

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Законодательный процесс в парламентах России и США:  
сравнительно-правовое исследование**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

студентки 2 курса 261 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
Пивоваровой Елены Олеговны

Научный руководитель  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права,  
к. юрид. н., доцент

\_\_\_\_\_

Н.Н. Аверьянова

Зав. кафедрой конституционного  
и муниципального права,  
д. юрид. н., профессор

\_\_\_\_\_

Г.Н. Комкова

Саратов 2016

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Задача повышения качества принимаемых законов и эффективности законодательства является одним из приоритетов развития российского государства. Качество законодательства определяется уровнем правового регулирования организации законодательного процесса. На современном этапе законодательная деятельность российского парламента характеризуется недостаточной эффективностью – требуется совершенствование правового регулирования федерального законодательного процесса в России в целях его оптимизации и повышения качества конечного продукта – законодательного акта.

Несмотря на значительное количество научных исследований, посвященных изучению федерального законодательного процесса в России, исследованию данного института в сравнительно-правовом контексте уделено недостаточно внимания.

**Цель** данного исследования заключается в комплексном изучении института федерального законодательного процесса России и США в сравнительно-правовом контексте, выявлении проблем и формулировании предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования федерального законодательного процесса в России с учетом организационно-правового опыта США.

Достижение поставленной цели определяет содержание **задач** исследования: определение понятия «законодательный процесс» и соотношения его со смежными понятиями; изучение принципов федерального законодательного процесса в России и США; изучение содержания основных стадий федерального законодательного процесса в России и США; разработка предложений по оптимизации законодательного процесса РФ с учетом организационно-правового опыта США.

**Методологическую основу** исследования составляют всеобщий диалектический метод научного познания; общелогические приемы

исследования: анализ, синтез, индукция, дедукция; общенаучные методы теоретического познания: абстрагирование, аналогия, логический метод; системный и системно-функциональный подходы; частнонаучные методы: формально-догматический, исторический, сравнительно-правовой.

**Материалы исследования.** Теоретическую основу исследования составляют труды российских и американских авторов, посвященные комплексному изучению института законодательного процесса или же изучению отдельных элементов или аспектов законодательного процесса. Нормативную базу исследования составляют нормативно-правовые акты РФ и США, устанавливающие правовые основы организации федерального законодательного процесса.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что комплексное сравнительно-правовое исследование организационно-правовых основ федерального законодательного процесса России и США проведено впервые.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Определение законодательного процесса как нормативно урегулированной и осуществляемой в рамках законодательно установленных процедур деятельности уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц по внесению и рассмотрению законопроектов в парламенте, а также принятию и промульгации законов.

2. Классификация принципов федерального законодательного процесса России, исходя из их положения в рамках системы права: общеправовые принципы; конституционные (отраслевые) принципы; специальные принципы законодательного процесса (как правового института).

3. Вывод о необходимости совершенствования порядка предоставления Правительством РФ заключений на «финансовые» законопроекты.

4. Заключение о целесообразности уточнения статуса высших судов как субъектов права законодательной инициативы, стимулирования Совета Федерации в инициировании законопроектов, а также установления

дополнительных условий для законопроектов, вносимых депутатами Государственной Думы.

5. Предложение об исключении из перечня категорий законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению в Государственной Думе, законопроектов, внесенных в палату во исполнение ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ и поручений Президента РФ.

6. Вывод о необходимости функционального выравнивания палат Федерального Собрания в федеральном законодательном процессе путем расширения полномочий и форм участия в нем Совета Федерации;

7. Вывод о целесообразности разграничения отклонения Советом Федерации федерального закона и возвращения Советом Федерации федерального закона в Государственную Думу с поправками.

8. Вывод о необходимости устранения выявленных дефектов, пробелов и противоречий в правовом регулировании федерального законодательного процесса РФ, в особенности, института экспертизы законопроектов.

9. Выводы о необходимости закрепления за Президентом РФ обязанности излагать свои мотивы при отклонении закона; регламентации перечня оснований и формы изложения мотивов Президентом РФ при отклонении закона; закрепления за Конституционным Судом исключительного права определения по запросу Президента соответствия Конституции РФ принятого федерального закона, не вступившего в силу, а также процедуры принятия федерального закона; исключения практики возвращения Президентом РФ федеральных законов без рассмотрения; закрепления в законодательстве положения о том, что повторно принятые Федеральным Собранием РФ федеральные законы, а также принятые федеральные конституционные законы, не должны направляться на подпись Президенту РФ.

**Структура и содержание работы.** Настоящая работа включает в себя введение, две главы, состоящие из пяти параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

## Основное содержание работы

**Первая глава «Понятие и правовые основы законодательного процесса в России и США»**, состоящая из двух параграфов, посвящена теоретическому осмыслению понятия законодательного процесса, а также анализу правовых основ и принципов федерального законодательного процесса России и США.

**В параграфе первом «Понятие законодательного процесса в науке конституционного права России и США»** проводится анализ сложившихся в конституционно-правовой науке России научных подходов к определению понятия «законодательный процесс» и соотношению данного понятия со смежными понятиями, рассматривается определение данного понятия в правовой науке США, формулируется авторское определение понятия «законодательный процесс».

Теория законодательного процесса США и разработанные американскими авторами подходы к определению понятия законодательного процесса во многом схожи с теми подходами, которые сложились в российской конституционно-правовой науке.

Понятие законодательного процесса важно отделять от понятий правотворческого процесса, законотворческого процесса, законопроектного процесса, законодательной деятельности, законодательной процедуры. Каждый из рассмотренных терминов обладает собственным значением. Отождествление понятия законодательного процесса с одним из перечисленных смежных понятий неверно с точки зрения правовой теории и методологии, а также пагубно – с позиции построения на спорной теоретической основе правовых исследований.

Законодательный процесс – это нормативно урегулированная и осуществляемая в рамках законодательно установленных процедур деятельность уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц по внесению и рассмотрению законопроектов в парламенте, а также принятию и промульгации законов.

**В параграфе втором «Правовые основы и принципы законодательного процесса в России и США»** рассматриваются источники права законодательного процесса в России и США, проводится анализ и классификация принципов федерального законодательного процесса.

Систему источников права законодательного процесса России составляют Конституция РФ 1993г., федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления Конституционного Суда РФ, Регламенты палат Федерального Собрания РФ. Систему источников законодательного процесса США составляют Конституция США 1787г., Правила палат Конгресса США, федеральные законы, решения Верховного Суда РФ.

Несмотря на принадлежность российской и американской правовых систем к различным правовым семьям, значительную место среди источников права законодательного процесса занимают решения высшего органа конституционной юстиции и в РФ, и в США.

Систему принципов законодательного процесса России составляют общеправовые принципы; конституционные (отраслевые) принципы; принципы права законодательного процесса (как правового института) или специальные принципы. К числу специальных принципов законодательного процесса относятся принципы научности, непрерывности (континуитета) законодательного процесса, профессионализма участников, гласности, оперативности, технического совершенства законов; принцип верховенства парламента в законодательном процессе; принцип стадийности законодательного процесса; принцип коллегиальности.

Основные принципы федерального законодательного процесса РФ и США во многом перекликаются. Объясняется это наличием республиканской формы правления, федеративной формы административно-территориального устройства, и, провозглашением демократических ценностей в качестве приоритетов развития – и в России, и в США.

В то же время, гипертрофированный принцип разделения

государственных властей в США в контексте, так называемого, режима «разделенного правления» Президента и парламента обуславливают своеобразие взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти в США. Данный принцип, а также организационные принципы дисконтинуитета и равенства палат определяют основные различия в организации федерального законодательного процесса в РФ и в США.

**Вторая глава «Организация законодательного процесса в России и США»**, состоящая из трех параграфов, нацелена на сопоставительное изучение организации и правового регулирования основных стадий федерального законодательного процесса в России и США.

**В параграфе первом «Реализация права законодательной инициативы в России и США»** рассматривается правовое регулирование первой стадии федерального законодательного процесса в России и США.

Круг субъектов права законодательной инициативы в России значительно шире, чем в США, и включает 727 субъектов, против 435 субъектов в США.

Среди субъектов права законодательной инициативы в России пассивными остаются высшие суды, для которых право законодательной инициативы во вопросам их ведения оказалось избыточным, а также Совет Федерации. Чрезмерную активность в инициировании законопроектов демонстрируют депутаты Государственной Думы. Законопроекты, инициированные депутатами Государственной Думы, менее чем в 50% случаев становятся законами. Это один из факторов невысокой эффективности законодательного процесса.

Требуется уточнение статуса высших судов как субъектов права законодательной инициативы, стимулирование Совета Федерации в инициировании законопроектов, и установление дополнительных требований к законопроектам, вносимым депутатами Государственной Думы.

Процедура реализации права законодательной инициативы в России – значительно сложнее, чем в США, и предусматривает подготовку пакета

обязательных сопроводительных документов к законопроекту. Одним из сопроводительных документов к «финансовым» законопроектам служит заключение Правительства РФ.

В целях устранения возможности затягивания законодательного процесса со стороны исполнительной власти необходимо более четко определить порядок предоставления Правительством РФ заключений на «финансовые» законопроекты.

**В параграфе втором «Рассмотрение законопроектов в парламентах России и США»** в сравнительном контексте изучается правовое регулирование стадий рассмотрения и принятия законов в парламентах России и США.

Конституция РФ 1993 года поставила палаты Федерального Собрания РФ в неравное положение, закрепив доминирующее положение за Государственной Думой. Федеральный закон вносится исключительно в Государственную Думу, принимается Государственной Думой. Вето Совета Федерации Государственной Думой может быть преодолено. Сроки рассмотрения закона Советом Федерации – зафиксированы в Конституции РФ, сроки рассмотрения законопроектов в Государственной Думе – не определены. Сроки представления поправок, отзывов к законопроектам, находящимся на рассмотрении в нижней палате, могут быть произвольно установлены нижней палатой. Совет Федерации оказывается в «подчиненном» положении по отношению к Государственной Думе.

В США палаты Конгресса США – равны, законопроект может быть внесен в любую палату; каждая палата самостоятельно устанавливает сроки рассмотрения законопроектов; законопроект может стать законом только при достижении согласия обеих палат.

Требуется функциональное выравнивание палат Федерального Собрания РФ в федеральном законодательном процессе путем расширения форм участия Совета Федерации в рассмотрении законопроектов Государственной Думой; четкого нормативного закрепления сроков рассмотрения

законопроектов в Государственной Думе, сроков представления в Государственную Думу поправок, отзывов и предложений по законопроектам; а также закрепления за Советом Федерации обязанности рассматривать все федеральные законы, принятые Государственной Думой с расширением сроков такого рассмотрения.

Требуется стимулировать активное участие органов государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе и регламентировать формы такого участия в российском законодательстве в целях реализации принципа федеративного устройства России.

Президент РФ и Правительство РФ активно участвуют в федеральном законодательном процессе в форме непосредственного участия полномочных и иных представителей в заседаниях палат при обсуждении любых законопроектов; представления поправок, отзывов, предложений по законопроектам.

Полномочия Президента РФ как главы государства, такие как определение основных направлений внутренней и внешней политики государства, направление посланий Федеральному Собранию РФ, а также издание указов и распоряжений, поручений и указаний, служат дополнительными усиливающими рычагами влияния на ход федерального законодательного процесса со стороны Президента РФ.

Необходимо исключить из перечня категорий законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению в Государственной Думе РФ, законопроекты, внесенные в Государственную Думу во исполнение ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ и поручений Президента РФ. Послания Президента РФ не обладают силой нормативного правового акта; по смыслу принципа разделения властей Федеральное Собрание РФ не является субъектом исполнения президентских поручений и указаний; поручения как акты Президента РФ не предусмотрены законодательством.

Необходима более четкая регламентация форм взаимодействия Правительства РФ и Президента РФ, с одной стороны, и Федерального

Собрания РФ, с другой, в рамках законодательного процесса в целях обеспечения баланса государственных властей.

Кроме того, необходимо устранить многочисленные правовые дефекты, пробелы, коллизии, а также неприемлемые диспозитивные положения в правовом регулировании федерального законодательного процесса России, и, в особенности, института экспертизы законопроектов и законов.

**В параграфе третьем «Промульгация федеральных законов в России и США»** рассматривается правовое регулирование стадии подписания закона Президентом и его официального опубликования.

И в России, и в США найдены инструменты расширения влияния Президента на законодательный процесс на его завершающей стадии. В России – это возвращение закона без рассмотрения, в США – «карманное» вето.

Основными преимуществами правового регулирования института права вето Президента США является четкое его четкое правовое определение; закрепление в Основном законе в качестве обязательного условия представления Президентом своих возражений при отклонении закона; отсутствие у Президента законодательной возможности затягивания законодательного процесса в случае преодоления Конгрессом его вето.

С целью обеспечения принципа разделения государственных властей, необходимо закрепить обязанность Президента РФ излагать свои мотивы при отклонении закона; закрепить за Конституционным Судом исключительное право определения по запросу Президента соответствия Конституции РФ принятого федерального закона, не вступившего в силу, а также процедуры принятия федерального закона; исключить практику возвращения Президентом РФ федеральных законов без рассмотрения; закрепить в законодательстве положение о том, что повторно принятые Федеральным Собранием РФ федеральные законы, а также принятые федеральные конституционные законы, не должны направляться на подпись Президенту РФ.

## Заключение

По итогам проведенного сравнительно-правового исследования были сформулированы выводы и направления совершенствования российского законодательства в сфере регулирования законодательного процесса.

1. Законодательный процесс следует определять как нормативно урегулированную и осуществляемую в рамках законодательно установленных процедур деятельность уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц по внесению и рассмотрению законопроектов в парламенте, а также принятию и промульгации законов.

Понятие законодательного процесса необходимо отделять от понятий правотворческого процесса, законотворческого процесса, законопроектного процесса, законодательной деятельности, законодательной процедуры.

2. Несмотря на принадлежность российской и американской правовых систем к различным правовым семьям, значительную место среди источников права законодательного процесса занимают решения высшего органа конституционной юстиции и в РФ, и в США.

3. Основные принципы федерального законодательного процесса РФ и США во многом перекликаются. Объясняется это схожестью форм государственного устройства России и США.

В то же время, гипертрофированный принцип разделения государственных властей в США в контексте режима «разделенного правления» Президента и парламента обуславливают своеобразие взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти в рамках федерального законодательного процесса. Данный принцип, а также организационные принципы дисконтинуитета и равенства палат определяют основные различия в организации федерального законодательного процесса в РФ и в США.

4. Конституционно-правовое регулирование стадии реализации права законодательной инициативы в России требует совершенствования на ряде направлений: в части уточнения статуса отдельных субъектов права

законодательной инициативы; а также регламентации порядка и сроков предоставления Правительством РФ заключений на «финансовые» законопроекты.

5. Конституционно-правовое регулирование «парламентских» стадий федерального законодательного процесса в России требует совершенствования в следующих аспектах: выравнивание полномочий палат Федерального Собрания РФ в законодательном процессе; пересмотр системы приоритетов при формировании повестки дня в палатах российского парламента; четкая регламентация участия исполнительной власти в законодательном процессе; уточнение и развитие правового регулирования института экспертизы законопроектов; более полное обеспечение интересов субъектов РФ в законодательном процессе; совершенствование порядка преодоления разногласий между палатами парламента.

6. В части правового регулирования стадии промульгации закона необходимо закрепить обязанность Президента РФ излагать свои мотивы при отклонении закона, а также определить правовые последствия невыполнения данного условия; регламентировать форму изложения мотивов Президентом РФ при отклонении закона, а также сформировать и закрепить в законодательстве перечень оснований для отклонения Президентом федеральных законов; закрепить за Конституционным Судом исключительное право определения по запросу Президента соответствия Конституции РФ принятого федерального закона, не вступившего в силу, а также процедуры принятия федерального закона; исключить практику возвращения Президентом РФ федеральных законов без рассмотрения в целях обеспечения принципа разделения властей; закрепить в законодательстве положение о том, что повторно принятые Федеральным Собранием РФ федеральные законы, а также принятые федеральные конституционные законы, не должны направляться на подпись Президенту РФ.

### Список публикаций за 2014-2016 гг.

1. Локтионова Е.О. Право как минимум добра в учениях русских правоведов: актуальность в условиях современной правовой действительности России // Сборник материалов конференции «XIX Студенческая международная заочная научно-практическая конференция «Молодежный форум: гуманитарные науки». 2014. №12(18). С.257-263. ISSN 2310-032X.
2. Аверьянова Н.Н., Локтионова Е.О. Морально-этический облик депутата парламента как предмет правового регулирования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2015. Выпуск 1. С.100-104. ISSN 1814-733X ISSN 1994-2540
3. Локтионова Е.О. Конституционная ответственность депутата представительного органа власти в России и США: сравнительно-правовой анализ // Конституционные проблемы народовластия в современном мире: Материалы студенческого и магистерского круглых столов в рамках VI Международного Конституционного форума, посвященного 105-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского. Вып.6, часть 2: сборник научных статей [Электронный ресурс] – Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2015. С.121-126. ISBN 978-5-9999-2339-4
4. Loktionova E.O. Legal regulation of lobbying activities in Russia and the US // Актуальные исследования молодых ученых в области гуманитарных наук: материалы научной конференции. Саратов: Изд-во «Техно-Декор», 2015. С.192-198. ISBN 978-5-903357-52-9
5. Локтионова Е.О. Народная законодательная инициатива: правовое регулирование и реализация в РФ и США // Актуальные проблемы политического, правового и социального развития России: Материалы VIII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (17 апреля 2015, г. Саратов). [Электронный ресурс] – Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2015. С.327-337. ISBN 978-5-91879-515-6

6. Локтионова Е.О. Проблемы правовой регламентации лоббистской деятельности в России // Эволюция новой экономической системы в условиях глобализации. Материалы II заочной Международной научно-практической конференции. 25 апреля 2015 года. - Саратов: ИЦ "Наука", 2015. С. 96-102. ISBN 978-5-999-2393-6

7. Локтионова Е.О. Конституционное право на образование в РФ: новое содержание и проблемы реализации в контексте реформы образования // Проблемы правового обеспечения реформирования образования в России: Материалы научного семинара. Саратов: ИЦ «Наука», 2015. С. 69-74. ISBN 978-5-9999-2478-0

8. Аверьянова Н.Н., Локтионова Е.О. Экспертиза законопроектов в законотворческом процессе: правовая теория и классификация // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2016. Выпуск 1. С.107-12. ISSN 1814-733X ISSN 1994-2540

9. Аверьянова Н.Н., Локтионова Е.О. Экспертиза в законотворческом процессе РФ: проблемы и перспективы правового регулирования // Парламентаризм в современном мире: теория и практика: Материалы VII Международного Конституционного Форума, посвященного 10-летию юридического факультета Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (11 декабря 2015г.). Часть 1. Саратов, 2016. С.3-8. ISBN 978-5-91879-579-8

10. Пивоварова Е.О. Право вето Президента как предмет конституционно-правового регулирования в РФ и США: сравнительно-правовой анализ // Наука и общество: проблемы современных гуманитарных исследований: сб. трудов Всероссийской очно-заочной научно-практической конференции студентов-стипендиатов ОРФ (Саратов, 14 ноября 2015г.) / под ред. Д.Н. Конакова. Саратов: СГУ, 2016. С.380-385. ISBN 978-5-9999-2596-1