МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

**Кафедра конституционного и муниципального права**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ**

|  |
| --- |
| Работу выполнил \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_­\_\_\_\_\_ Н.Г. Бородина |
|  (подпись, дата)  |
| Факультет\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ юридический\_\_\_\_\_\_\_\_\_ курс\_\_\_\_\_1\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| Направление \_\_\_\_\_\_\_\_**40.03.01**\_\_\_\_\_\_\_\_ Юриспруденция \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| Научный руководительКанд. юрид.наук.,доцент\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ И.В. Шапиро |
|  (подпись, дата)  |
| НормоконтролерКанд. юрид.наук.,доцент\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ И.В. Шапиро |
|  (подпись, дата) Краснодар 2017 |

СОДЕРЖАНИЕ

Введение…………………………………………………………………...3

1 Стадии законодательного процесса и их сущность…………………..5

2 Право вето Президента РФ...………..………………………………...21

3 Роль Конституционного суда в федеральном законодательном процессе………………………………………………………………….25

Заключение………………………………………………………............30

Список использованных источников…………………………………..33

ВВЕДЕНИЕ

В самом общем виде под законодательным процессом можно определить урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Среди основных источников выражения права в Российской Федерации, нормативно-правовых актов, особое место занимает закон. Принятие же законов, распространяющих своё действие на всю территорию Российской Федерации, является главной задачей Парламента Российской Федерации – Федерального Собрания, которое таким образом осуществляет свои главные полномочия.

Законодательный процесс в России реализуется на двух уровнях осуществления государственной власти – федеральном и региональном, так как в соответствии с Основным Законом органы местного самоуправления не являются государственными, а местное самоуправление — формой государственной деятельности, то муниципальное правотворчество необходимо оценить как самостоятельный вид правотворчества, еще один канал формирования законодательной системы. В данной курсовой работе будет рассмотрен законотворческий процесс именно на федеральном уровне.

Тема данной курсовой работы – «Законодательный процесс в Российском Парламенте». Актуальность выбранной темы состоит в том, что законотворчество является важнейшим направлением деятельности государства, которое должно не только принимать законы, но и постоянно совершенствовать их путём внесения изменений. Совершенствование законотворчества, как составной его части, является одним из путей повышения эффективности всего механизма правового регулирования. Закон должен соответствовать окружающей действительности, а также отвечать интересам субъектов права.

Целью данной работы является теоретическое исследование законодательного процесса в Парламенте Российской Федерации.

В соответствии с целью работы выделяются следующие задачи:

1 Уяснить смысл понятие «законодательный процесс».

2 Выделить процессуальные стадии законодательного процесса, рассмотреть их основные черты и их особенности.

3 Изучить роль Президента РФ в законодательном процессе.

4 Изучить роль Конституционного Суда в законодательном процессе.

Объектом данной курсовой работы является процесс законотворчества в Российском Парламенте.

Предмет работы – конституционно-правовая концепция законотворчества в Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составляют всеобщий диалектический метод познания и общенаучные методы: анализ, синтез, системный подход.

Теоретическую базу исследования составляют научные труды отечественных авторов и нормативно-правовые акты, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе законотворческой деятельности.

1 Стадии законодательного процесса и их сущность

Законодательный процесс – это совокупность парламентских процедур, реализующих законотворческую функцию парламента. Он состоит из ряда последовательный стадий, включающих определённый состав организационных действий – от формулирования законодательной идеи до её реализации.1 Так как существует множество различных взглядов на определение понятия «законодательный процесс», стоит привести ещё одно его определение. Можно сказать, что законодательный процесс – это процесс принятие и вступления в силу законов, начиная от внесения законопроекта и завершая опубликованием принятого закона.

Главной особенностью законодательного процесса является его деление на особые процессуальные стадии, под которыми понимается совокупность определённых действий для достижения правового результата.

Порядок осуществления этого процесса освещается регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Первой, начальной стадией законодательного процесса является законодательная инициатива. С неё начинается процесс принятия любого закона. Основой этой стадии является проявление законодательной инициативы как права субъекта законодательной инициативы внести в законодательный орган проект законодательного акта или предложения об отмене или изменении закона.

Однако в научной юридической литературе выдвигаются мнения о том, что законодательная инициатива не является первой стадией законодательного процесса. Некоторые учёные предлагают выделить этап

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Конституционное право России: учебник / Дзидзоев Р. М., Ковтун О. А., Терещенко Н. Д. Краснодар, 2014. С. 293.

разработки проекта нормативно-правового акта, то есть деятельность по прогнозированию и планированию законодательного процесса, в отдельную стадию.1

Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации 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.2 Также, согласно ст. 134 Конституции Российской Федерации, предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Между законодательным органом и субъектом законодательной инициативы существует некая связь в виде комплекса взаимных прав и обязанностей. Субъект законодательной инициативы обязан с соблюдением всех установленных законом требований предоставить законопроект, а законодательный орган вправе просить о соблюдении этих условий, а также вправе возвратить законопроект обратно. Законодательный орган обязан принять законопроект к рассмотрению.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Волкодаева Н. А. Понятие права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. 2010. №25. С. 14.

2 Конституция Российской Федерации 1993 г. (с попр.). 2014. С. 31.

Субъект законодательной инициативы осуществляет своё право путём внесения в Государственную Думу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, законопроектов о внесении изменений в федеральные конституционные законы и федеральные законы либо о признании этих законов утратившими силу, поправок к законопроектам. Вместе с законопроектом в Государственную Думу должны быть представлены специальные сопроводительные материалы, одними из которых являются пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования, концепцию законопроекта и обоснование необходимости его принятия, перечень законов и иных нормативно-правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона и другие.1

Некоторые законопроекты, согласно ч. 3 ст. 104 Конституции, вносятся в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства. К их числу относятся законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другие законопроекты, которые предусматривают расходы, покрываемые за счёт федерального бюджета. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" оно дает заключения на финансово-экономические законопроекты, направляемые субъекту права законодательной инициативы и в Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство. По согласованию с субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен (ст. 36).

Правительство может направлять в Государственную Думу поправки к

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 1 Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. №2. С. 62.

находящимся на рассмотрении палаты законопроектам, в палаты Федерального Собрания — официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Официальные отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях палат.

Общественная палата также участвует в законодательном процессе, проводя экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Заключения Общественной палаты в обязательном порядке рассматриваются на пленарных заседаниях Государственной Думы.

Если законопроект соответствует определённым требованиям, то Совет Государственной Думы назначает один из своих комитетов ответственным, а далее законопроект включается в программу законопроектной работы Государственной Думы.

Для согласования интересов федеральной и региональной власти субъекты Российской Федерации также принимают участие в законодательном процессе. Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Совет Государственной Думы не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты. Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок представления отзывов в ответственный комитет.

Второй стадией законодательного процесса является стадия рассмотрения законопроектов Государственной Думой, которое осуществляется в трёх чтениях.

На стадии обсуждения законопроекта получают выражение такие принципы как демократизм, гласность, коллегиальность. Демократизм проявляется в привлечении к обсуждению законопроекта широкого круга общественности – учёных, представителей органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Таким образом идёт выражение общественного мнения. Гласность заключается в открытости обсуждения. Представители СМИ имеют право присутствовать на заседаниях законодательного органа. Коллегиальность означает коллективность обсуждения.1

Но прежде чем законопроект будет допущен к первому чтению, Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета должно осуществить правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, также проверить перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществить юридико-техническую экспертизу законопроекта. На основании результатов экспертизы Правовое управление Аппарата Государственной Думы готовит заключение.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. №2. С. 17

материалы к нему направляются Советом Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, депутатам Государственной Думы, в Правительство Российской Федерации и субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее чем за три дня до дня рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы.1

В первом чтении обсуждается прежде всего актуальность законопроекта, его значимость и концепция. Обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект и содоклада представителя ответственного комитета. Представитель ответственного комитета сообщает о позиции по законопроекту ответственного комитета, информирует депутатов Государственной Думы об итогах рассмотрения ответственным комитетом заключения Общественной палаты по результатам экспертизы данного законопроекта.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо принять или одобрить закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, либо отклонить законопроект.

Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. В случае принятия или одобрения законопроекта в первом чтении Государственная Дума в постановлении о принятии или об одобрении законопроекта устанавливает срок представления поправок к законопроекту - не менее 15 дней, а для \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22 декабря 1998 г. № 2134 (в ред. от 14 апреля 2017 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. №2. Ст. 432. ч. 1 ст.117.

законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - менее 30 дней. Постановление Государственной Думы о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении и законопроект в течение пяти дней направляются субъектам права законодательной инициативы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения, председательствующий может поставить на голосование предложение о принятии или об одобрении закона без проведения второго и третьего чтений, если есть заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы. Решение о принятии федерального закона или об одобрении федерального конституционного закона оформляется постановлением Государственной Думы. Если решение не принято, то работа над законопроектом продолжается в последующих чтениях.

Второе чтение законопроекта предполагает его текстовую редакцию. Оно начинается с выступления представителя ответственного комитета с докладом. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают представитель Президента РФ в Государственной Думе, представители субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе. Поправки к законопроекту вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта. Ответственный комитет изучает и обобщает эти поправки.

Особенностью второго чтения является составление таблиц поправок. Первая таблица поправок включает в себя те поправки, которые ответственный комитет рекомендует к принятию и включению в текст законопроекта. Вторая таблица поправок содержит те поправки, которые ответственный комитет рекомендует к отклонению, с которыми он не согласен и не считает целесообразным вносить их в законопроект. Содержание третей таблицы составляют те поправки, по которым ответственным комитетом не было принято решений – этим вопросом впоследствии займётся Государственная Дума. Четвертая таблица составляется в том случае, если предложенные поправки изменяют, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении. Такие поправки рекомендуются к отклонению. По каждой таблице проводится голосование. Если при голосовании за таблицы поправок Государственная Дума не соглашается с предложением ответственного комитета, председательствующий ставит на голосование отдельно каждую из поправок. Не согласившиеся с поправками могут выразит свою позицию в выступлении длительностью до трёх минут.

По окончании голосования по поправкам на голосование ставится вопрос о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении. Если предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении не наберёт необходимого числа голосов, - законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет. Если же законопроект будет принят, то постановление Государственной Думы о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении и сам законопроект в течение пяти дней направляются в Правительство Российской Федерации. Решение о принятии поправок к проекту федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов. Решение о принятии поправок к проекту федерального конституционного закона принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Думы.

Законопроект вместе с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы представляется в Совет Государственной Думы, который затем назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него каких-либо поправок, изменений, а также возвращение к обсуждению в целом либо отдельных разделов, глав, статей.

Обсуждение законопроекта в третьем чтении завершается принятием по нему официального решения. На голосование выносится готовый текст. Если законопроект не будет принят в третьем чтении, он считается отклонённым и возвращается к субъекту законодательной инициативы.

Законы РФ о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы считаются одобренными, если за них проголосовало не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Федеральные законы принимаются в Государственной Думе большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Если закон получает нужное количество голосов, то он превращается в обязательный для исполнения законодательный акт.

Результатом проведения всех трёх чтений законопроекта является его общая комплексная оценка, как всего в целом, так и отдельных частей. Прохождение законопроекта через ряд чтений даёт возможность более основательно рассмотреть его, тщательно разработать, для того чтобы он был наиболее эффективен в реализации.1 Неоднократное голосование по проекту на разных заседаниях создаёт условия для максимально полного учёта мнений и предложений парламентариев.

Одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Борискова И. В. Современный законодательный процесс российской Федерации // Вестник ВИ МВД России. 2007. №4. С. 35.

постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний, заключениями Правительства Российской Федерации, информацией Правительства Российской Федерации и другими необходимыми материалами в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации.

Затем следует третья стадия законодательного процесса – принятие закона. Исходя из положений Конституции РФ и другого законодательства, законопроект в Российской Федерации на федеральном уровне может быть внесён только в Государственную Думу. Вместе с тем Конституцией РФ обеспечено участие в законодательном процессе также и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Обязательным является передача ему Государственной Думой закона. Совету Федерации отведена роль органа, который, с одной стороны, помогает реализации участия территориальных образований в государственном регулировании, а с другой, способствует более подробному обсуждению вопросов законодательства.

Поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации в течение одного часа и в срок, не превышающий 24 часов, вместе с сопровождающими его документами и материалами, направляется всем членам Совета Федерации. Дополнительно поступившие из Государственной Думы документы и материалы, сопровождающие федеральный закон, регистрируются в Совете Федерации и рассматриваются на заседании палаты вместе с этим федеральным законом.

Началом рассмотрения в Совете Федерации федерального закона считается включение его в повестку дня заседания палаты или издание Председателем Совета Федерации соответствующего распоряжения. После поступления и регистрации в Совете Федерации принятого Государственной Думой федерального закона Председатель Совета Федерации (первый заместитель либо заместитель Председателя) по согласованию с председателями комитетов Совета Федерации определяет комитет палаты, ответственный за рассмотрение федерального закона, и в срок, не превышающий 24 часов, направляет федеральный закон в этот комитет, а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации для подготовки заключений.

Комитетом Совета Федерации производит предварительное рассмотрение закона, по окончании которого принимается заключение путем открытого голосования большинством голосов от общего числа членов комитета. В этом заключении содержатся указания о том, подлежит ли данный закон в соответствии со статьей 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации; если закон относится к совместному ведению федерации и субъектов, то приводится обобщенная позиция органов государственной власти субъектов Российской Федерации; указывается информация о принятых (отклоненных) Государственной Думой поправках Совета Федерации; даётся оценка политико-правовых и социально-экономических последствий реализации закона.

Члены Совета Федерации имеют право устроить обсуждение федерального закона в субъектах РФ и при наличии замечаний направить их в ответственный комитет Совета Федерации.

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с доклада представителя комитета Совета Федерации, который информирует палату о позиции комитета. Продолжительность доклада не может составлять более 10 минут. С содокладом не более 5-ти минут могут выступить представитель комитета Совета Федерации, представитель Правительства Российской Федерации.

На заседании Совета Федерации подлежит обязательному рассмотрению, в случае его поступления в Совет Федерации, заключение Общественной палаты РФ. Членам Общественной палаты, уполномоченным советом Общественной палаты, предоставляется слово для выступления.

По результатам обсуждения федерального закона Совет Федерации может либо одобрить закон, либо отклонить его. «Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты…В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой» (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ). Согласительная комиссия создается на паритетных началах из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, а прекращает свою деятельность после принятия Советом Федерации решения об одобрении или отклонении федерального закона, для преодоления возникших разногласий по которому она была создана. Данная Согласительная комиссия рассматривает те положения федерального закона, по которым возникли разногласия между палатами Парламента, стремясь выработать согласованные предложения в виде единого текста соответствующих разделов, глав, статей, а также частей, пунктов статей и других структурных единиц рассматриваемого федерального закона. Решения согласительной комиссии принимаются путем раздельного голосования депутаций от Совета Федерации и от Государственной Думы. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовали обе депутации. По результатам работы согласительная комиссия составляет протокол, в котором фиксируются предложения по преодолению возникших разногласий. Принятое решение оформляется постановлением Совета Федерации, которое в пятидневный срок со дня его принятия направляется в Государственную Думу.

Помимо согласительных процедур, Государственная Дума может обойти несогласие Совета Федерации путём повторного голосования за закон. «В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы» (ч. 5 ст. 105). Таким образом, в законодательном процессе Государственная Дума занимает более главенствующее положение, так как несогласие Совета Федерации может быть преодолено Государственной Думой, но только квалифицированным большинством голосов этой палаты.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 1996 г. о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ определил, что одобрение закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме (голосование), так и в пассивной, а именно, - если закон в течение четырнадцати дней не будет рассмотрен палатой, то он автоматически считается принятым. (отсчёт четырнадцати дней исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого федерального закона в Совете Федерации).

Однако есть вопросы, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, они приведены в ст. 106 Конституции РФ: «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». Также если принятый закон предусматривает собой наличие заключения Правительства как дополнительного сопроводительного материала, и это заключение не было предоставлено в Совет Федерации, то Совет Федерации имеет право отклонить закон, - запрашивание заключения палатой не предусмотрено.

Федеральный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. Одобренный Государственной Думой федеральный конституционный закон считается одобренным Советом Федерации, если за его одобрение проголосовало не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации. Решение об одобрении этих законов оформляется постановлением Совета Федерации.

Одобренный Советом Федерации закон и постановление Совета Федерации в пятидневный срок со дня принятия постановления Председателем Совета Федерации направляются Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования.

Завершающей стадией является подписание и обнародование закона Президентом Российской Федерации. Принятый палатами закон в течение пяти дней направляется главе государства для подписания и обнародования. Из Федерального закона от 14.06.1994 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания» следует то, что для данной стадии характерно несколько понятий.

Во-первых, подписание акта. Президент РФ должен поставить свою подпись под текстом — напротив своих инициалов и фамилии. Президент РФ должен в течении 14-ти дней подписать закон. В отечественной юридической литературе процедуру подписания закона Президентом РФ иногда рассматривают как самостоятельную стадию, получившую в конституционном праве наименование промульгации.

Во-вторых, официальное опубликование. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия. Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации. Согласно ст. 4 ФЗ официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение на “Официальном интернет-портале правовой информации” (www.pravo.gov.ru)».

В-третьих, обнародование. В ч. 2 ст. 5 ФЗ сказано, что «федеральные конституционные законы, федеральные законы могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме».1

Федеральные конституционные законы, федеральные законы вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

Совершенно иная процедура установлена для Законов о поправке к Конституции РФ. Поправки к Конституции РФ принимаются практически в таком же порядке, как и федеральные конституционные законы, но вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции).

Подводя итоги первой главы, хотелось бы отметить, что законодательный процесс – это совокупность парламентских процедур, реализующих законотворческую функцию парламента. Стадии законодательного процесса выполняются в установленной процессуальными нормами последовательности, сменяя друг друга. Этим обеспечивается логическое развитие процесса, создаются условия для постепенного

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ. (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2012 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1994. №8. Ст. 801. Ст. 6.

поэтапного решения стоящих перед ним задач. Каждая отдельно взятая стадия, осуществляемая в определенных временных границах, представляет собой законченный этап законодательной деятельности и характеризуется относительной самостоятельностью и специфической целенаправленностью.

Законодательный процесс в Российской Федерации очень подробно регламентирован, правильно построен, с учётом того, что в этом процессе могут учувствовать различные субъекты права – субъекты законодательный инициативы. Также законодательный процесс построен на принципах демократизма, гласности, коллегиальности.

2 Право вето Президента Российской Федерации

В мировой практике выделяется два основных вида вето: абсолютное (резолютивное) и относительное (отлагательное). Президент Российской Федерации обладает правом отлагательного вето, так как оно может быть преодолено парламентом с помощью квалифицированного большинства голосов парламентариев. Понятие «вето президента» трактуется в научной юридической литературе как его право отклонить закон, принятый парламентом, но не вступивший в законную силу. Подобное действие Президента возможно только на стадии подписания закона, завершающей законодательный процесс.

Право законодательного вето рассматривается учёными-конституционалистами в рамках системы сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс в работе государственной власти, а также свидетельствует о большом уровне властных полномочий Президента РФ.

Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то таким образом он накладывает на закон вето и выражает своё несогласие с ним.

Конституционный Суд Российской Федерации в своём Постановлении от 22 апреля 1996 г. N 10-П "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" отметил, что Президент должен мотивировать свою позицию. В этом же Постановлении сказано, что возращение Президентом Российской Федерации закона в соответствующую палату Федерального Собрания в случае несоблюдения определённых требований и процедур нельзя считать его отклонением. Отлагательное вето Президента оформляется письмом с изложением мотивированных возражений против закона и предложениями о его совершенствовании. Замечания главы государства могут касаться как федерального закона в целом, так и отдельных его разделов, глав, статей.

При отклонении Президентом закона, Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Отклоненный Президентом Российской Федерации Федеральный закон передается Советом Государственной Думы в ответственный комитет, который в течение десяти дней рассматривает мотивы решения Президента Российской Федерации. По итогам рассмотрения ответственный комитет может предложить Государственной Думе один из трёх вариантов - согласиться с решением Президента Российской Федерации и снять закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой, либо принять федеральный закон в редакции Президента Российской Федерации, либо создать специальную комиссию для выработки согласованного текста федерального закона с учетом предложений Президента Российской Федерации, и последний вариант - одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Если Государственная Дума согласится с решением Президента об отклонении закона, то это решение принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если Государственная Дума решила продолжить обсуждение закона, то на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции. Принятый федеральный закон в редакции Президента Российской Федерации в течение пяти дней направляется в Совет Федерации.1

Вместе с текстом федерального закона в Совет Федерации направляются письмо Президента Российской Федерации, постановление Государственной Думы о повторном рассмотрении федерального закона, стенограмма заседания Государственной Думы, на котором повторно рассматривался

 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе: Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 (в ред. от 12 февраля 2015 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. №16. Ст. 1842. Ст. 89.

отклоненный Президентом Российской Федерации федеральный закон, заключение комитета (комитетов) Государственной Думы на письмо Президента Российской Федерации. (ч. 2. Ст. 116 Регламента Совета Федерации). Комитет Совета Федерации рассматривает высказанные в письме Президента Российской Федерации замечания, а также текст федеральногозакона и принимает по нему повторное заключение. При повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, Совет Федерации вправе либо поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции без обсуждения, либо провести обсуждение федерального закона. На голосование ставится вопрос о его одобрении. Если закон будет одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации в ранее принятой редакции, - в течении пяти дней он отправляется Президенту и подлежит обязательному подписанию Президентом в течении семи дней и, далее, обнародованию (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ). Повторным вето глава государства не обладает.

Стоит отметить, что право вето Президента распространяется только на федеральные законы, и не распространяется на федеральные конституционные законы, что прежде всего объясняется огромной значимостью этих законов, а также характером их принятия, которое требует квалифицированного большинства обеих палат Парламента.

Подводя итоги второй главы, хотелось бы отметить следующее: под вето Президента понимается его право отклонить закон, принятый палатами Федерального Собрания, но ещё не вступивший в законную силу. Президент Российской Федерации обладает правом отлагательного вето. Оно распространяется на федеральные, но не на федерально-конституционные законы. Характер отлагательного вето подразумевает под собой то, что оно преодолимо квалифицированным большинством голосов парламентариев. О факте применения Президентом своего право вето можно говорить тогда, когда он в течение четырнадцати дней отклонил поступивший к нему из Парламента закон. Также, согласно пояснению Конституционного Суда, Президент Российской Федерации при отклонении закона должен мотивировать свою позицию, - в специальном письме указать причины своего решения.

3 Роль Конституционного Суда в федеральном законодательном процессе

С учреждением в России Конституционного Суда Российской Федерации учёные стали обсуждать решения Суда и их влияние на законотворческую деятельность в России. Осуществляя свою деятельность и реализуя конституционные полномочия, Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из своего предназначения, способствует формированию российского конституционализма.

Конституционный Суд Российской Федерации является органом конституционного контроля и выносит решения, оказывающие непосредственное влияние на систему законодательства и законодательный процесс в Российской Федерации. В его решениях содержатся правовые позиции, которые являют собой самостоятельное правовое явление.1

Все правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по степени влияния на законотворческую деятельность можно разделить на правовые предписания и прямые правовые указания. В первом случае Суд указывает на необходимость правового регулирования в ином виде, чем есть, но не обозначает конкретный правовой акт, во втором случае имеется указание на необходимость принятия конкретного закона.

Некоторые учёные-конституционалисты высказывают мнение о том, что «судебное право» часто опережает в своей деятельности законодательный процесс, поскольку оно является более подвижным и способно быстрее реагировать на изменяющуюся правовую действительность.

Участие Конституционного Суда в правотворчестве осуществляется

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Морозова А.С., Холодилова Е.А. Законодательная инициатива в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вопросы управления. 2015. №3. С. 60.

преимущественно посредством разрешения споров о праве и официального толкования норм Конституции Российской Федерации, оформленных в виде общеобязательных решений. Конституционный Суд РФ, обособленно от органов государственной власти, использует различные правовые рычаги устранения пробелов в законе, указывая законодателю и правоприменителю возможные или необходимые пути выхода из неконституционных ситуаций. Путём конституционно-правовой интерпретации норм Конституционный Суд восполняет действующий акт, оказывая таким образом положительное влияние на законодательство, в том числе и федеральное.

Конституционный Суд Российской Федерации либо признаёт положения действующего законодательства не соответствующими Конституции РФ, либо выявляет конституционно-правовой смысл отдельных положений закона при условии признания их непротиворечивости Основному закону. Согласно Федеральному конституционному закону от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Конституционном Суде Российской Федерации", статье 3 «Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации», Конституционный Суд РФ, прежде всего, учитывая рассмотрение в данном разделе его роли именно в законодательном процессе, разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, различных нормативных актов субъектов РФ, договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров РФ.

Именно в результате этой деятельности Конституционного Суда могут появляться новые нормы права, в чём и будет проявляться участие Конституционного Суда в законодательном процессе.

Статус Конституционного Суда, значимость его решений гарантируется ст. 6 данного ФКЗ, где сказано, что «решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений».

Стоит обратить внимание на то, что Конституционный Суд Российской Федерации, согласно действующему законодательству, не вправе рассматривать дела о проверке конституционности законов РФ о поправках к Конституции РФ до их вступления в юридическую силу, кроме случаев вынесения этих вопросов на референдум. Конституционный суд РФ в своём постановлении также изложил, что его компетенция не распространяется на проверку конституционности положений самой Конституции РФ, и они не могут быть признаны недействительными.1 Не только постановления Конституционного Суда РФ оказывают большое влияние на развитие российского конституционализма, но и его определения о разъяснении своих решений. В этих определениях Суд может конкретизировать ранее сформулированную правовую позицию.

Примером реального влияния Конституционного Суда Российской Федерации на законодательство может служить анализ его решений. На сегодняшний день примеров такого влияния очень много. Некоторые решения помогли устранить проблемы в действующем федеральном законодательстве.

Так, в 1995 г. Суд четко разъяснил по запросу Государственной Думы количество депутатов в количестве 450 для принятия федеральных законов; также в 1995 г. создал норму, введя закон о поправках к Конституции \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Худолей К. М. Полномочия конституционного суда РФ: проблемы теории и практики конституционного правосудия // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. №2. С. 6.

Российской Федерации и порядок внесения изменений в название субъекта Федерации в Конституцию РФ указом Президента РФ на основании решения субъекта Федерации. Таких примеров довольно много, но Конституционный Суд РФ не злоупотребляет своими полномочиями по оказыванию влияния на законодательную деятельность, поскольку не вправе сам давать толкование, а лишь по запросам лиц, указанных в ст. 125 Конституции РФ.

Какой бы законодатель не принял закон, если он будет проверен Конституционным Судом на соответствие Конституции, и будут обнаружены какие-либо несоответствия, то в любом случае законодательному органу придётся учитывать правовую норму, изложенную Конституционным Судом.

В деятельности Конституционного Суда РФ классические положения о законотворчестве получают специфическое воплощение, которое обусловлено особым статусом органа конституционного контроля в лице этого суда.1 Конституционный Суд напрямую не занимается законотворчеством, так как положения действующего законодательства позволяют ему реализовывать свои полномочия именно как органу судебной системы, однако непосредственно в актах Конституционного Суда РФ могут быть установлены обязанности для федерального законодателя либо сформулированы правовые позиции, которые учитываются им при принятии законов или же их улучшении.

Стоит отметить, что, проверяя конституционность какого-либо положения, Конституционный Суд РФ учитывает как его исходный, буквальный смысл, так и смысл, исходящий из официального толкования и из правоприменительной практики. Смысл правового акта, придаваемый ему правоприменительной практикой, является одним из компонентов

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Остапович. И. Ю. Особенности законотворческих полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник ОмГУ. 2014. №4. С. 12.

нормативного правового регулирования, из которого формируются новые правовые нормы.

Можно выделить особенности влияния решений Конституционного Суда РФ на законодательную деятельность. Во-первых, Суд не является инициатором, а работает только по запросам, жалобам и заявлениям. Во-вторых, существует особая процессуальная форма, предусмотренная Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ» и Регламентом Суда. В-третьих, цель решения Конституционного Суда - не урегулировать общественные отношения, а привести их в соответствие с Конституцией РФ. В-четвертых, окончательность решений Суда, невозможность их отмены или изменения, вследствие этого однозначное влияние на законодательную деятельность. В-пятых, высшая по отношению ко всем нормам права сила решений Суда, следовательно, обязательность в применении и исполнении.1

Таким образом, подводя итоги третей главы, стоит отметить, что особая роль Конституционного Суда Российской Федерации заключается в том, что законодатель обязан принять к сведению все решения Конституционного Суда и сформулированные им конституционно-судебные рекомендации, поскольку это единственный орган, который обеспечивает охрану и защиту Конституции России. В целом Конституционный Суд РФ устанавливает направления развития законодательства с целью его совершенствования, но при этом остаётся судебным органом власти и отвечает своей сущности и предназначению.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Ярошенко Н. И. Значение решений Конституционного Суда России в законотворческой деятельности // Вестник РУДН. 2012. №1. С. 55.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной курсовой работе я рассмотрела федеральный законодательный процесс в Российском Парламенте, выявила его сущность, основные этапы, субъектов законодательного процесса. Также я подробно рассмотрела, обособленно от стадий законодательного процесса, понятие вето Президента Российской Федерации и его сущность, а также особую роль Конституционного Суда Российской Федерации в процессе принятия законов.

Резюмируя мою работу во время исследования, можно подвести итоги и кратко сформулировать основные тезисы работы.

Во-первых, федеральный законодательный процесс состоит из ряда последовательный стадий, включающих определённый состав организационных действий – от формулирования законодательной идеи до её реализации. Соответственно, основными стадиями законодательного процесса являются:

А) Законодательная инициатива;

Б) Рассмотрение законопроекта Государственной Думой;

В) Принятие закона;

Г) Подписание и обнародование закона Президентом Российской Федерации.

Во-вторых, Президент Российской Федерации обладает правом отлагательного вето на федеральные законы, которое может быть преодолено парламентом с помощью квалифицированного большинства голосов парламентариев.

В-третьих, Конституционному Суду Российской Федерации отводится особая роль в законодательном процессе, которая заключается в том, что его решение обязательны для законодателя и он обязан принимать их к сведению.

Поставленная задача по исследованию законодательного процесса в Российском Парламенте была выполнена.

Хотелось бы предложить некоторые пути решения для повышения эффективности процедуры законодательного процесса в Российском Парламенте.

Во-первых, понятие «законодательный процесс» довольно спорное, многие учёные теоретики-права приводят разные доводы по поводу того, что стоит включать в это понятие. К единому мнению учёные не пришли – в России не существует официального термина, определяющего этот процесс. Некоторые считают, что это деятельность законодательных органов, другие – совокупность процессуальных стадий. Я же определила бы его как деятельность определённых субъектов права, закрепленных в законодательстве, относящемся к законодательному процессу, связанная с реализацией права законодательной инициативы, рассмотрению, обсуждению, принятию, подписанию и обнародованию, изменению и отмене законов Российской Федерации.

Во-вторых, чтобы уменьшить тенденцию к появлению ветируемых законов, Федеральному Собранию стоит на всех этапах законодательного процесса обращать большее внимание на позицию главы государства по каждому законопроекту. Также палаты обязаны каждый проект подвергать тщательной проработке, чтобы максимально исключить возможность неподписания его Президентом.

В-третьих, по моему мнению, в действующем законодательстве стоило бы предусмотреть право Конституционного суда РФ рассматривать дела о проверке конституционности законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации до их вступления в юридическую силу. Согласно ст. 135 Конституции Российской Федерации не могут быть изменены положения ее глав 1, 2 и 9. Это конституционное положение означает, что парламент ограничен Конституцией, не может произвольно ее пересматривать, а орган конституционной юрисдикции является правовым защитником Конституции от Парламента. Полномочиями по предварительному конституционному контролю в отношении законов о внесении поправок к конституции обладают конституционные суды многих стран.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1 Конституция Российской Федерации 1993 г. (с попр.). М. 2014.

2 О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 28 декабря 2016 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1994. №13. Ст. 1447.

3 О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 28 декабря 2016 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1997. №51. Ст. 5712.

4 О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2012 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1994. №8. Ст. 801.

5 Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе: Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 (в ред. от 12 февраля 2015 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. №16. Ст. 1842.

6 О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (с изменениями от 15 апреля, 23 октября, 4 декабря 1998 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. №2. Ст. 432.

7 О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. №5. Ст. 386.

Судебная практика

8 По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. 29 апр.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

9 Дзидзоев Р.М., Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. Конституционное право России: учебник. Краснодар, 2014.

10 С. А. Авакьян. Конституционное право России: учебный курс : учеб. пособие / 5-е изд., перераб. и доп. 2014.

Научные статьи

11 Волкодаева Н. А. Понятие права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. 2010. №25.

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

13 Борискова И. В. Современный законодательный процесс российской Федерации // Вестник ВИ МВД России. 2007. №4.

14 Морозова А.С., Холодилова Е.А. Законодательная инициатива в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вопросы управления. 2015. №3.

15 Худолей К. М. Полномочия конституционного суда РФ: проблемы теории и практики конституционного правосудия // Вестник Пермского университета. 2011. №2.

16 Остапович И. Ю. Особенности законотворческих полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник ОмГУ. 2014. №4.

17 Ярошенко Н. И. Значение решений Конституционного Суда России в законотворческой деятельности // Вестник РУДН. 2012. №1.