта.

Многие предпосылки способствуют активизации законотворческой инициативы данной ветви власти: обилие методических рекомендаций в сфере законотворчества; наличие качественного набора специалистов; специфическая деятельность каждого министерства, ведомства, управления,

основ конституционного строя Российской Федерации статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации». URL: <http://ksportal.garant.ru> (дата обращения: 22.05.2018).

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

²⁶ Constitution of the Italian Republic. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата доступа 23.04.2018)

способных обосновать не только идею законопроекта, но и правовое обоснование необходимости принятия закона или даже прогноз последствий принятия закона. Все эти предпосылки способствуют стремительной динамике развития на практике законотворческой инициативы данного государственного органа. Поэтому на современном этапе развития законотворческих инициатив утвердительно заявлено мнение о доминировании в законотворческой инициативе органов исполнительной власти²⁷.

Правительство РФ обладает широким спектром полномочий по реализации законодательной власти. Правительство РФ представляет заключения по законопроектам. На Правительство возлагается разработка законопроекта в рамках исполнения решений Конституционного Суда о целеполагании к законодательной инициативе²⁸. Правительство РФ обеспечивает механизм реализации народного участия на первичном этапе законотворческой инициативы.

Эти и другие функции по реализации элементов законодательной власти в процессе законотворчества Правительством РФ обеспечиваются через особый механизм участия в законодательном процессе посредством специально создаваемых органов в системе исполнительной власти: статс-секретаря²⁹, института законодательства и сравнительного правоведения³⁰.

Одним из важных органов по осуществлению законодательной власти является глава государства. Подход о необходимости соблюдения порядка

²⁷ Демин И.Н. Актуализация либертарно-юридической концепции права в российской правовой доктрине // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8. С. 11 - 15.

²⁸ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2000 № 94 «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 774.

³⁰ Приказ Минюста РФ № 3 и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации № 51 от 10.01.2001 «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Бюллетень Минюста РФ. 2001. № 2.

принятия закона, где закон должен быть принят законодательным органом и одобрен главой государства, обоснован В.М. Гессеном и Н.И. Лазаревским³¹.

Конституционные полномочия по осуществлению законодательной власти Президентом РФ устанавливаются в двух формах - законодательная инициатива и промульгация. Современный порядок принятия закона предусматривает не только одобрение Президентом РФ законопроекта, но и возможность применения «вето». Основным правовым источником по законодательному процессу - Регламент Государственной Думы - значительно расширяет полномочия Президента РФ через полномочного представителя Президента. Так, президентские полномочия в сфере законодательной власти усматривают следующие права в процедуре рассмотрения законопроекта:

- выступить в Государственной Думе в рамках первого чтения (ст. 118);
- в работе депутатской группы по преодолению разногласий по поправкам к федеральному бюджету (ст. 121.2);
- предоставление слова для выступления продолжительностью до трех минут в рамках второго чтения законопроекта (ст. 123).

Влияние Президента на законотворческий процесс справедливо рассматривается как продвижение политических проектов и программ в сфере законодательства и противодействие законодательным проектам политических оппонентов³².

Законодательная власть Президента РФ оправдана его местом в системе организации власти в России по Конституции России. Поэтому нецелесообразно наделять законодательной властью Президента Российской Федерации посредством своего полномочного представителя подзаконным актом.

³¹ Лукьянова Е.Г. Учения о законе Российских государствоведов второй половины XIX - начала XX в. // Государство и право. 2017. № 3. С. 86.

³² Золотухина Т.А. О некоторых проблемах правового статуса федеральных субъектов и участников законотворческой деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 7 (74). С. 57 - 62.

Законодательной властью в рамках законотворческого процесса наделяется Верховный Суд. Законотворческая деятельность судебными органами осуществляется в рамках процедуры подготовки проектов нормативных правовых актов для представления в органы государственной власти³³.

Законодательная власть осуществляется органами государства посредством вовлечения в законотворческий процесс. Поэтому справедливо утверждение, что законотворческий процесс называют одной из форм государственного управления³⁴.

Вместе с тем понятие «законотворчество» раскрывается через трудоемкий процесс, который должен закончиться принятием нового закона в изложении идеи автора. Но идея автора есть законотворческая идея, которая не всегда порождает законотворческий процесс. Чтобы реализовать законотворческую идею, необходимо не только формально возбудить законодательный процесс внесением законодательной инициативы, но и детально проработать законопроект в соответствии с требованиями законодательной техники. Ведущей проблемой реализации законодательной власти различных федеральных органов является недостаточно урегулированная правовая основа. Базовым источником по участию федеральных органов на законодательную власть остается Регламент (например, указанное полномочие Президента РФ на участие в обсуждении законопроекта в Государственной Думе).

Российская Федерация является федеративным правовым государством, что позволяет осуществлять законодательную власть на двух уровнях управления. В Федеративном государстве учреждается право субъектов Федерации на принятие собственного законодательства. Механизм реализации законодательной власти субъекты РФ определяют

³³ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 19.11.1999 № 144 «Об утверждении Инструкции по оформлению проектов нормативных правовых актов,готавливаемых в Судебном департаменте для представления в органы государственной власти». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 03.11.2017).

³⁴ Кабышев С.В. Культура законотворчества в Канаде // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 136 - 142.

самостоятельно. В осуществление законодательной власти в субъектах РФ вовлекается неограниченный круг субъектов публичной власти. Региональный законотворческий процесс осуществляется в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ³⁵. Законодательной властью в рамках права реализации законодательной инициативы наделены депутаты, высшее должностное лицо субъекта РФ и представительные органы местного самоуправления. Установлены диспозитивные начала к дополнению круга таких субъектов.

Обобщение практики правового регулирования по наделению субъектов права законодательной инициативы в региональном законодательном процессе позволяет сформулировать общие закономерности в определении групп субъектов права. Законодательной властью в сфере реализации законодательной инициативы наделены органы государственной власти субъектов РФ: Избирательная комиссия; Коллегиальный орган исполнительной власти; Контрольно-счетная палата; Конституционный (Уставный) Суд; Уполномоченный по защите прав предпринимателей; Уполномоченный по правам ребенка; Уполномоченный по правам человека; Уполномоченные Представители отдельных категорий: коренных малочисленных народов; защиты исконной среды граждан; Палата справедливости.

В региональном законотворческом процессе правом реализации законодательной власти наделяются негосударственные объединения: профсоюзные организации, региональные отделения политических партий, молодежный парламент, общественная палата, ассоциация юристов и так далее.

Совещательно-консультативным органом, включающим руководителей законодательных органов всех 85 субъектов РФ, является созданный в 2012 г.

³⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании³⁶, возглавляемый двумя сопредседателями - главами палат федерального парламента.

В соответствии с Положением о данном органе, утвержденным 31 мая 2012 г., к задачам Совета отнесены содействие палатам Федерального Собрания и законодательным органам субъектов Федерации в решении практических вопросов законотворческой деятельности. По предложениям законодательных органов субъектов РФ комиссии Совета, в состав которых входят председатели профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы, осуществляют предварительное рассмотрение проектов законодательных инициатив, разрабатываемых указанными органами, и подготавливают соответствующие заключения перед их внесением в Государственную Думу. В соответствии со ст. 111 Регламента Государственной Думы, утвержденного Постановлением от 22 января 1998 г. № 2134-11 ГД, ответственный комитет палаты «принимает во внимание» результаты рассмотрения законопроектов в Совете законодателей.

Существуют иные примеры участия представителей государственных органов субъектов Федерации в деятельности специально созданных координационных структур при соответствующих федеральных органах. К ним относятся:

- Консультативный совет председателей органов конституционного (уставного) контроля РФ во главе с председателем Конституционного Суда РФ, учрежденный 20 апреля 1998 г.;
- Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ, созданный 8 июня 2005 г. в целях укрепления взаимодействия контрольно-счетных органов и повышения эффективности государственного финансового контроля;

³⁶ Постановление Совета Федерации от 30 мая 2012 г. № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2948; Постановление Государственной Думы от 8 июня 2012 г. № 484-6 ГД "О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации" // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3278.

- Координационный совет российских уполномоченных по правам человека, возглавляемый Уполномоченным по правам человека в РФ, образованный 28 марта 2003 г.;
- совещания председателей избирательных комиссий субъектов РФ, проводимые на постоянной основе Центральной избирательной комиссией РФ.

Здесь же следует упомянуть Общественную палату РФ, новый порядок формирования которой предполагает делегирование в ее состав 85 представителей общественных палат субъектов РФ³⁷. Таким образом, если ранее «региональная часть» палаты включала 42 представителя межрегиональных и региональных общественных объединений, то теперь она превышает половину общего количества ее членов. В связи с тем, что региональные общественные палаты являются частично назначаемыми и формируются при непосредственном участии органов государственной власти субъектов РФ, такие делегаты могут рассматриваться как представители и общественности, и властных структур соответствующего региона.

Российское законодательство не ограничивает Президента РФ, как и иные федеральные государственные органы, в принятии решений о создании консультативных органов по вопросам своего ведения. Практика создания таких структур свидетельствует, что привлечение (непривлечение) в их состав представителей субъектов РФ, равно как и количество таких представителей, во многом предопределяется задачами, для решения которых они образуются. Как правило, в их состав включаются члены Совета Федерации либо главы исполнительной власти субъектов Федерации (заместители), их кандидатуры определяются федеральными государственными органами, уполномоченными утверждать составы таких структур (их аппаратом), по согласованию с соответствующими лицами.

³⁷ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1227.

По подсчетам А.А. Панова, по состоянию на 1 декабря 2016 г. в состав 8 из 34 советов и комиссий при Президенте РФ (включая Совет Безопасности РФ) входят высшие должностные лица субъектов Федерации (из них 6 советов и комиссий действуют под непосредственным руководством главы государства)³⁸.

Как правило, такие структуры (комиссии, организационные комитеты, советы) создаются в целях:

а) решения вопросов социально-экономического развития (развития отраслей экономики, отдельных территорий и т.д.);

б) проведения в установленные сроки мероприятий общегосударственного значения;

в) координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в определенных сферах (например, в сфере законопроектной деятельности).

В некоторых субъектах круг общественных объединений неоправданно расширен. Так, по Конституции Кабардино-Балкарской Республики правом законодательной инициативы наделяются все общественные объединения в лице их республиканских органов, при этом содержание понятия «республиканские органы» не раскрывается³⁹. Проявляется нечеткость в формулировках правовых норм. Так, устанавливается право реализации законодательной инициативы общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями⁴⁰, всеми общественными организациями территории субъекта⁴¹.

Неоправданно наделением законодательной властью по законодательной инициативе в региональном законотворческом процессе определены

³⁸ Панов А.А. Участие субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне // *Lex russica*. 2017. № 1. С. 78 - 93.

³⁹ Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ: принята Парламентом КБР // *Кабардино-Балкарская правда*. 2006. 22 июля.

⁴⁰ Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 «Устав Белгородской области»: принят Белгородской областной Думой 24 декабря 2003 г. // *Белгородские известия*. 2003. 10 января.

⁴¹ Закон Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. № 26-ОЗ «Устав Чукотского автономного округа»: принят Думой Чукотского автономного округа 29 октября 1997 г. // *Ведомости*. 1997. 19 декабря.

федеральные органы государственной власти, расположенные на территории субъекта РФ: прокурор; суды на территории субъекта РФ; Полномочный представитель Президента; депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избранные в составе федерального списка кандидатов в региональной группе кандидатов; структурное подразделение федерального органа исполнительной власти; УМВД РФ; Министерство юстиции РФ; Налоговая служба; члены Совета Федерации⁴².

Итак, законодательный процесс в России реализуется на двух уровнях осуществления государственной власти - федеральном и региональном.

В литературе выделяют разное количество стадий законодательного процесса. Мы исходим из следующих стадий законодательного процесса:

- 1) законодательная инициатива субъекта права законодательной инициативы;
- 2) прохождение законопроекта в Государственной Думе;
- 3) обсуждение и одобрение закона Советом Федерации;
- 4) подписание закона главой государства и официальное опубликование закона.

В тоже время законодательный процесс имеет ряд нюансов, в связи с чем могут возникнуть и дополнительные стадии.

⁴² Фомичева О.А. Субъекты права реализации законодательной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 20 - 24.

ГЛАВА 2. Полномочия субъектов законодательного процесса в Российской Федерации

2.1. Право законодательной инициативы

Закон все глубже проникает в повседневную жизнь российских граждан. Ведь именно в законах описаны не только законные права, но и обязанности граждан, налагаемые на них самим фактом существования в социуме. Следствием этого является нарастающая политическая, социальная и экономическая активность людей. Они все чаще обсуждают и порой критикуют те правила и нормы общественной и частной жизни, которые и определяют законы Российской Федерации. Поэтому вопрос о том, что или кто является источником законов, для многих граждан отнюдь не является праздным. Авторы тех или иных законопроектов нередко становятся, так сказать, героями дня.

Процедура принятия законов является определяющей для построения правовой системы любой страны. Тем более это важно для России, у которой правовое поле прошло переходный период и вышло, как нам кажется, в период точечной оперативной подстройки. Именно в законотворческом процессе поэтапно появляются основные правила, по которым будет жить и развиваться наше общество и государство.

Четкая, понятная и публичная процедура принятия законодательных актов является гарантией от всяческих нормативных сюрпризов или законотворческих ошибок⁴³, ущемляющих права граждан и иных лиц. Не менее важно, что принятые на основе такой процедуры законы лучше воспринимаются, принимаются и понимаются гражданами.

В соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции право законодательной инициативы принадлежит Президенту, Совету Федерации, членам Совета

⁴³ В правовой литературе выделяется три типа законотворческих ошибок: юридические, логические и грамматические. См.: Баранов В.М., Сырых В.М. Законотворческие ошибки: понятие и типология // Законотворческая техника: современное состояние, проблемы, совершенствование: В 2 т. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. 1. С. 384 - 395.

Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду и Верховному Суду по вопросам их ведения⁴⁴.

Суммарно количество субъектов права законодательной инициативы 727⁴⁵. Представляется, что это достаточно много. По количеству субъектов данного права Россия находится в ряду мировых лидеров. Для сравнения, согласно ст. 52 Конституции Республики Корея «законопроекты вносятся членами Национального собрания или Правительством»⁴⁶.

Однако, как известно, много - это не всегда хорошо. Да и равноправность таких субъектов весьма условна. Очевидно, что если когда-нибудь будет принято решение о внесении поправок в действующую Конституцию либо о подготовке нового Основного Закона, то следует более внимательно отнестись к праву законодательной инициативы и, соответственно, к количеству субъектов такого права.

Иногда в науке высказываются предложения о включении в круг субъектов права законодательной инициативы и других лиц, в частности Генерального прокурора Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации⁴⁷, а также объединений профессиональных юристов, Общественной палаты⁴⁸.

Граждане не наделены правом законодательной инициативы, однако в

⁴⁴ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

⁴⁵ Конституционные органы - это субъекты права законодательной инициативы. Президент, Правительство, Совет Федерации, Конституционный Суд, Верховный Суд - итого пять. Далее 450 депутатов Государственной Думы, 85 субъектов Федерации, имеющих право законодательной инициативы через свои законодательные (представительные) органы. По два представителя от представительной и исполнительной ветвей власти субъектов Федерации - 170 и представители Президента, число которых составляет не более 10% от числа членов Совета Федерации, т.е. 17 (на момент подписания работы Президент РФ не воспользовался данным правом). Итого в России на основании Конституции РФ существует 727 субъектов права законодательной инициативы.

⁴⁶ Constitution of South Korea // https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_South_Korea#CHAPTER_III_THE_NATIONAL_ASSEMBLY (дата доступа 24.04.2018).

⁴⁷ Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: Монография. М.: Юстицинформ, 2015.

⁴⁸ Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

соответствии со ст. 33 Конституции они обладают правом на обращение как лично, так и путем направления индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления. Государственная Дума не является исключением. Нередко поводом для внесения депутатами и членами Совета Федерации законопроектов являются обращения, приходящие в адрес парламентариев.

Право народной законодательной инициативы предусмотрено конституциями Киргизии (10 тыс. избирателей)⁴⁹, Италии (50 тыс. избирателей)⁵⁰, Швейцарии (100 тыс. избирателей)⁵¹ и др. В Европейском союзе граждане Союза в количестве не менее 1 млн человек из значительного числа государств-членов могут выступить с инициативой в адрес Европейской комиссии в рамках ее полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения договоров⁵².

Новым позитивным проектом стала «Российская общественная инициатива». Суть ее в том, что Фонд информационной демократии при получении 100 тыс. подписей в течение года передает соответствующее положение в Правительство, которое принимает решение о внесении или невнесении конкретного законопроекта⁵³.

Наряду с содержанием законодательная инициатива имеет установленную Конституцией и Регламентом форму. Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции,

⁴⁹ См.: ст. 79 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.

⁵⁰ См.: ст. 71 Конституции Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г.

⁵¹ См.: п. 2 ст. 139 Конституции Швейцарии 1999 г.

⁵² См.: п. 4 ст. 11 Договора о Европейском союзе (подписан в г. Маастрихте 7 февраля 1992 г.; с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г.).

⁵³ Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.03.2013.

федеральных конституционных законов, федеральных законов;

- законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

- поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении между первым и вторым чтением.

Регламент Госдумы содержит требования к прилагаемым проектам законов.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

- текст законопроекта с указанием на титульном листе (в верхнем правом углу) субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект.

Непосредственно в текст подготовленного к внесению в Государственную Думу законопроекта могут быть включены:

- перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с вступлением в силу данного закона. О признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием федерального конституционного закона, федерального закона может быть указано непосредственно в тексте законопроекта;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

- в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции заключение Правительства

необходимо, если каким-либо образом будет затронут федеральный бюджет;

- документы и материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом по проектам федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, а также об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год (ст. 192, 212, 264.10 БК);

- документы, предусмотренные Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации»⁵⁴: согласно п. 4 ст. 16 указанного Закона предложение о ратификации международного договора должно содержать заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности его ратификации, определение соответствия договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора, включая при необходимости предусмотренное ст. 104 Конституции заключение Правительства;

- официальные отзывы Правительства и Верховного Суда (по законопроектам о внесении изменений в Уголовный кодекс);

- документы, предусмотренные Федеральным законом «О техническом регулировании»⁵⁵ (по законопроектам о техническом регламенте);

- заключение Правительства и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки недр (по законопроекту о соглашении о разделе продукции и по законопроекту о внесении изменений в соответствующий федеральный закон о соглашении о разделе продукции);

- документ, подтверждающий согласование законопроекта о передаче

⁵⁴ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁵⁵ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры, представляющим собой культурную ценность (по законопроекту о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории Российской Федерации);

- документ, подтверждающий согласование законопроекта по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации соответственно с Верховным Судом и субъектом Российской Федерации (по законопроекту по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Федерации).

Следует несколько слов сказать о наметившейся тенденции, связанной со спецификой внесения изменений в кодифицированные акты. Очевидно, что любое изменение кодексов имеет более значимые правовые, экономические и иные последствия для общества, что дает основание говорить о необходимости внесения и рассмотрения поправок как в первом, так и во втором чтении только в конкретный изменяемый кодекс. Подчеркиваем: не включение в условный проект «О внесении изменений в отдельные законы», где кроме кодекса изменениям подвергаются еще два или более законов, а внесение изменений только в кодекс (например, только в ГК или только в БК). Такое системное правило «отдельного внесения» установлено для Гражданского, Уголовного, Уголовно-процессуального, Бюджетного кодексов. Готовятся поправки и в другие кодексы.

Для внесения законопроекта необходимо совершение ряда организационно-технических действий, предусмотренных Регламентом Государственной Думы. Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе автоматизированного делопроизводства и

документооборота Государственной Думы. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе. Одновременно в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности на законопроект заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются дата и время поступления законопроекта в Государственную Думу, сведения о законопроекте, о его прохождении в Государственной Думе, об одобрении Государственной Думой федерального конституционного закона или о принятии федерального закона и рассмотрении соответствующего закона Советом Федерации и Президентом.

Важно подчеркнуть, что надлежащая форма и реквизиты законопроекта - это то, без чего субъект права законодательной инициативы не может войти в «горнило» законотворческого процесса, однако вышеназванное важно, но недостаточно для того, чтобы проект стал законом.

Особенно важно, чтобы текст был понятен не только тем, кто готовил или принимал законодательный акт. Нормы закона, в идеале, должны быть понятны не только профессиональному юристу, но и обычному обывателю.

Регламентом Правительства РФ (п. 100) было предусмотрено, что законопроект, поступивший на заключение в Правительство РФ без финансово-экономического обоснования и иных необходимых материалов, возвращается Аппаратом Правительства субъекту права законодательной инициативы с сообщением причин, по которым невозможно представить заключение⁵⁶. Постановлением Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. N 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации»⁵⁷ данное положение было

⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

⁵⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

признано не соответствующим Конституции РФ, в связи с чем Постановлением Правительства от 31 июля 2007 г. № 492 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260» из Регламента было исключено.

Очевидно, что внесение в Государственную Думу законопроекта не должно ставиться в зависимость от одностороннего усмотрения Правительства или его Аппарата. Это может повлечь лишение возможности принимать к рассмотрению законопроекты, подготовленные к внесению, и тем самым - конституционной самостоятельности в осуществлении полномочий, принадлежащих Государственной Думе как палате Федерального Собрания при реализации законодательной функции, на что было обращено внимание Конституционного Суда.

Окончательное решение в дискуссии по поводу наличия или отсутствия заключения Правительства по предложению ответственного за проект комитета и Правового управления при учете позиции полномочных представителей Правительства и Президента принимает Совет Государственной Думы.

В связи со спецификой положений документов ряд законопроектов могут вносить только Президент или Правительство: проекты, посвященные ратификации международных договоров, - Президент или Правительство; проекты, посвященные бюджету или исполнению бюджета, - только Правительство.

Кстати сказать, субъекты права законодательной инициативы, которые вправе принимать решения на коллегиальной основе, в подавляющем числе случаев, реализуя свое право с помощью подачи поправок ко второму чтению, «забывают» о коллегиальности и направляют поправки за подписью руководителя либо заместителя руководителя органа - субъекта права законодательной инициативы.

Таким образом, перечень субъектов законодательной инициативы, их типология и особенности четко определены в действующем

законодательстве, как и процедура внесения проектов законов в Государственную Думу, что позволяет «нижней» палате нашего парламента служить не только «машиной» по принятию новых законодательных актов, но и надежным фильтром для некачественных законопроектов. Значительная часть проектов Государственной Думой были отклонены по процедурным мотивам. То же самое относится и к поправкам к законопроектам в ходе подготовки ко второму чтению. Что же касается рассмотрения проектов законов по существу при их прохождении через Государственную Думу, Совет Федерации и законопроектную комиссию Президента.

Особую роль в законодательном процесс играет Правительство Российской Федерации. В большинстве стран мира основным субъектом права законодательной инициативы выступает правительство. Это связано не только с высокой квалификацией лиц, работающих в федеральных органах исполнительной власти (во всяком случае, так должно быть), но в первую очередь с тем, что федеральные органы исполнительной власти становятся исполнителями основной массы будущих законов.

В целях упорядочения законотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти Правительство утверждает план своей законопроектной деятельности, который принимается в целях реализации мероприятий, предусмотренных основными направлениями деятельности Правительства, и уточняется в соответствии с ежегодными посланиями Президента Федеральному Собранию, программами социально-экономического развития государства и иными программными документами Президента и Правительства, а также предложениями федеральных органов исполнительной власти и организаций, которым федеральными законами предоставлено право вносить в установленном порядке в Правительство законопроекты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности⁵⁸.

⁵⁸ См.: п. 1 Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию

В плане законопроектной деятельности содержатся названия законопроектов, федеральных органов исполнительной власти, ответственных за подготовку, а также сроки представления подготовленных проектов в Правительство для рассмотрения и последующего внесения в Государственную Думу.

Проект плана законопроектной деятельности Правительства готовится Министерством юстиции по предложениям федеральных органов исполнительной власти.

Предложение о разработке проекта федерального закона, представляемое в Министерство юстиции для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать:

- а) рабочее наименование проекта федерального закона;
- б) наименование федерального органа исполнительной власти - головного исполнителя и перечень соисполнителей;
- в) ориентировочные сроки рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу;
- г) указание на наличие или отсутствие необходимости рассмотрения проекта федерального закона Экспертным советом, а также пояснительную записку, содержащую изложение предмета законодательного регулирования и основной идеи законопроекта.

Необходимость разработки и представления концепции и проекта технического задания на разработку проекта федерального закона определяется Комиссией Правительства по законопроектной деятельности.

Конечно же, Минюст России не просто представляет предложения (или, во всяком случае, должен), в его обязанности входит выяснение следующих моментов:

во-первых, входит ли предлагаемый законопроект в какой-либо из разделов действующего законодательства;

во-вторых, охватывается ли предмет законопроекта компетенцией

Российской Федерации;

в-третьих, определяется ли уровень правового регулирования, т.е. выясняется, что представляет собой новый акт: федеральный конституционный закон, федеральный закон либо возможна регламентация в качестве подзаконного акта;

в-четвертых, не находится ли уже в стадии подготовки или принятия подобный законопроект.

Кроме того, выясняется, относится ли предмет предлагаемого законопроекта к компетенции федерального органа исполнительной власти, отвечающего за его подготовку. Впрочем, здесь могут быть исключения, что особенно касается комплексных актов и в первую очередь, конечно, же кодексов.

Сложнее всего при подготовке плана законопроектной деятельности Правительства предотвратить «навязывание» законопроектов, преследующих узковедомственный интерес.

При разработке данного плана должны учитываться планы Президента, планы законопроектной деятельности Государственной Думы, Совета Федерации. Желательно также учитывать соответствующие планы Общественной палаты и Совета Безопасности.

После сведения и анализа предложений составляется соответствующий проект плана законопроектной деятельности Правительства, который рассылается в федеральные органы исполнительной власти. План согласовывается, на него делаются замечания и в него вносятся предложения.

В итоге после трудной и нервной работы план, согласованный (в Аппарате говорят «завизированный» - от слова «виза», т.е. подпись) основной частью ведомств, представляется в Правительство, где он рассматривается на одном из заседаний.

Наряду с планом законопроектной деятельности Правительства федеральными органами исполнительной власти готовятся законопроекты также и по поручению Правительства. Такие поручения даются либо

Председателем Правительства, либо его заместителями. Поручение может быть дано и правительственными комиссиями, но в рамках своей компетенции. Наличие таких поручений обусловлено либо экономическими, либо социальными потребностями в стране, либо принятием государственной или иной федеральной программы, либо принятием федерального закона, из которого вытекает принятие другого законодательного акта. Например, после опубликования части первой Гражданского кодекса был составлен перечень федеральных законов, прямо указанных в Кодексе, и федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за их подготовку (в определенные в поручении сроки).

Президент, по общему правилу, не дает поручений по подготовке законопроекта. Если он и идет на это, то значительно реже, чем Правительство. Как правило, поручения даются непосредственно Председателю Правительства либо федеральным органам исполнительной власти, которые непосредственно подчиняются Президенту, так называемые министерства со звездочкой (в структуре федеральных органов исполнительной власти, утверждаемой Президентом, они обозначаются «*» («звездочкой»)). Названные органы разрабатывают проект и согласовывают его с управлениями Администрации Президента, а затем документ при отсутствии замечаний (или с таковыми) представляется Президенту для решения о внесении или невнесении этого документа в Государственную Думу. Бывают случаи, когда глава государства может при необходимости оперативно внести тот или иной законопроект и поручить подготовить текст проекта одному из подразделений Администрации Президента, как правило Государственно-правовому управлению.

На основании правительственного плана либо соответствующего поручения федеральный орган исполнительной власти создает рабочую группу по подготовке законопроекта, после подготовки текста которого орган согласовывает его с другими федеральными органами исполнительной власти, в чье ведение входит или может входить предмет законопроекта в

случае его принятия. После такого согласования, если документ предусматривает финансовые затраты, он направляется в Министерство финансов, а затем - всегда - на заключение в Министерство юстиции - федеральный орган исполнительной власти, который перед направлением в Правительство последний визирует документ либо представляет на него замечания.

Следует отметить, что эта «цепочка» прерывается в том звене, где дается отрицательный отзыв. Это не всегда означает, что документ перестает существовать, но означает, что его необходимо дорабатывать и что только при доработке или после нее документ может пойти дальше.

Думается, что был бы неправильным упрощенный подход к данной схеме. Подготовка законопроекта федеральными органами исполнительной власти - это очень сложный и психологически непростой процесс, во время которого происходит столкновение ведомственных интересов с финансовыми реалиями и (или) юридическими нормами.

Правительственная комиссия по законопроектной деятельности играет значительную роль в согласовании позиций федеральных органов исполнительной власти, с одной стороны, а с другой - осуществляет «учет» позиций Федерального Собрания и Администрации Президента. Положение о Комиссии Правительства по законопроектной деятельности утверждено Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264⁵⁹.

Можно констатировать, что часть проектов, так и не прошедших или не выдержавших «чистилище» согласований «внутри» Правительства, вдруг оказывается в Государственной Думе. Речь идет о ведомственном лоббировании вопреки интересам Правительства и, как правило, государства. Руководители ведомств без санкций Правительства передают тексты проектов «своим» депутатам, которые вносят их от своего имени, не всегда понимая предмет и последствия их принятия. Борьба с такими «вбросами»

⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 02.06.2004 № 264 (ред. от 24.06.2017) «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317.

идет постоянно с переменным успехом, и, конечно же, частая смена членов Правительства в недавнем прошлом не способствовала искоренению данной «болезни»⁶⁰.

После согласования законопроект вносится в Правительство. Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект с необходимыми материалами, в том числе:

- проект распоряжения Правительства о внесении проекта федерального закона в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении проекта федерального закона палатами Федерального Собрания;

- пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта, информацию о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации;

- финансово-экономическое обоснование принимаемых решений (при необходимости, а также в случае внесения законопроекта, предусмотренного ч. 3 ст. 104 Конституции РФ);

- перечень актов федерального законодательства, подлежащих в связи с данным законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию;

- заключения Министерства юстиции, Министерства экономического развития;

- заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве;

- перечни нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона, которые включают в себя наименования проектов нормативных правовых актов, обоснование необходимости их подготовки, примерный срок подготовки, краткое описание каждого акта (цель, предмет и

⁶⁰ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

содержание правового регулирования), а также сведения о федеральном органе исполнительной власти либо организации - главном исполнителе и соисполнителях по разработке проектов указанных актов.

На заседании Правительства проект обсуждается и в случае положительного решения отправляется в Государственную Думу в виде законодательной инициативы. Направление законопроектов после совещания у заместителя Председателя Правительства и даже по итогам заседания Президиума Правительства является неправомерным.

Оперативное взаимодействие Правительства и Президента с палатами Федерального Собрания обеспечивает эффективное регулирование социально-экономического развития государства, охрану и защиту прав и законных интересов граждан. Такое взаимодействие организовывается и осуществляется полномочными и официальными представителями в соответствующих палатах.

Представители Правительства и Президента участвуют в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, выступают на парламентских слушаниях, а также присутствуют при рассмотрении законопроектов и федеральных законов на заседаниях в палатах, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Полномочные представители Президента и Правительства в Государственной Думе вправе присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта.

Обсуждение законопроекта, внесенного Президентом, Правительством, начинается с обоснования представителями указанных субъектов права законодательной инициативы необходимости принятия закона и заканчивается их заключительным словом, в котором содержится анализ высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний.

Полномочные представители Президента и Правительства в Государственной Думе и официальные представители Правительства вправе

участвовать в работе депутатской группы по преодолению разногласий по поправкам к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, если позиция (позиции) профильного комитета (профильных комитетов) по поправкам не совпала (не совпали) с решением Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Представители в Государственной Думе и в Совете Федерации участвуют в заседаниях согласительных комиссий Государственной Думы и Совета Федерации с правом совещательного голоса.

Представители Правительства и Президента делятся на две категории: (1) на тех, которые ведут конкретные законопроекты - официальные представители, и (2) на тех, которые представляют Правительство и Президента постоянно - полномочные представители (в соответствующих палатах Федерального Собрания).

Представители Правительства и Президента, курирующие конкретные законопроекты, как правило, назначаются тем же документом (распоряжением Правительства или указом Президента), которым вносится данный законопроект. В их обязанности входит убеждение депутатов в необходимости принятия законопроектов в комитетах и на заседании Государственной Думы. Замена представителей возможна только через изменение документа, сопровождающего внесение законопроекта. Полагаем, что такая замена с помощью разного рода «писем» недопустима. В случае отсутствия представителя и невозможности внести поправки задачу по представлению проекта может выполнить полномочный представитель. Следует обратить внимание на то, что в связи с рассмотрением палатами Федерального Собрания важнейших законопроектов, не внесенных Правительством РФ, могут назначаться специальные представители Правительства, которые наделяются соответствующими полномочиями.

Полномочные представители Правительства и Президента назначаются распоряжением Правительства или указом Президента и, соответственно,

постоянно проводят политику Правительства и Президента, работая на заседаниях в комитетах и комиссиях, а также участвуют в работе Совета Государственной Думы и Совета палаты Совета Федерации - органах, вырабатывающих план и график работы палат.

Представители Президента и Правительства могут участвовать в обсуждении не только законопроектов, но и проектов постановлений Государственной Думы.

В новой России первоначально Представительство возглавлял руководитель Аппарата Правительства, который был одновременно представителем Правительства в палатах, и оно работало только с палатами. Затем было принято решение ввести должности полномочных представителей Правительства в каждую из палат Федерального Собрания. На эти должности назначались сотрудники Аппарата Правительства. Само Представительство возглавлял руководитель Аппарата Правительства.

В 1998 г. Представительство расширило круг своих обязанностей. Ему было поручено наряду с палатами в Федеральном Собрании представлять интересы федеральной исполнительной власти в Конституционном Суде. В связи с этим была изменена структура Представительства. В 1999 г. Представительство возглавлял министр юстиции, в Государственной Думе и Конституционном Суде представителями были заместители министра юстиции, а в Совете Федерации - сотрудник Аппарата Правительства.

В настоящее время правовое положение представителя Правительства и статс-секретарей в Государственной Думе определяется Постановлениями Правительства от 1 февраля 2000 г. № 94 «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации»⁶¹ и от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти»⁶².

⁶¹ СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 774.

⁶² СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.

Полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания координируют работу статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом. Основная обязанность статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент или Правительство, состоит в организации законопроектной работы в федеральных органах исполнительной власти, в круг их обязанностей входит и подготовка предложений по формированию позиции Президента и Правительства по проектам федеральных законов, рассматриваемым палатами Федерального Собрания, а также обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания.

2.2. Прохождение законопроектов в Государственной Думе

Для более четкого и полного понимания законотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания представляется необходимым предложить краткую характеристику этого конституционного органа. Иногда Госдуму называют нижней палатой российского парламента. Данное название весьма условно, оно скорее бытовое или просто удобное для СМИ.

Современная Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации состоит из 450 депутатов. И если до выборов в Государственную Думу 2007 г. 225 депутатов избирались по партийным спискам по так называемому единому Федеральному округу и соответственно 225 - по одномандатным округам, то с 2007 г. все 450 депутатов избирались по партийным спискам, а с 2016 г. - вновь 225 на 225.

Структуру Государственной Думы можно классифицировать по двум признакам: по профессиональному и по политическому.

По первому - профессиональному - признаку Государственная Дума

делится на комитеты, и именно здесь идет действительно кропотливая профессиональная работа над законопроектами, именно здесь ведутся споры, принимается или отвергается тот или иной законопроект, та или иная поправка⁶³.

По второму - политическому - признаку Государственная Дума делится на депутатские фракции, т.е. думские объединения, сформированные на базе политических партий на выборах, преодолевших пятипроцентный барьер (например, фракция «Справедливая Россия»).

Государственную Думу возглавляет Председатель Государственной Думы, избранный большинством от 450 депутатов. Первые заместители и заместители Председателя избираются так же, как и Председатель, однако на практике заместители (включая первых) представляют депутатские фракции и группы - в зависимости от количества депутатов в депутатском объединении.

Председатели, первые заместители и заместители председателей комитетов избираются аналогично Председателю Государственной Думы. На практике, как правило, используется так называемый квотный принцип, который позволяет соблюдать пропорциональность представителей от каждого депутатского объединения.

Пропорциональное представительство депутатских объединений в руководящих органах Государственной Думы способствует сбалансированной работе Государственной Думы, и, наоборот, нарушение провоцирует кризисные ситуации (бойкотирование работы, невозможность принятия федеральных конституционных законов, периодические инициативы по выражению недоверия Правительству и т.д.), не позволяет учитывать мнения и права всех избирателей Российской Федерации.

Руководители депутатских объединений, Председатель Государственной Думы и его заместители формируют Совет Государственной Думы,

⁶³ В структуре Государственной Думы есть также комиссии (например, Комиссия по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики), однако они занимаются не законотворческой деятельностью, а конкретными проблемами, суть которых отражается в их названии.

председатели комитетов участвуют в заседании Совета. При этом следует иметь в виду, что право решающего голоса имеют только Председатель Государственной Думы и его заместители.

Говоря о работе Государственной Думы, нельзя не отметить работу ее Аппарата, который обеспечивает нормальное функционирование Государственной Думы. В соответствии с Регламентом⁶⁴ правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, фракций, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы, который формируется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶⁵ и имеет статус юридического лица.

В состав Аппарата Государственной Думы входят в качестве самостоятельных структурных подразделений аппараты комитетов, комиссий и фракций.

Законопроект подлежит регистрации в Аппарате Госдумы. На каждый законопроект заводится специальная регистрационная карта, в которой фиксируется весь его жизненный цикл.

Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета определяет, какой комитет является ответственным исполнителем, могут определяться и соисполнители. Подготовку к рассмотрению законопроекта в первом чтении проводят Аппарат, фракции, однако основную работу проводит ответственный (профильный) комитет, а другие готовят и представляют ему свои предложения. Совет направляет законопроект

⁶⁴ Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 05.04.2017) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

⁶⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

депутатам, Президенту и Правительству, в Совет Федерации, а также в Конституционный Суд и Верховный Суд для представления отзывов, предложений и замечаний. Если документ представляет собой проект совместного ведения, то он также направляется в субъекты Российской Федерации.

П.Е. Крашенинников отмечает, что «в истории работы Государственной Думы были случаи, когда внесенный документ «проходил» Государственную Думу за два-три года, а то и за пять лет. Так, проект Федерального закона «Об адвокатуре» «ходил по инстанциям» Государственной Думы более пяти лет (внесен Президентом в начале 1996 г.). От внесения законопроекта «Об ипотеке» до его вступления в силу прошло более трех лет (внесен депутатами Государственной Думы в 1995 г., опубликован летом 1998 г.).

Вместе с тем были и другие ситуации, когда от внесения законопроекта до его принятия проходила неделя (например, так быстро был принят Федеральный конституционный закон «О Государственном гербе Российской Федерации»)⁶⁶.

После проработки законопроекта в профильном комитете, он поступает в Правовое управление Аппарата Государственной Думы на юридическую экспертизу.

Первое чтение, по сути, состоит в обсуждении концепции, основных положения законопроекта. Докладчиком может выступать как представитель инициатора законопроекта. В императивном порядке выступает представитель профильного комитета, который выражает позицию комитета по законопроекту.

Если законопроект является проектом федерального закона, то для его принятия требуется простое большинство от общего количества депутатов, т.е. не менее 226 голосов, если же документ является проектом федерального конституционного закона, то необходимо так называемое конституционное большинство - две трети от общего числа депутатов Государственной Думы,

⁶⁶ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

т.е. не менее 300 голосов. Результат такого голосования оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. В первом чтении в случае положительного голосования принимается концепция законопроекта, и документ передается ответственному комитету для подготовки ко второму чтению.

Проекты федеральных законов о ратификации международных договоров принимаются сразу (без разбивки на несколько чтений). Периодически встречаются случаи принятия проекта закона в первом чтении и в целом: как правило, речь идет о переносе срока введения в действие закона или о других необъемных проектах, требующих оперативного изменения.

Некоторыми особенностями обсуждения и принятия обладает несколько законопроектов, которые затрагивают один предмет правового регулирования. Речь идет о так называемых альтернативных законопроектах.

Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно, в той последовательности, которая определена порядком работы заседания палаты с использованием рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов, то принятым или одобренным в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам рейтингового голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия или одобрения числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов.

Не принятые или не одобренные Государственной Думой альтернативные законопроекты считаются отклоненными. Решение об отклонении каждого из таких законопроектов оформляется постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования. Копии постановлений Государственной Думы направляются соответствующими

ответственными комитетами субъектам права законодательной инициативы.

Законопроект, принятый в первом чтении, дорабатывается в ответственным комитетом. На данном этапе возможно внесение поправок. Комитет может согласиться с поправками и включить их в текст представляемого законопроекта. В таком случае комитет рекомендует Государственной Думе принять таблицу поправок (№ 1), рекомендуемых ответственным комитетом для принятия. Если комитет предлагает отклонить конкретные поправки, то, соответственно, они в текст не включаются и выносятся в таблицу (№ 2) поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению.

Иногда по результатам голосования на заседании комитета та или иная поправка не набирает необходимого количества голосов ни за принятие, ни за отклонение. Такие поправки помещаются в таблицу № 3 - таблицу поправок, по которым комитет не определился с рекомендациями Государственной Думы.

После обсуждения на заседании комитета и принятия решения о возможности рассмотрения законопроекта во втором чтении проект направляется в Правовое управление Аппарата Государственной Думы, которое осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение.

Затем комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы пакет документов, перечень которых дан в Регламенте. В него входят:

- проект постановления Государственной Думы по законопроекту;
- таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию;
- таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению;
- таблица поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений (если таковые есть);

- текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию (с выделением изменений текста законопроекта, принятого в первом чтении);

- заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект.

Кроме того, при наличии заключения Общественной палаты соответствующий документ также направляется в Совет для его включения в пакет документов, необходимых для рассмотрения на заседании Государственной Думы.

Совет Государственной Думы принимает решения о включении законопроекта, подготовленного к рассмотрению во втором чтении, в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой; о направлении законопроекта Президенту, в Совет Федерации, в Правительство, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, депутатам Государственной Думы и определяет докладчика по законопроекту - представителя ответственного комитета.

В тех случаях, когда есть таблица № 3 - таблица поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решения, председательствующий ставит на голосование предложение о принятии каждой такой поправки. Автор поправки может обосновать свою позицию.

Периодически возникают ситуации, когда поправки поданы уже после проведения заседания комитета по законопроекту, иногда даже в день рассмотрения; такие поправки также нужно рассматривать и голосовать за каждую в отдельности. Предложения об игнорировании таких поправок противоречат Конституции, если документ оформлен правильно и его внес субъект права законодательной инициативы в установленный соответствующим постановлением Государственной Думы срок для внесения поправок.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении, при положительном голосовании документ передается ответственному

комитету, который готовит его к третьему чтению. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Это решение направляется субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект.

Решением Государственной Думы, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения.

Законопроект, не принятый во втором чтении, не может быть включен в проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой без решения Совета Государственной Думы.

Голосование по вопросу о принятии закона в целом, т.е. сразу же и в третьем чтении, в день принятия законопроекта во втором чтении может быть проведено по предложению депутатов Государственной Думы только при наличии окончательного текста законопроекта и при условии, что правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта проведены и составлено соответствующее постановление Государственной Думы. Объединение второго и третьего чтения последнее время применяется достаточно редко. Период между вторым и третьим чтением необходим для надлежащей обработки текста.

Третье чтение - заключительная стадия прохождения законопроекта в Государственной Думе. Именно после принятия в третьем чтении документ перестает быть проектом и становится законом.

По законопроекту вправе выступать депутаты, представители Правительства и Президента.

По общему правилу, если законопроект не принят Государственной Думой в третьем чтении, он дальнейшему рассмотрению не подлежит. В исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Федеральный закон принимается большинством голосов от общего числа депутатов палаты; закон Российской Федерации о поправках к Конституции, федеральный конституционный закон считаются одобренными, если за их одобрение проголосовало не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятые или одобренные законы в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации. К законам прилагаются соответствующие постановления Государственной Думы, стенограмма заседаний Государственной Думы, заключение Правительства, а также другие необходимые материалы.

2.3. Прохождение принятых законов в Совете Федерации

В соответствии с Конституцией (ст. 95) в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти, а также представители Российской Федерации, назначаемые Президентом, число которых составляет не более 10% от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 95).

Максимально возможное число членов Совета Федерации - 187, в настоящее время их 170.

19 июля 2000 г. Государственная Дума приняла, 26 июля 2000 г. Совет

Федерации одобрил, а 5 августа 2000 г. Президент подписал Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁶⁷. На основании данного документа член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. В 2012 г. были внесены корректировки в названный законодательный акт, уточнены критерии и процедура избрания члена Совета Федерации.

Рассматривая компетенцию Совета Федерации, нельзя не отметить его роль в кадровой политике, в первую очередь в правоохранительной сфере. Речь идет о назначении Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, Председателя и заместителей Председателя Верховного Суда, а также судей Конституционного Суда.

Кроме того, Совет Федерации назначает часть аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, часть членов Избирательной комиссии и часть членов Национального Банковского Совета.

В отличие от Государственной Думы Совет Федерации не имеет политических фракций и групп: его структура призвана обеспечить профессиональное рассмотрение представителями регионов законов, принятых Государственной Думой.

Совет Федерации состоит из комитетов и комиссий.

В соответствии с Положением об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Аппарат Совета Федерации осуществляет непосредственное обеспечение деятельности Совета Федерации по

⁶⁷ Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

реализации его конституционных полномочий⁶⁸.

Совет Федерации обязан рассмотреть закон в четырнадцатидневный срок, в противном случае закон считается одобренным и подлежит направлению Президенту.

В соответствии со ст. 106 Конституции обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

По федеральным законам, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации либо которые комитет рекомендует рассмотреть на заседании Совета Федерации, комитет вправе принять одно из следующих решений:

- рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

- рекомендовать Совету Федерации отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, изложив в заключении мотивы, по которым комитет считает необходимым его отклонение. Правовое управление Аппарата Совета Федерации, так же как и их коллеги в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, дает юридическое заключение на текст закона. Совет палаты по предложениям комитетов формирует повестку заседания (заседаний) Совета Федерации.

⁶⁸ Распоряжение Председателя СФ ФС РФ от 20.02.1997 № 57рп-СФ «Об утверждении Положения об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Регламент указывает на то, что рассмотрение закона на заседании Совета Федерации начинается с выступления представителя профильного комитета, который излагает позицию комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение федерального закона; также доводятся до сведения членов Совета Федерации результаты юридической экспертизы Правового управления Аппарата Совета Федерации и оглашается проект постановления Совета Федерации, внесенного комитетом. Затем (при необходимости) слово предоставляется представителю Правительства для обоснования позиции Правительства. В необходимых случаях слово берет представитель Президента.

После этого 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.

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

- одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон;
- отклонить принятый Государственной Думой федеральный закон.

Закон будет утвержденным, при голосовании за него абсолютного большинства членов верхней палаты. На данный момент необходимо исходить из численности 170 членов. То есть при принятии обычного федерального закона, необходимо набрать не менее 86 членов, при принятии федерального конституционного закона необходимо не менее 127 голосов.

Постановление Совета Федерации об отклонении либо постановление Совета Федерации об одобрении закона в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации закон вместе с текстом постановления Совета Федерации в пятидневный срок со дня принятия постановления направляется Председателем Совета Федерации Президенту для рассмотрения, а в случае положительного решения - для подписания и официального опубликования документа.

При возникновении разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой по поводу отклонения Советом Федерации принятых Государственной Думой законов в целях их устранения могут создаваться согласительные комиссии.

Сроки и количество заседаний конкретной согласительной комиссии не определены ни одним документом. Все зависит от политической воли, профессионализма и возможности или невозможности согласовать позиции палат; известны случаи, когда комиссии существовали год и более. Вместе с тем, например, в 2000 г. по Федеральному закону «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» комиссия провела пять заседаний в течение одной недели, и палаты приняли закон.

По результатам работы согласительная комиссия составляет протокол, в котором фиксируются предложения по преодолению возникших разногласий или обосновывается невозможность преодоления разногласий данным составом согласительной комиссии.

Если же разногласия не преодолены, закон принимается квалифицированным большинством и, минуя Совет Федерации, направляется Президенту.

Принятый закон в редакции согласительной комиссии в течение пяти дней направляется в Совет Федерации, где принимается решение большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

В.Е. Чиркин отмечает некоторые проблемные в части нормативного закрепления согласительных процедур. В частности, он отмечает, что на практике верхняя палата иногда отвергает текст, принятый нижней палатой. Во Франции и многих других странах были факты, когда Сенат не подтверждал тексты законопроектов, принятые нижней палатой, и они не стали законами. В России тоже Совет Федерации отклонял тексты, принятые Государственной Думой, и они принимались обеими палатами только после

созыва согласительной комиссии (в одном случае в 2000 г. Дума отказалась от согласительной комиссии с Советом Федерации и более чем 2/3 голосов преодолела его вето на принятый Думой текст о праве Президента РФ освобождать от должности губернаторов и иных глав субъектов РФ). В этом случае законопроект идет на подпись Президенту РФ только от имени Думы (а не обеих палат).

Таким образом, первоначальный текст, принятый Думой, независимо от того, было потом вето Совета Федерации или нет, рассматривался он там детально или нет, шел он после такого вето в согласительную комиссию или преодолевал вето Совета Федерации 2/3 голосов, всегда сначала направлялся в Совет Федерации, чтобы стать законом. Текст законопроекта становился ближе к закону после согласительной комиссии или преодоления вето, но все еще не был законом. Тексту, принятому Думой, до закона предстоит еще два пути: однажды (без вето) или дважды (после согласительной комиссии) в Совет Федерации и затем путь к Президенту РФ. Общая формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции РФ не учитывает этого. Она не точна»⁶⁹.

Справедливости ради отметим, что разногласия между палатами Федерального Собрания РФ – явление крайне редкое.

2.4. Рассмотрение федеральных законов Президентом Российской Федерации

Как известно, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции). При этом Президент является гарантом Конституции и обеспечивает взаимодействие органов власти, в том числе подписывая тот или иной закон.

Если закон не одобрен или не рассмотрен в определенный Конституцией

⁶⁹ Чиркин В.Е. О части 1 ст. 105 Конституции России и аналогичных формулировках зарубежных конституций // Журнал российского права. 2017. № 11. С. 5 - 14.

срок Советом Федерации, а также если Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации, закон направляется на подпись Президенту.

Подобные правила содержатся в конституциях зарубежных государств. Например, согласно раздела 7 Конституции США, «каждый законопроект, принятый Палатой представителей, прежде чем станет законом, направляется Президенту Соединенных Штатов; если Президент одобряет законопроект, он подписывает его, если не одобряет, то возвращает со своими возражениями в ту из палат, от которой исходил законопроект, и эта палата заносит в свой журнал все возражения полностью и приступает к его пересмотру»⁷⁰.

Согласно ст. 80 Конституции Китайской народной республики, «Председатель Китайской Народной Республики на основании решений Всекитайского собрания народных представителей и Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей обнародует законы»⁷¹.

Интересное положение содержит ст. 7 Конституции Японии. Согласно ей, «Император по совету и с одобрения Кабинета министров осуществляет во благо народа следующие действия, относящиеся к делам государства: обнародует поправки к Конституции, законы, правительственные указы и договоры»⁷².

Заметим, что роль главы государства в законодательном процессе в законодательном процессе некоторыми исследователями рассматривает с широких позиций. Так, Шеховцов В.А., Евсеенко Е.Д. пишут, что «анализ конституционных положений стран Азиатско-Тихоокеанского региона позволяет выделить следующие формы участия главы государства в процессе создания законов: право законодательной инициативы; непосредственное

⁷⁰ The Constitution of the United States. URL: <http://constitutionus.com/> (дата доступа 22.04.2018).

⁷¹ Constitution of the People's Republic of China. URL: <http://en.people.cn/constitution/constitution.html> (дата доступа 22.04.2018).

⁷² Japan's Constitution of 1946. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf (дата доступа 23.04.2018).

участие в обсуждении законопроектов; подписание закона; право вето; обнародование закона.

Для получения полного представления о роли руководителя государства в законодательном процессе, помимо вышеуказанных, следует рассмотреть и такие специфические формы его участия, как право на запрос о конституционности принятого (или принимаемого) закона (Россия), право издавать указы (Индия, Корея), обращение с ежегодными посланиями (США), институт полномочных представителей (Сингапур, Россия).

Так, в законодательной практике Соединенных Штатов Америки можно обнаружить три вида посланий Президента: послание о состоянии Союза (союз штатов, образовавших США, State of the Union), бюджетные послания и экономический доклад. С юридической точки зрения президентские послания не имеют обязательной силы для Конгресса США, однако на практике они оказывают существенное влияние на законодательную деятельность парламента»⁷³.

В отношении обычного федерального закона Президент РФ имеет возможность подписать или отклонить его в течение 14 дней.

Федеральный конституционный закон Президент обязан подписать в любом случае. Это же правило действует в отношении федеральных законов в случае преодоления вето Президента палатами Федерального Собрания квалифицированным большинством голосов парламентариев.

У главы государства есть весьма мощный вспомогательный орган – Администрация Президента, которая, как правило и рассматривает поступивший закон и делает соответствующие рекомендации относительно подписания или неподписания закона.

Следует отметить, что в большинстве случаев Президент прислушивается к данным рекомендациям.

⁷³ Шеховцов В.А., Евсеенко Е.Д. Роль главы государства в законодательном процессе: опыт Российской Федерации и стран Азиатско-Тихоокеанского региона // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 29 - 32.

В последнее время вето используется крайне редко. Так, 29 декабря 2016 г. Президентом был отклонен принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации проект Закона «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», предусматривавшего создание государственной системы «Единая федеральная межведомственная система учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам», в связи с отсутствием конкретизации сведений, которые будут содержаться в названных системах, и перечня лиц, которые будут иметь доступ к этим сведениям, а также их ответственности.

По итогам совещания закон и документы, с ним связанные, поступают с докладом Президенту, который принимает решение о подписании или отклонении.

Подписанные главой государства законы подлежат официальному опубликованию. Официальной считается публикация в одном из четырех изданий: «Российская газета», «Парламентская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Публикация в других периодических изданиях не имеет правового значения.

В соответствии с действующим законодательством, законы подлежат официальному опубликованию в семидневный срок со дня их подписания главой государства⁷⁴. Законы вступают в силу 10 дней после дня их официальной публикации, если самими актами не установлен иной срок.

К сожалению, часто используется формулировка «закон вступает в силу с момента официальной публикации». Считаем, что эта формулировка

⁷⁴ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

должна использоваться в редких, исключительных случаях. Поскольку правоприменители просто не успевают ознакомиться с новыми правилами.

Законодательный акт, ухудшающий права граждан, не может иметь обратную силу. На этот счет в ст. 54 Конституции содержится специальная норма, указывающая на то, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

По поводу действия закона во времени в ряде законодательных актов есть специальные нормы. Так, в п. 2 ст. 422 указывается, что, если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила, но иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

Заключение

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

Законодательная власть в современном правовом демократическом государстве принадлежит парламента. Реализуется посредством специально установленной процедуры по принятию, изменению или отмене законодательных актов, то есть в форме законодательной деятельности. На сегодняшний день законотворческая деятельность реализуется, главным образом, на основе Конституции РФ и регламента Государственной Думы. Полагаем, что уровень регламента недостаточно высокий для регламентирования такой процедуры. По сути, регламент, это внутрикорпоративный акт. Нужен, как минимум, федеральный закон,

Федеральный законодательный процесс есть закрепленная законодательством деятельность государства по принятию, изменению и отмене Законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов Федеральным Собранием при участии иных уполномоченных государственных органов.

Согласно ст. 104 Конституции РФ, право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Как известно, действенность законов проверяется практикой, и, прежде всего, судебной практикой. Поэтому считаем необходимым роль Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ посредством наделения их правом законодательной инициативы, не ограниченной рамками исключительно их ведения. Полагаем, реализация данной инициативы будет способствовать повышению качества законов.

Законодательный процесс в Российской Федерации базируется на следующих основных принципах: демократизма, законности, разделения властей, научности, гуманности, профессионализма.

Полагаем, что не все перечисленные принципы реализованы в законотворческом процессе в полной мере. В частности, применительно к принципу профессионализма, следует с сожалением констатировать, что Государственная Дума сегодня – это клуб лучших спортсменов, артистов, режиссеров и т.п. Но не стоит забывать, что парламент – это не только представительный, но и законодательный орган. Поэтому юридическая составляющая в парламенте должна быть усилена. На сегодняшний день в Государственной Думе всего 88 юристов из 450 депутатов, то есть менее 20 процентов. Полагаем, данную ситуацию необходимо исправлять.

Федеральный законодательный процесс включает в себя следующие основные стадии: законодательная инициатива, рассмотрение законопроекта в Государственной Думе, рассмотрение принятых законов Советом Федерации, рассмотрение федеральных законов Президентом Российской Федерации. В некоторых случаях могут возникнуть дополнительные стадии (рассмотрение законов в согласительной комиссии, рассмотрение палатами законов, отклоненных Президентом и т.д.).

В зависимости от разновидности закона, подлежащего принятию, а также характера и содержания этого закона, законодательный процесс делится на: процесс принятия федеральных законов; процесс принятия федеральных конституционных законов; процесс принятия закона РФ о поправках к Конституции Российской Федерации.

Законодательная власть на федеральном уровне принадлежит Федеральному Собранию. Согласно Конституции, парламент является двухпалатным и состоит из Государственной Думы и Совет Федерации. Основная роль по принятию федеральных законов возложена на Государственную Думу.

Основными задачами Совета Федерации Федерального Собрания РФ в законодательном процессе являются:

предоставление субъектам Российской Федерации возможности выразить в процессе законотворчества свою волю и интересы, согласовать их между собой;

обеспечение контроля за качеством законов.

Как показывает практика, отклонение принятых Государственной Думой законов Советом Федерации происходит очень редко.

Весьма важной представляется роль Президента РФ в законодательном процессе. Закон становится собственно законом, когда он подписан и обнародован Президентом Российской Федерации.

По общему правилу, закон вступает в силу по истечении десяти дней с момента его официальной публикации, если в самом законе не установлено иное правило. Считаем необходимым отказаться от практики принятия законов с формулировкой «вступает в силу с момента его официальной публикации». Правоприменители могут стать правонарушителями просто не успев ознакомиться с его содержанием.

Список используемых источников
Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 28.12.2016 № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2016.
3. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.
4. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.
5. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

7. Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.
8. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
9. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2012.
10. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 05.04.2017) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
11. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 10.05.2018) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
12. Распоряжение Председателя СФ ФС РФ от 20.02.1997 № 57рп-СФ «Об утверждении Положения об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Указ Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.
14. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 09.04.2018) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.
15. Указ Президента РФ от 18.01.2010 № 80 (ред. от 19.05.2011) «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 368.

16. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2014 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого пункта 1 статьи 127 Семейного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Аникиева» // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 735.
19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 октября 1999 г. № 150-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Привалова Анатолия Алексеевича на нарушение основ конституционного строя Российской Федерации статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации». URL: <http://ksportal.garant.ru> (дата обращения: 22.05.2018).
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2000 № 94 «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 774.
21. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 № 264 (ред. от 24.06.2017) «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317.
22. Постановление Правительства от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства

- Российской Федерации» // СЗ РФ. № 19. Ст. 2346.
23. Приказ Минюста РФ № 3 и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации № 51 от 10.01.2001 «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Бюллетень Минюста РФ. 2001. № 2.
24. Приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 18 октября.
25. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 19.11.1999 № 144 «Об утверждении Инструкции по оформлению проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в Судебном департаменте для представления в органы государственной власти». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 22.04.2018).
26. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ: принята Парламентом КБР // Кабардино-Балкарская правда. 2006. 22 июля.
27. Закон Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. № 26-ОЗ «Устав Чукотского автономного округа»: принят Думой Чукотского автономного округа 29 октября 1997 г. // Ведомости. 1997. 19 декабря.
28. Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 «Устав Белгородской области»: принят Белгородской областной Думой 24 декабря 2003 г. // Белгородские известия. 2003. 10 января.

Учебная и специальная литература:

29. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.
30. Баранов В.М., Сырых В.М. Законотворческие ошибки: понятие и типология // Законотворческая техника: современное состояние, проблемы, совершенствование: В 2 т. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. 1. С. 384 - 395.
31. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.
32. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: Монография. М.: Юстицинформ, 2015.
33. Булаков О.Н. Парламентаризм как представительство народа // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 25.
34. Гессен В.М. Теория правового государства. СПб., 1914. С. 132.
35. Демин И.Н. Актуализация либертарно-юридической концепции права в российской правовой доктрине // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8. С. 11 - 15.
36. Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 17 - 20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 53 - 54.
37. Золотухина Т.А. О некоторых проблемах правового статуса федеральных субъектов и участников законотворческой деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 7 (74). С. 57 - 62.
38. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: Монография. М.: Норма, 2017. С. 26.
39. Кабышев С.В. Культура законотворчества в Канаде // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 136 - 142.

40. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России (принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.
41. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.
42. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.
43. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.
44. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. 2-е изд. СПб., 1910. Т. 1. С. 402.
45. Лукьянова Е.Г. Учения о законе Российских государствоведов второй половины XIX - начала XX в. // Государство и право. 2017. № 3. С. 86.
46. Фомичева О.А. Субъекты права реализации законодательной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 20 - 24.
47. Чиркин В.Е. О части 1 ст. 105 Конституции России и аналогичных формулировках зарубежных конституций // Журнал российского права. 2017. № 11. С. 5 - 14.
48. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 624 с.

Источники на английском языке:

49. Bar-Siman-Tov I. 2015. Mending the legislative process - the preliminaries. The Theory and Practice of Legislation, 3 (3, September): 245 - 256.
50. Constitution of South Korea // https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_South_Korea #CHAPTER_III._THE_NATIONAL_ASSEMBLY (дата доступа 24.04.2018).

51. Japan's Constitution of 1946. URL.
https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf (дата доступа 23.04.2018).
52. The Constitution of the Italian Republic. URL. http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата доступа 23.04.2018).
53. The Constitution of the People's Republic of China. URL:
<http://en.people.cn/constitution/constitution.html> (дата доступа 22.04.2018).
54. The Constitution of the United States. URL: <http://constitutionus.com/> (дата доступа 22.04.2018).