

*На правах рукописи*

**ИВАНОВ**  
**Кирилл Константинович**

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ И РАССМОТРЕНИЯ  
ЗАКОНОПРОЕКТОВ В ПАРЛАМЕНТЕ РОССИИ**

Специальность:  
12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Булаков Олег Николаевич**

Официальные  
оппоненты: доктор юридических наук  
**Королев Сергей Викторович,**  
главный научный сотрудник сектора  
международно-правовых исследований  
Федерального государственного  
бюджетного учреждения науки  
«Институт государства и права РАН»

кандидат юридических наук  
**Горохов Дмитрий Юрьевич,**  
доцент кафедры государственно-  
правовых дисциплин НОУ ВПО  
«Московский университет им. С.Ю.  
Витте»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Пензенский  
государственный университет»**

Защита диссертации состоится 23 мая 2013 г. в 12.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2013 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В Российском государстве постоянно происходят важные социально-экономические преобразования, направленные на демократизацию государства и общества. Законодательство возникает при развитии государственности, в результате воздействия общества, различных социальных и политических групп, которое в своем историческом развитии постоянно трансформируется и подстраивается под требования общества и государства в лице органов власти.

Законотворчество в Российской Федерации представляет собой сложный процесс, в котором должны учитываться различные факторы, имеющие важнейшее значение для построения гражданского общества, создания правового государства, установления демократических основ его управления.

Законодательный процесс является демократическим институтом, воплощающим как представительную, так и непосредственную формы демократии, и выполняющий роль механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей, следствием которого является постоянный процесс становления единого правового пространства.

В современной российской литературе, посвященной вопросам законотворчества и законодательного процесса в парламенте России отмечаются тенденции гуманизации и демократизации законодательства, значительное увеличение числа принимаемых законов и расширение сферы общественных отношений, регулируемых законами, усиление значимости норм международного права в развитии внутреннего законодательства. Однако, несмотря на данную положительную динамику российского законодательства, возникают новые проблемы на пути к качеству законотворчества. Такие как: ухудшение качества принимаемых законов, несоответствие законодательных инициатив потребностям общества, нарушение процессуальных сроков и ошибки в технико-юридическом оформлении законопроектов, лоббирование законодательных инициатив ведомственными органами государственной власти и, самое главное – отсутствие

закона, регламентирующего порядок внесения, прохождения и принятия законодательной инициативы.

Все вышеназванные проблемы свидетельствуют о недостатке теоретического осмысления произошедших в Российской Федерации изменений законодательного процесса, в результате чего возникла необходимость в выработке теоретической концепции подхода к правовому регулированию данной деятельности.

В докладах Совета Федерации указывается, что в российском государстве законодательство находится в неудовлетворительном состоянии, тогда как повышение его значимости и совершенствование является приоритетом государственной политики. К тому же давно назрел вопрос в необходимости разработки законов, регулирующих законодательную и законопроектную деятельность.

При рассмотрении теоретических проблем законодательства необходимо исследовать также и процессуальные аспекты законодательской деятельности по внесению, разработке и принятию закона, в том числе на примере зарубежных стран.

Актуальность диссертационного исследования процесса рассмотрения законопроектов в парламенте Российской Федерации заключается в том, что:

во-первых, в России до настоящего времени не принят закон, который регламентировал бы порядок подготовки законопроектов и прохождения их через обе палаты Федерального Собрания РФ. Это означает, что важная часть законодательного процесса осуществляется не на основе нормативного правового акта, имеющего высшую юридическую силу;

во-вторых, единственными актами, определяющими порядок прохождения законопроектов в парламенте России являются подзаконные нормативные правовые акты: Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Однако недостатком таких актов следует считать то, что они принимаются и изменяются простым большинством голосов членов Совета

Федерации либо депутатов Государственной Думы и достаточно быстро могут быть изменены в угоду конъюнктурным соображениям;

в-третьих, одной из проблем сегодняшней России является отрыв власти от общества и, в частности, парламента. Это выражается в том, что законодательные инициативы и содержание законов зачастую неизвестны обществу и им не поддерживаются.

Анализ сложившейся практики организации законодательного процесса в России будет иметь большое значение для учета тех ошибок, которые были раньше, и позволит выработать актуальные рекомендации по совершенствованию законодательного процесса в будущем.

**Степень разработанности темы исследования.** Настоящее диссертационное исследование представляет результат проведенного автором анализа конституционно-правовой регламентации законодательного процесса в парламенте России, а также с учетом зарубежного опыта европейских государств.

В ходе работы автор опирался на научные труды многочисленных российских и зарубежных ученых-конституционалистов, монографии, научные статьи, материалы научно-практических конференций, итоги «круглых столов», тематика которых была отнесена к вопросам конституционно-правового статуса и деятельности парламента Российской Федерации в процессе прохождения законопроектов.

Первостепенное значение для выявления понятия и определения сущности элементов законодательства имеют фундаментальные теоретико-правовые и государственно-правовые исследования таких учёных-конституционалистов, как: С.С. Алексеев, Ю.Г. Арзамасов, С.Н. Бабурин, М.В. Баглай, С.В. Бошно, И.Л. Дюрюгин, И.А. Иванников, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Р.З. Лившиц, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.В. Малько, А.В. Мелехин, И.А. Нестеренко, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин и др.

Вопросы права законодательной инициативы исследуются в работах А.С. Автономова, С.В. Бошно, О.Н. Булакова, Р.Ф. Васильева, Г.Д. Горобца,

И.В. Гранкина, А.П. Любимова, А.С. Пиголкина, А.С. Попова, А.В. Старовойтова, Б.А. Страшун, А.С. Тарасова, Ю.А. Тихомирова и др.

Проблемами законотворческой деятельности и законотворческого процесса занимались и проводили исследования в разное время: А.И. Абрамова, С.А. Авакьян, Е.В. Белоусова, О.Н. Булаков, Р.Ф. Васильев, Т.В. Голубева, А.Г. Гузнов, Г.П. Ивлиев, А.В. Ильин, Н.В. Исаков, Н.Н. Карпов, А.А. Кененов, Д.А. Керимов, А.Н. Кокотов, Ю.К. Краснов, П.В. Крашенинников, А.П. Любимов, А.П. Мазуренко, Г.А. Мартьянов, А.В. Мицкевич, Р.К. Надеев, И.А. Нестеренко, Н.В. Ралдугин, Т.Н. Рахманина, Т.Э. Рождественская, Г.В. Синцов, И.М. Степанов, Т.Я. Хабриева, Ю.В. Харламова, Д.В. Чухвичев, А.Н. Шохин, И.И. Шувалов и др.

О законотворческой деятельности в зарубежных государствах писали Ф. Ардан, О.Н. Булаков, В.Н. Дубровин, А.Д. Керимов, Е.В. Коврякова, В.В. Маклаков, А.М. Осавелюк, А.Н. Пилипенко и др.

В настоящее время объем научных работ монографического характера, которые были бы посвящены исследованию законотворческой деятельности парламента Российской Федерации, представляется небольшим. Исключение составляют лишь диссертации А.С. Адамовича, Ж.П. Борсовой, О.И. Красновой, Г.А. Мартьянова, Н.Л. Ореховой, В.М. Платонова, А.И. Салихова, М.Ю. Спирина, Ю.Е. Ширяева. Однако в данных работах исследуется законодательный процесс без учета изменившегося законодательства в данной сфере.

На сегодняшний день в существующих исследованиях уделяется внимание лишь стадии законодательного процесса и разработки законопроектов, что дает право утверждать о наличии устаревшей и разобщенной информации о законопроектной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в данных работах. Поэтому, несмотря на большое количество работ посвященных законотворческой деятельности парламента Российской Федерации, проблема внесения и рассмотрения законопроектов в Федеральном Собрании Российской Федерации изучена недостаточно.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод, что в условиях динамично

развивающейся политической жизни страны актуальным представляется специальное изучение процесса регламентации законотворческой деятельности парламента Российской Федерации.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, которые возникают, изменяются и могут прекращать свое действие по поводу законотворчества в современном парламенте России.

**Предметом диссертационного исследования** являются Конституция РФ и иные нормативные правовые акты, регулирующие процедуры законотворческого процесса в парламенте России, Конституции Германии, Испании и Франции, Регламенты Национального Собрания и Сената Франции, Регламенты Конгресса депутатов и Сената Испании, Регламенты Бундестага и Бундесрата Германии.

**Цель диссертационного исследования.** В процессе исследования перед диссертантом была поставлена основная цель: проведение комплексного конституционно-правового анализа теоретических и процессуальных аспектов функционирования федерального законотворческого процесса в Российской Федерации, с акцентированием внимания на проблемах парламентского законотворчества; разработка и теоретическое обоснование предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования данных проблем, в том числе опираясь на зарубежный опыт; попытка разработать структуру примерного проекта федерального закона, направленного на регулирование рассмотрения законодательных инициатив в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Диссертацией предполагается решить следующие **задачи**, для достижения цели, поставленной диссертационным исследованием:

- изучить и проанализировать научные подходы к определению законотворчества, выявить особенности современных тенденций развития российского законодательства;
- исследовать и проанализировать принципы законотворчества в Российской Федерации;
- исследовать особенности законодательного процесса за рубежом на

примере Германии, Испании и Франции;

- проанализировать процессуальную составляющую законотворчества в парламенте России;

- исследовать процедуру законодательной инициативы;

- проанализировать основные стадии рассмотрения законопроектов в Государственной Думе и ее роль в законодательном процессе;

- проанализировать стадию одобрения закона, принятого Государственной Думой в Совете Федерации;

- выявить в сложившейся практике Конституционного суда РФ вопросы, касающиеся законотворчества;

- исследовать предложения по совершенствованию норм, регулирующих процесс законопроектной деятельности в парламенте России;

- сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию разработки и рассмотрения законопроектов в парламенте России.

Данное диссертационное исследование нацелено на унификацию законотворческой деятельности палат Федерального Собрания РФ, и может способствовать законодательному закреплению порядка рассмотрения законопроектов в парламенте России.

Выработка конкретных научных и практических рекомендаций по выбранной теме исследования, будет являться решением вышеуказанных задач.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** включают работы ученых и практиков в области конституционного права: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, О.Н. Булакова, Р.Ф. Васильева, Г.П. Ивлиева, Н.В. Исакова, Д.А. Керимова, О.Е. Кутафина, П.В. Крашенинникова, Г.А. Мартынова, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Н.Г. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Д.В. Чухвичева и др.

**Нормативную основу исследования** работы составляют нормативные правовые акты, позволяющие провести анализ проблем современного понимания законотворчества, в том числе: Конституция Российской Федерации 1993 г., Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных



конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», Указ Президента РФ «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» и другие федеральные законы, регулирующие процесс законотворчества, постановления и решения Конституционного Суда Российской Федерации, Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, аналитические материалы Аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации, особые мнения судей Конституционного Суда Российской Федерации, Конституции Германии, Испании и Франции, Регламенты Национального Собрания и Сената Франции, Регламенты Конгресса депутатов и Сената Испании, Регламенты Бундестага и Бундесрата Германии и иные материалы.

**Эмпирическую основу исследования** составляют постановления и решения Конституционного Суда Российской Федерации, материалы совещаний и иных мероприятий Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам осуществления законодательной деятельности за 2001-2012 гг., аналитические материалы Аппарата Государственной Думы ФС РФ и Аппарата Совета Федерации ФС РФ.

**Методологической основой диссертационного исследования** послужил метод системного анализа правовых и организационных вопросов законопроектной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. При подготовке диссертационного исследования использовались в совокупности как общие, так и специальные научные методы познания. В процессе разработки различных положений темы применялся также аналитико-правовой, сравнительно-правовой, статистический методы, а также метод сравнения.

**Научная новизна диссертационного исследования.** В результате

комплексного исследования теоретического и процессуального аспектов законотворчества в Российском государстве на современном этапе автором выявлены новые результаты: сформулировано авторское определение понятия «законотворчество»; определены принципы законотворчества с учетом изменений внесенных в законодательство, которые были разграничены на две группы; выявлены особенности применения законодательных инициатив в парламенте Германии, Испании и Франции, которые возможно применять в Федеральном Собрании Российской Федерации; дается анализ рассмотрения Государственной Думой внесенных законодательных инициатив с учетом обязательного применения правовой и иных видов экспертиз; приводится статус Совета Федерации как органа, обеспечивающего осуществление мер сдержек и противовесов в Федеральном Собрании Российской Федерации; определены вопросы, связанные с постановлениями Конституционного Суда РФ в части законотворческой деятельности парламента России; выработаны предложения по совершенствованию организационных и правовых основ Регламента Совета Федерации и Регламента Государственной Думы; разработана примерная структура проекта федерального закона, регламентирующего деятельность всего Федерального Собрания Российской Федерации в части законодательной деятельности.

В ходе проведенного исследования сформулированы следующие **теоретические положения, выводы и предложения, выносимые на защиту:**

1. Под законотворчеством понимается осуществляемая в строго установленном порядке деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти и граждан (при проведении референдума) по созданию, подготовке и принятию актов высшей юридической силы.

2. Оптимизация законотворческого процесса и, в первую очередь, деятельности по выработке и принятию качественных законодательных актов приобретает особое значение не только в Российской Федерации, но и Франции, Германии и Испании. Опыт парламентариев: от Франции может быть полезным для России в части использования конституционного контроля над законами,

имеющие высокую социальную значимость с целью повышения качества их составляющей, вплоть до подписания его главой государства; от Германии - опыт по ограничению времени нахождения в статусе «законопроект» в пределах текущей сессии; от Испании – делегировать народу право участвовать в построении правового государства посредством предоставления ему ограниченного права законодательной инициативы, при условии сбора необходимого количества подписей.

### 3. Обоснование целесообразности закрепления:

обязательного требования к законодательным инициативам депутатов Государственной Думы по проведению исследования законопроектов на актуальность и возможность применения в действующем законодательстве;

проведения правовой экспертизы еще до стадии внесения законодательной инициативы в Государственную Думу;

возможности отзыва законопроекта уже после принятия его в первом чтении для уменьшения количества, но повышения качества законопроектной работы Государственной Думы;

правового статуса заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ как обязательного и подлежащего неукоснительному учету в процессе доработки законопроекта;

проведения отдельных экспертных оценок Правового управления Аппарата Государственной Думы в отношении поправок к законопроектам, которые были внесены в ответственный комитет ко второму чтению, на возможное выявление противоречий тем нормам, которые уже были учтены субъектом права законодательной инициативы, внесшим законопроект.

4. В связи с тем, что важнейшим полномочием Совета Федерации и его членов является право законодательной инициативы, целесообразно: расширение перечня субъектов права законодательной инициативы и распространение ее на комитеты Совета Федерации; придания законодательным инициативам Совета Федерации особого статуса, определяющего ее приоритетное рассмотрение в Государственной Думе, в целях оперативного взаимодействия палат

Федерального Собрания РФ.

5. Повышение качества законодательных инициатив, поступивших от членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ может обеспечить процедура обязательного направления Конституционным Судом РФ в Государственную Думу официального заключения о рациональности принятия и применения того или иного законопроекта.

6. В современном российском законодательстве нет отдельного федерального законодательного акта, который регламентировал бы все базовые стадии разработки и рассмотрения законопроектов (федеральных конституционных и федеральных законов), а также определял полномочия субъектов права законодательной инициативы. Повышению качества законопроектной деятельности в Государственной Думе может способствовать отдельный специализированный федеральный закон, авторская структура которого предлагается в виде проекта федерального закона «О порядке разработки и рассмотрения федеральных конституционных законов, законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и федеральных законов в Федеральном Собрании Российской Федерации», включающая следующие положения:

а) глава 1. Общие положения (основные понятия и сокращения);

б) глава 2. Право законодательной инициативы (субъекты права законодательной инициативы, отдельное постатейное распределение субъектов права законодательной инициативы);

в) глава 3. Рассмотрение проектов федеральных конституционных законов, законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и федеральных законов Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (порядок внесения законодательной инициативы в Государственную Думу ФС РФ, рассмотрение законопроектов в профильных комитетах при подготовке к каждому чтению, проведение правовой и иных видов экспертиз, рассмотрение законопроектов Государственной Думой

ФС РФ в каждом чтении, особенности рассмотрения федеральных конституционных законов и порядок рассмотрения законов РФ о поправках к Конституции РФ, а также их повторное рассмотрение после отклонения Советом Федерации ФС РФ);

г) глава 4. Рассмотрение в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, одобренных Государственной Думой федеральных конституционных законов, законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и принятых федеральных законов (рассмотрение федеральных законов, поступивших из Государственной Думы ФС РФ, проведение правовой и иных видов экспертиз федеральных конституционных законов, федеральных законов, рассмотрения федеральных конституционных законов и порядок рассмотрения законов РФ о поправках к Конституции РФ);

д) глава 5. Подписание Президентом Российской Федерации федеральных конституционных законов, законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также их официальное опубликование и вступление в силу (рассмотрение и подписание федеральных конституционных законов, законов РФ о поправках к Конституции РФ и федеральных законов, опубликование и вступление в силу);

е) глава 6. Порядок повторного рассмотрения Государственной Думой и Советом Федерации федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации (повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации федерального закона, отклоненного Президентом РФ).

ж) глава 7. Конституционный контроль над законодательной деятельностью Федерального Собрания Российской Федерации

з) глава 8. Переходные и заключительные положения (введение настоящего федерального закона в действие).

Проект структуры федерального закона приводится в диссертационном исследовании в Приложении А.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования.** Сформулированная в настоящем диссертационном исследовании теоретическая

значимость заключается в том, что автором выявлены юридические особенности законодательных актов (Регламента Совета Федерации ФС РФ и Регламента Государственной Думы ФС РФ). В диссертационном исследовании дано авторское определение законоотворчества; раскрыты общие принципы законоотворчества; выявлены и сформулированы юридические особенности Регламентов палат Федерального Собрания РФ.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что положения, сформулированные в процессе работы, могут быть применимы:

- в законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти РФ и субъектов РФ в рамках дальнейшего совершенствования законодательства в сфере функционирования представительных органов государственной власти субъектов РФ;

- в правотворческой деятельности высшего законодательного (представительного) органа РФ – Федерального Собрания РФ;

- в практической деятельности сотрудников Аппарата Совета Федерации ФС РФ и Государственной Думы ФС РФ, а также Аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Результаты исследования могут также применяться в ходе преподавания курса конституционного права и других дисциплин государственно-правовой специализации в юридических высших учебных заведениях, а также для проведения подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников Аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные выводы и положения диссертационного исследования представлены и опубликованы в материалах международных, всероссийских и региональных научно-практических конференций, в том числе: в международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы права» (г.Новосибирск, май, 2012), в международной научно-практической конференции «Актуальные

проблемы права и государства» (г.Новосибирск, июнь, 2012). В опубликованных автором работах положения и выводы одобрены на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Тульский институт управления и бизнеса им.Н.Д. Демидова». Основные положения работы были объявлены, обсуждены и получили положительную оценку на заседании «круглого стола» по теме: «Стратегические направления развития законодательства Российской Федерации до 2020 года» (г.Москва, март, 2011), проводимого комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, а также на Международной научной конференции, состоявшейся в Государственной Думе на тему: «Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире» (г.Москва, март, 2012).

Положения диссертации используются в учебном процессе НОУ ВПО «Тульский институт управления и бизнеса им.Н.Д. Демидова» при проведении лекционных и практических занятий по курсам «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право», «Муниципальное право Российской Федерации». Результаты диссертационного исследования получили свое практическое применение и были внедрены в работу Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в деятельность Орловского областного Совета народных депутатов, работу Арбитражного суда Московской области.

По теме исследования автором опубликовано 13 научных публикаций, из них 5 – в журналах, опубликованных в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, для опубликования основных результатов диссертационных исследований, и главы в двух монографиях.

**Структура диссертации** определяется закономерностью исследования, ее целью и задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## **I ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** автором обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее разработанности, а также определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, формулируется научная новизна и основные, выносимые на защиту, положения, обосновывается практическая значимость работы и указываются формы апробации результатов научного исследования.

**Первая глава – «Теоретические аспекты законоотворчества в Российской Федерации»** – состоит из трех параграфов.

**Первый параграф «Понятие законоотворчества в Российской Федерации»** посвящен уяснению сущности, содержания и определению понятия законоотворчества в России.

Автором уяснено, что законотворческий процесс как основополагающая, наиболее значимая составляющая правотворческого процесса является завершающим этапом всего процесса создания закона.

Законотворческий процесс представляет, прежде всего, особенное юридическое понятие и правовое установление, следовательно, необходимо отличать его от общего понятия законоотворчества.

Определено, что законотворчество выступает основным видом правотворческого процесса, тогда как для реализации данной всесторонней задачи разрабатываются и принимаются законопроекты.

**Во втором параграфе «Принципы законоотворчества в Российской Федерации»** приводится анализ принципов законоотворчества как направляющих элементов всей законотворческой правоприменительной и правоохранительной деятельности федеральных органов государственной власти.

Под принципами автор понимает более качественные характеристики, применяемые не только к законотворчеству, но и к правотворчеству, а также всем государственно-правовым явлениям и процессам.

Выделены следующие принципы законоотворчества:

- 1) принцип законности;



- 2) принцип научного характера законотворчества;
- 3) принцип демократизма;
- 4) принцип профессионализма;
- 5) принцип гласности;
- 6) принцип постоянного технического совершенствования принимаемых нормативных правовых актов;
- 7) принцип гуманизма;
- 8) принцип справедливости.

По итогу рассмотрения проблемных аспектов принципов законотворчества автор отмечает, что принципы законотворчества выполняют наиболее важные функции в правовом регулировании законотворчества:

- они выступают в качестве направляющих идей для законодателя, для определения направления совершенствования и унификации правовых норм;
- в случае пробелов в законодательстве, выступают и используются как юридическое основание. Сами же принципы должны носить фундаментальный характер и обладать стабильностью и устойчивостью.

Диссертант структурирует принципы законотворчества на два вида: зависящие от формы государственного устройства и формы правления (такие как принцип демократизма, гуманизма, справедливости, гласности (если речь идет об открытости обсуждения с народом принимаемых законов)) и не зависящие, то есть те, которые положены в основу каждого правового государства в мире (принцип законности, научной обоснованности, профессионализма, постоянного технического совершенствования принимаемых законов, а также гласности (в той мере, когда речь идет о доведении до общественности принятых нормативных актов)).

*В третьем параграфе «Особенности законотворческого процесса в зарубежных странах (на примере Германии, Испании и Франции)»* отмечается, поскольку в Российской Федерации законодательная деятельность отнесена к компетенции Федерального Собрания Российской Федерации, структурная особенность которого состоит в двухуровневом парламенте, представляется

интересным сопоставить опыт организации законотворческого процесса в странах с разными формами государственного устройства, при этом имеющие схожую структуру законодательного органа.

Так за основу рассматривалась законодательная деятельность в Германии, Франции и Испании, которая протекает в различных политических системах, имеет особую форму выражения, как процесс имеет свои процедурные особенности, получившие свое закрепление в конституциях, законах, регламентах парламентов.

Изучив особенности организации законодательного процесса всех трех стран можно выделить те, которые не предусмотрены российским законодательством, но опираясь на опыт каждой из рассматриваемой зарубежной страны, представляется интересным к применению в РФ с учетом исторически сложившихся особенностей российской государственности.

Необходимо применение в Российском парламенте опыта Германии по ограничению времени нахождения в статусе «законопроект». Законопроекты, не прошедшие рассмотрение в текущей сессии должны сниматься с рассмотрения. Если субъект права законодательной инициативы хочет принятие законопроекта, он повторно вносит его в следующей парламентской сессии.

В России имеет смысл использовать конституционный контроль над законами, принятыми парламентом, по аналогии с Францией, где контроль осуществляется до подписания закона Президентом Французской Республики. Указанный конституционный контроль может привести к незначительному снижению «скорости» от внесения законодательной инициативы до ее подписания, но в то же время произойдет повышение качественной составляющей принятых законов. Опыт, полученный французскими парламентариями за последние десятилетия, является бесценным для всех развивающихся в демократическом направлении стран, в том числе и для России. Применение права внесения законопроекта в Совет Федерации до рассмотрения его в первом чтении Государственной Думой, в значительной степени будет повышать статус Совета Федерации по аналогии с Сенатом Французской Республики.

Представляется интересной народная законодательная инициатива, существующая в Испании, которая представляет собой непосредственную форму реализации народовластия путем сбора не менее 500 тысяч подписей под законодательной инициативой в связи с чем, такая инициатива подлежит обязательному рассмотрению Конгрессом депутатов Испании (п.3 ст.87 Конституции Испании). Применение в РФ народной законодательной инициативы позволило бы в обход мнений субъектов, обладающих по закону правом законодательной инициативы, дать народу по крайней небольшую возможность также участвовать в построении правового государства. В свою очередь, в случае делегирования данного полномочия народу, данное право должно быть ограничено. Так, к примеру, не вправе субъекты, наделенные правом народной законодательной инициативы вносить в Государственную Думу проекты законов, затрагивающие перечень федеральных законов, которые перечислены в статье 106 Конституции РФ и подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации, а именно по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; вопросы войны и мира. К данному перечню можно также отнести уровень федеральных конституционных законов. С учетом численности населения в РФ, представляется целесообразным увеличить и количество подписей под законодательной инициативой, по сравнению с народной законодательной инициативой Испании.

Сравнительный анализ особенностей организации законодательного процесса в России и в таких странах Западной Европы как Испания, Франция и Германия показал, что нынешний конституционный порядок в этих странах сформировался примерно в середине прошлого столетия, ввиду чего законодательство в этих странах практически полностью сформировалось.

Нынешний законодательный процесс в парламентах рассмотренных западных странах посвящен не реформированию его основ, а по большей мере текущим изменениям законодательства, что в сравнении с объемами работы

российских законодателей, обуславливает отсутствие в постоянной необходимости в принятии неотложных законодательных решений. В сравнении с Испанией, Францией и Германией, Россия на сегодняшний день еще «молодое» демократическое государство, где у законодателей пока нет возможности размеренной законодательной работы, в процессе которой вырабатывались бы решения с учетом интересов всех заинтересованных сторон.

**Вторая глава – «Процессуальные аспекты парламентского законодательства в России»** – состоит из четырех параграфов.

*В первом параграфе «Процедура законодательной инициативы»* анализируется сущность и особенности процедуры законодательной инициативы, а также достаточно объемный перечень лиц, которые обладают правом законодательной инициативы.

Автор придерживается мнения, что реализовать субъектом, обладающим правом законодательной инициативы возможно в рамках стадии законодательной инициативы, тем самым ставя перед законодателем необходимость в издании нового или корректировке уже существующего нормативного правового акта. Право законодательной инициативы наступает в момент внесения самого законопроекта. Ему соотносится обязанность законодательного органа принять внесенный законопроект к рассмотрению, включить его в повестку заседания, рассмотреть и, по возможности, принять его. Основной формой проявления права законодательной инициативы является внесение в законодательный орган уже подготовленного законопроекта.

Диссертант в заключение приводит следующие критерии, которые могут способствовать совершенствованию процедуры законодательной инициативы:

– процесс контроля над правильностью применения действующих законов должен быть закреплен за судами;

– стоит предусмотреть в Регламенте Государственной Думы нормы-санкции, за внесение ненадлежаще оформленного и некачественного с юридической точки зрения законопроекта, чтобы присутствовала персональная ответственность субъекта права законодательной инициативы за свой

законопроект;

– повышению качества принимаемых законопроектов во много может способствовать предварительная стадия (до внесения в Государственную Думу) работы над будущим законопроектом, которая, к примеру, может найти свое применение путем организации тематических «круглых столов», по результатам которых и определяется дальнейшее придание законодательной инициативе статуса законопроекта.

*Во втором параграфе «Порядок рассмотрения законопроектов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»* автор акцентирует внимание на том, что критерии и степень участия Государственной Думы в законодательном процессе является приоритетным направлением развития законодательства.

В параграфе отмечено, что рассмотрение Государственной Думой поступивших законопроектов производится, как правило, в трех чтениях, при условии, если иное не определено федеральным законодательством или Регламентом Государственной Думы.

Право законодательной инициативы, реализуется в форме законопроектов и законодательных предложений, вносимые субъектами, наделенными данным правом Конституцией РФ. Законопроекты и законодательные предложения понятия, отличные друг от друга. Так законопроект представляет собой текст, оформленный надлежащим образом, по структуре содержащий в себе статьи, главы и иное. В свою очередь, законодательное предложение заключает в себе идейную концепцию будущего нормативного правового акта, которое получает статус «законопроект» после того как поступит в Государственную Думу. Однако данный законопроект может лишиться своего статуса, если Государственная Дума признается несостоятельным. Исходя не только из практического опыта, но и из нормативного закрепления статуса Государственной Думы, видно, что основная законопроектная работа осуществляется на уровне «нижней» палаты парламента.

Диссертант настаивает на том, что внедрение в деятельность парламента Российской Федерации такого института экспертизы, как «правовая экспертиза»,

способствует улучшению подготовительной и, как следствие, законодательной деятельности парламента, что приводит к увеличению эффективности и совершенствованию принимаемых законов, в тоже время сокращает количество непродуманных законодательных инициатив.

Необходимо предусмотреть внедрение апробации в систему экспертиз, проводимых в Государственной Думе над законопроектами, причем в период между вторым и третьим чтениями, чтобы практический работник мог оценить применимость и значимость принимаемого законопроекта, а также возникновение возможных пробелов и трудностей при дальнейшей его реализации.

В заключение параграфа определено, что повышению качества законопроектной деятельности в Государственной Думе способствовал бы отдельный специализированный федеральный закон, который регламентировал все базовые стадии разработки и прохождения законопроектов (федеральных конституционных и федеральных законов), а также определял полномочия субъектов права законодательной инициативы. Диссертант в своей работе приводит авторскую структуру проекта федерального закона.

***Третий параграф «Порядок рассмотрения законопроектов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»*** нацелен на изучение, правовой анализ и оценку особенностей порядка рассмотрения законопроектов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Назначение Совета Федерации заключается в обеспечении представительства всех субъектов Российской Федерации при принятии нормативных правовых актов, осуществлении мер сдержек и противовесов внутри Федерального Собрания как фильтрующего элемента от принятия необдуманных и неточных решений, а также в обеспечении контрольной функции по качеству принимаемых нормативных правовых актов.

В работе определено, что важнейшим полномочием Совета Федерации является право законодательной инициативы. Следует отметить, что законодательная инициатива в Совете Федерации реализуется членом Совета

Федерации.

Следует отметить, что современная практическая деятельность в законодательстве позволяет активно и эффективно его (право законодательной инициативы) использовать. Совет Федерации одобряет практически все федеральные законы, принятые Государственной Думой, однако существует мнение, что такой сложившийся конвейерный порядок работы «верхней» палаты парламента не идет на пользу новейшему российскому законодательству.

По итогам параграфа установлено:

– существует необходимость в придании законодательной инициативе Совета Федерации особого значения, в связи с чем законодательные инициативы «верхней» палаты парламента будут рассматриваться в Государственной Думе в приоритетном порядке;

– при предоставлении права законодательной инициативы населению страны реализуется демократический принцип законодательного процесса. Для реализации этого права в России необходимы поправки в Конституцию РФ. В случае если данные права законодательно будут предоставлены населению, произойдет укрепление политических гарантий в России;

– на сегодняшний день решению вопроса повышения эффективности Российского парламента может способствовать разработка и принятие единого нормативного правового акта, регулирующего всю деятельность Федерального Собрания, или, по крайней мере, общего регламентного документа, который может положительно сказаться на содержании и функционировании законодательства в Российской Федерации.

***В четвертом параграфе «Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам законодательства»*** приводятся положения о том, что государственным органам свойственно нарушать конституционные права и свободы человека и гражданина, вследствие существования пробелов в законодательстве. Для регулирования конституционного законодательства был создан Конституционный Суд. Конституционный Суд, выявив недостаток в законе, проводит по нему проверку, результатом которой становится решение о

признании закона неконституционным в связи с пробелом. Результативность и эффективность решений Конституционного Суда характеризуется их воздействием на законотворческую деятельность, и в целом на всю систему российского законодательства.

В параграфе установлено, что решения Конституционного Суда РФ получают актуальность при эффективности воздействия на законотворческую деятельность, и в случае исключения правовых пробелов путем издания соответствующих постановлений по определению параметров правового регулирования, в том числе и Конституции РФ, обеспечивается единство и законность конституционно-правового поля.

По итогу параграфа определено, что работа Конституционного Суда Российской Федерации по совершенствованию законодательства, в частности Конституции РФ, ведется, но не быстрыми темпами, а Федеральное Собрание Российской Федерации в лице «верхней» и «нижней» палаты парламента фактически не запрашивает Конституционный Суд по регламентации той или иной конституционно-правовой коллизии. Можно только надеяться, что в настоящее время законодатель обладает знаниями и умением правильно применить Конституцию РФ в своей законотворческой практике. Для расширения возможности правильного влияния на законодательную деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, предлагается введение определенной нормы в Регламенты палат Федерального Собрания РФ либо в предложенную автором структуру проекта федерального закона, которая предусматривает определенный контроль над законодательным процессом со стороны Конституционного Суда РФ.

**В заключении** подводятся основные итоги диссертационного исследования, делаются выводы теоретического и практического направления, а также предложения по совершенствованию дальнейшей законодательной деятельности в Российской Федерации.



**По теме диссертации автором опубликовано 13 работ общим объемом 6,5 п.л.**

**I. Статьи в изданиях по списку Высшей аттестационной комиссии  
Министерства образования и науки Российской Федерации**

1. Иванов К.К. Особая роль правовой экспертизы в законотворческом процессе // Судебная практика в Западной Сибири. 2012. № 1. С. 116-121. 0,4 п.л.

2. Иванов К.К. О стадии рассмотрения и одобрения закона Советом Федерации // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). 2012. № 6. С. 517-522. 0,4 п.л.

3. Иванов К.К. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Мир науки, культуры, образования. 2012. № 4(35). С. 323-325. 0,4 п.л.

4. Иванов К.К. Влияние Конституционного Суда Российской Федерации на законотворческую деятельность Федерального Собрания Российской Федерации // Юридическая мысль. 2012. № 3(71). С. 53-59. 0,5 п.л.

5. Иванов К.К. Особенности прохождения законопроекта в Государственной Думе на стадии второго чтения // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). 2012. № 8. С. 547-552. 0,45 п.л.

**II. Монографии по теме диссертации**

6. Иванов К.К. Законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Власть как механизм народного представительства: монография / под науч. и общ. ред. Г.В. Синцова, О.Н. Булакова. – Пенза: Приволжский Дом знаний. 2012. С. 27-49. 1,2 п.л.

7. Иванов К.К. Процесс одобрения законов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Некоторые проблемы современного конституционного развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: монография / под науч. и общ. ред. В.В. Гошуляка, Г.В. Синцова. – Пенза: Приволжский Дом знаний. 2012. С. 7-22. 0,9 п.л.

### III. Статьи в научных изданиях

8. Иванов К.К. Особенности регламентации законодательного процесса в Российской Федерации // Сб. научных трудов МНЮИ. Выпуск 4 - М.: Изд-во МНЮИ. 2011. С. 361-373. 0,6 п.л.

9. Иванов К.К. Право законодательной инициативы и особенности ее реализации депутатами Государственной Думы // Юридическая наука. 2012. № 2. С. 29-32. 0,35 п.л.

10. Иванов К.К. Особенности законотворческого процесса в зарубежных странах (на примере Франции) // Молодой ученый. 2012. № 3. С. 291-294. 0,45 п.л.

11. Иванов К.К. Законотворческая деятельность государства при использовании принципа демократизма // сб. науч. ст. «Актуальные вопросы права»: материалы международной заочной научно-практической конференции. – Новосибирск: Изд. «Сибирская ассоциация консультантов». 2012. С. 101-104. 0,3 п.л.

12. Иванов К.К. Стадия рассмотрения законопроектов Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в третьем чтении // сб. науч. ст. «Актуальные проблемы права и государства»: материалы международной заочной научно-практической конференции. – Новосибирск: Изд. «Сибирская ассоциация консультантов». 2012. С. 83-86. 0,2 п.л.

13. Иванов К.К. Право законодательной инициативы Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации // Научная перспектива. 2013. №1. С. 36-38. 0,34 п.л.

Подписано в печать 11.04.2013 г. Заказ № \_\_\_\_\_  
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.  
Издательство АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»  
111395, г. Москва, ул. Юности, 5.