***1. Историческая справка.***

Понимание роли и места органов народного представительства в политической системе современной России невозможно без всестороннего осмысления многовековой истории законодательных учреждений - от веча и боярской думы, до дореволюционных Государственных Дум и Государственного Совета, советского народовластия, современных форм парламентской демократии.

Вече было формой непосредственного участия народа в решении государственных дел. Это было собрание всех свободных жителей. Летописи упоминают о вечевых собраниях во всех древнерусских княжествах. Предметом обсуждения на вече могла стать любая проблема государственной жизни, чаще всего решались вопросы о призвании и изгнании князей, о военных походах и о заключении мирных договоров. В большинстве русских земель вечевые собрания исчезают после татаро-монгольского нашествия. В Северо-западных землях (Новгород, Псков, Смоленск) вече играло большую роль и просуществовало дольше, так как эти княжества не были разорены татаро-монгольскими войсками. Однако после включения в состав Московского царства и в этих землях вече отмирает.

Во всех русских землях действовали княжеские думы. Княжеские думы - постоянный совет при князе, в который входили ближайшие его соратники. Как правило, князь не предпринимал никакого серьезного дела, не обсудив его со своими боярами. Нередко в княжеских думах участвовали и представители духовенства, однако их участие не было постоянным.

Боярская дума явилась продолжением княжеской думы в новых исторических условиях Московского царства. Без думы не обходится ни один государь, не исключая и Ивана Грозного.

Самостоятельной роли боярская дума не играет, она, всегда действует вместе с царем, составляя совместно с государем единую верховную власть. Это единство особенно рельефно проявлялось в делах законодательства и в международных сношениях. По всем делам вы носилось решение в следующей форме: "Государь указал и бояре приговорили" или "По государеву указу бояре приговорили".

Боярская дума просуществовала до конца XVII века и позднее была преобразована в сенат. Одним из крупных явлений политической жизни Московского государства XVI-XVII веков были Земские соборы, игравшие важную роль в законотворческой деятельности. В XVII веке Земский собор включал две части: одна состояла из руководителей высшей администрации, церковного руководства, членов боярской думы, начальников приказов, другая составлялась из выборных представителей всех сословий.

Сфера деятельности Земских соборов была чрезвычайно широка и включала выборы царя (в чрезвычайных обстоятельствах), внешние сношения, установление налогов и податей, поддержание порядка внутри государства и даже военные распоряжения в случае неприятельского вторжения.

В царствование Алексея Михайловича Земские соборы играли существенную роль в разработке и систематизации законодательства. Не случайно свод законов этой эпохи получил название Соборного уложения (1649 год).

В 1653 году был созван последний Земский собор. После него в царствование Алексея Михайловича не созывались уже более представители всего народа, однако для обсуждения тех или иных вопросов правительство призывало выборных от того класса населения, которого эти вопросы непосредственно затрагивали, создавая из выборных членов своего рода "комиссии экспертов".

В царствование Петра I особое значение приобретает Правительствующий Сенат, утвержденный в 1711 году и ставший органом, решавшим все важнейшие дела управления, суда и текущего законодательства. Основанный Петром I Сенат не был похож на сенат Швеции, Польши и других стран. Степень предоставленной Правительствующему Сенату власти определялась тем, что он был учрежден "вместо его царского величества собственной персоны" на время постоянных отлучек Петра I, мешавших ему заниматься текущими делами.

Учреждением, в чем-либо ограничивающим власть Петра, Сенат не был: он действовал только по поручению царя и перед ним за все отвечал. При преемниках Петра роль Сената уменьшается, особенно в сфере законодательства. Александр I в 1802 году окончательно лишает Сенат статуса законосовещательного учреждения, передав эти функции Государственному Совету.

Учрежденный в 1801 году Государственный Совет стал в 1810 году высшим законосовещательным учреждением Российской империи. Все законы, законодательные акты перед утверждением императором должны были обязательно обсуждаться в Государственном Совете.

Члены Государственного Совета до 1906 года назначались царем из числа высших сановников. Министры являлись членами Государственного Совета по должности. С 1812 по 1865 год Председатель Государственного Совета являлся одновременно и Председателем Кабинета министров.

Государственный Совет играл важную роль в подготовке и издании первого Полного Собрания законов и Свода Законов Российской империи (к 1833 году было подготовлено 33 тома Полного Собрания и 15 томов Свода Законов). В царствование Александра II Государственный Совет принимал активное участие в разработке законодательной базы реформ 60-70-х годов.

В 1906 году Николаем II была создана двухпалатная система высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней - Государственный Совет.

С 1906 года Государственный Совет становится полупредставительным органом. Председатель и вице-председатель Совета, а также половина его членов назначались императором, половина членов Государственного совета избиралась от духовенства, дворянства, земств, Академии наук и профессоров университетов, крупнейших организаций промышленников и торговцев.

Государственная Дума и Государственный Совет имели равные законодательные права. На рассмотрение императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

Николай II и царское правительство с 1913-1914 годов практически прекратили взаимодействие с законодательными палатами.

После Февральской революции ни Государственная Дума, ни Государственный Совет не возобновляли свою работу. Февраль 1917 года стал завершением краткой истории развития российских парламентских традиций в начале XX века.

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 года сложилась новая система представительной власти. Ею стали Советы.

Верховный Совет СССР являлся высшим органом государственной власти Советского Союза, принимавшим решения по важнейшим вопросам государственного строительства, экономики, социально-культурной сферы, определявшим основные направления внешней политик и, осуществлявшим высший контроль за деятельностью государственного аппарата. На Верховный Совет СССР Конституция возлагала избрание Президиума Верховного Совета СССР, образование Правительства СССР, избрание Верховного Суда СССР, назначение Генерального прокурора СССР. Верховный Совет СССР мог назначить следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу.

Верховный Совет СССР избирался населением сроком на 4 года путем всеобщего, равного и прямого избирательного права. Депутатом мог быть избран гражданин СССР не моложе 23 лет.

Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат - Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирался по норме: один депутат на 300 тыс. человек населения. В Совет Национальностей избирались по 32 депутата от каждой союзной республики, по 11 депутатов от каждой автономной республики, по 5 депутатов от каждой национальной области и по 1 депутату от каждого национального округа.

Обе палаты обладали правом законодательной инициативы, их сессии проходили одновременно, в случае разногласий между палатами вопрос рассматривался согласительной комиссией, образуемой самими палатами на паритетных началах.

Каждая палата образовывала постоянные комиссии: мандатную, комиссию законодательных предположений, планово-бюджетную, комиссию по иностранным делам, комиссию по делам молодежи, а также комиссии по отраслям или группам отраслей экономики и государственного управления.

Законодательная деятельность Верховного Совета СССР осуществлялась в двух формах: непосредственно путем принятия законов и путем утверждения указов Президиума Верховного Совета СССР, изданных в период между сессиями.

Президиум Верховного Совета СССР имел широкие полномочия вносить изменения и дополнения в действующее законодательство, в том числе в законы СССР и Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. Утверждение указов Президиума Верховного Совета СССР общенормативного характера проводилось на собиравшихся 2 раза в год сессиях Верховного Совета СССР.

Голосование законов производилось раздельно по палатам. Закон считался утвержденным, если за его принятие в каждой из палат подавалось простое большинство голосов (для внесения изменений в Конституцию требовалось квалифицированное большинство, не менее 2/3 голосов, в каждой палате). Руководящим ядром всех государственных органов, в том числе и Верховного Совета СССР, являлась Коммунистическая партия, выдвигаемые КПСС задачи определяли деятельность каждого Совета, лежали они и в основе деятельности Верховного Совета СССР.

Как свидетельствует практика работы Верховных Советов СССР, в их деятельности сочетались ростки демократии, позволявшие поддерживать тесную связь депутатов с избирателями, накапливать элементы парламентской культуры, вносить определенный вклад в развитие и совершенствование законодательной системы, и формально-бюрократический стиль решения многих ключевых вопросов, вытекавший из доминирования партийно-политического подхода во всех областях жизни страны, в том числе и в сфере законотворчества.

Существенная активизация деятельности советов всех уровней начинается после отмены статьи 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. Особенно активно стали работать Съезды народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР. Всего за 1990 год было принято свыше 150 законодательных актов, формирующих основу рыночных реформ, законодательное закрепление принципа частной собственности, расширение форм собственности и хозяйственной деятельности, утверждение их равенства, создание конкурентной среды. Были введены институт президентства и Конституционного Суда.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 года было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР в качестве консультативно-координационного органа в составе Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), Председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР дважды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 года и 23 января 1991 года) и внес определенный вклад в подготовку Федеративного договора.

После осуществления конституционной реформы в конце 1993 г. органы советской власти прекращают свою работу как на общегосударственном уровне (съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации.

Указы Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года (№1626) “О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” и от 6 ноября 1993 года (№1846) “Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году” определяли формирование Совета Федерации путем выборов по мажоритарной системе.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России, в том числе его верхней палаты - Совета Федерации.

В январе 2002 года закончилась предусмотренная новым Федеральным законом “ротация” членов Совета Федерации. 16 января 2002 года Совет Федерации третьего созыва приступил к работе в новом составе.

30 января 2002 года Совет Федерации принял новый Регламент палаты, в основу организации которой, по словам Председателя Совета Федерации С.М.Миронова, были положены три основных принципа: точное отражение ее конституционных полномочий, сохранение преемственности в работе и создание структуры палаты, наиболее приближенной к структуре комитетов Государственной Думы.

В соответствии с новым Регламентом в Совете Федерации были созданы 16 комитетов: по конституционному законодательству; по судебно-правовым вопросам; по обороне и безопасности; по бюджету; по финансовым рынкам и денежному обращению; по международным делам; по делам Содружества Независимых Государств; по делам Федерации и региональной политике; по вопросам местного самоуправления; по социальной политике; по экономической политике, предпринимательству и собственности; по промышленной политике; по природным ресурсам и охране окружающей среды; по аграрно-продовольственной политике; по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии; по делам Севера и малочисленных народов и 7 постоянных комиссий: по Регламенту и организации парламентской деятельности; по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации; по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации; по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации; по делам молодежи и спорту; по информационной политике; по естественным монополиям.

Основная цель деятельности Совета Федерации, по словам Председателя Совета Федерации С.М.Миронова, состоит в укреплении “федеративной модели государственно-правовой самоорганизации России, единства ее политического, социально-экономического и культурного пространства”.

*2.Основные положения.*

**Принцип формирования Совета Федерации.** Представительство в нем от представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является паритетным. Каждый субъект Федерации направляет в Совет Федерации одного представителя от представительного и одного от исполнительного органа государственной власти.

Конкретная процедура формирования Совета Федерации установлена Федеральным законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 декабря 1995 г. Из возможных вариантов формирования Совета Федерации законодатель - Федеральное Собрание Российской Федерации - избрал наиболее простой с организационной точки зрения вариант формирования Совета Федерации. В его состав по должности входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органа государственной власти (ст. 1 Федерального закона).

Как известно, в ряде субъектов Российской Федерации, в частности в Свердловской области, предусмотрено создание двухпалатных законодательных органов. В этом случае представитель законодательного органа в Совет Федерации определяется совместным решением обеих палат данного органа.

На момент принятия Федерального закона большинство глав администраций краев и областей являлись должностными лицами, не избранными населением, а назначенными на свои должности Президентом Российской Федерации. Для обеспечения представительного характера Совета Федерации важно, чтобы в его состав по должности входили не назначенные, а избранные должностные лица. В силу этого ст. 3 Федерального закона предусмотрено, что выборы глав администраций должны быть завершены не позднее декабря 1996 г.

В разделе втором Конституции "Заключительные и переходные положения" установлено, что Совет Федерации первого созыва избирается сроком на два года. Депутаты Совета Федерации первого созыва должны были осуществлять свои полномочия на непостоянной основе. Согласно Положению о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. N 1626 , депутаты Совета Федерации первого созыва были избраны гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ - два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках границ субъектов Российской Федерации (ст. 1 Положения).

**Проведение заседаний.** Согласно ст. 100 п.1 Конституции РФ «Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно». Это связано с различным содержанием компетенции палат Федерального Собрания. Данное конституционное положение означает, что палаты самостоятельно решают вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией России.

Порядок раздельных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы устанавливается регламентами палат. Первостепенным при этом является вопрос о кворуме, обеспечивающем легитимность заседаний палат, т.е. о количестве депутатов, присутствие которых делает Совет Федерации и Государственную Думу правомочными осуществлять свою деятельность (открывать заседания, определять повестку дня, обсуждать законопроекты, проводить парламентские слушания, принимать решения и т.д.).

В парламентской практике зарубежных стран различают кворум, необходимый для открытия заседаний парламента, его палат, и кворум, необходимый для принятия решений. В большинстве стран кворум для открытия парламентских заседаний составляет относительное большинство депутатов. Для принятия решений достаточно простого большинства голосов депутатов, присутствующих и принимающих участие в голосовании, т.е. кворум равен половине общего числа депутатов плюс один человек. При этом некоторые регламенты (например, Регламент Палаты депутатов итальянского парламента) в число присутствующих включают депутатов, выполняющих парламентские функции вне стен парламента, а также депутатов - членов правительства, занятых на соответствующей государственной службе.

Количество голосов, составляющих большинство, всегда зависит от числа присутствующих. Поэтому в регламенте обычно закрепляется требование присутствия на парламентских заседаниях определенного числа депутатов (особенно во время голосования). В парламенте Индии, например, кворум для ведения заседаний палат (Народная палата - 525 депутатов, Сенат штатов - 231 депутат) составляет 1/10 общего числа избранных депутатов. В Ирландии Палата представителей состоит из 144 депутатов, Сенат - из 60 депутатов, кворум для обеих палат составляет 20 человек. В Великобритании Палата общин (около 670 членов) для кворума требует присутствия всего лишь 40 членов, а Палата лордов (более 1200 членов) считает возможным проводить заседание, если на нем присутствуют хотя бы три члена палаты.

Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Совета Федерации (ч. 1 ст. 47 Регламента Совета Федерации ).

Кроме очередных заседаний, палаты Федерального Собрания могут назначить и внеочередные. Внеочередные заседания Совета Федерации могут созываться по предложению Президента, Председателя Совета Федерации, Правительства России, субъекта Федерации, комитетов палаты либо по предложению, поддержанному не менее чем 1/5 от общего числа членов Совета Федерации.

В открытых заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы реализуется принцип гласности, характерный для представительных учреждений в демократическом государстве. В соответствии с регламентами Совета Федерации и Государственной Думы на заседания палат по их решению приглашаются представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты. На открытых заседаниях палат могут присутствовать также представители средств массовой информации.

По предложению Президента, Председателя Правительства Российской Федерации, а также по требованию не менее чем 1/5 числа депутатов, принявших участие в голосовании, Государственная Дума вправе проводить закрытые заседания по специальному решению палаты. Такие заседания стенографируются.

Согласно Регламенту Совета Федерации Совет Федерации может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено Президентом Российской Федерации, Председателем Правительства России, председательствующим на заседании Совета Федерации, комитетом, комиссией палаты или не менее чем 30 членами палаты.

В парламентской практике зарубежных стран при организации совместных заседаний палат парламента (если они предусмотрены Конституцией) применяется либо специально для этих случаев выработанный регламент, принимаемый совместным решением палат, либо регламент одной из палат (как правило, той, которая избрана прямым голосованием).

В Конституции России дан перечень оснований для проведения совместных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы. На совместных заседаниях заслушиваются послания Президента Российской Федерации о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Особое значение имеет обсуждение на совместных заседаниях палат посланий Президента, содержащих законодательную программу или законодательные предложения и являющихся определенным ориентиром для органов государственной власти. Так, в президентском Послании Федеральному Собранию 1995 г. рекомендованы: а) внесение элементов системности в законотворчество; б) усиление юридической проработанности и согласованности законопроектов; в) применение пакетного принципа формирования нормативных актов; г) координация и взаимодействие органов власти в законопроектной работе; д) предварительная общественная экспертиза важнейших законопроектов; е) согласование законопроектов с субъектами Российской Федерации.

Основанием для проведения совместных заседаний являются также послания Конституционного Суда Российской Федерации и выступления руководителей иностранных государств. Важность посланий Конституционного Суда определяется его ролью в обеспечении законности, толковании Конституции, предупреждении нарушений Конституции в правотворческой и правоприменительной деятельности.

**Полномочия Совета Федерации.** Перечень вопросов, относящихся к ведению Совета Федерации, изложен в ст.102 п.1 Конституции РФ. Вместе с тем их перечень, содержащийся в этой статье, не является исчерпывающим. В Конституции предусмотрены и иные полномочия Совета Федерации. К ним, в частности, относятся такие полномочия, как: принимать свой регламент и решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности (ст. 101), одобрять федеральные законы, принятые Государственной Думой (ст. 105), и некоторые другие. Следует отметить, что иные полномочия Совета Федерации могут устанавливаться и федеральными законами. Так, Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. предусмотрено, что пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации.

Характер полномочий, закрепленных за Советом Федерации, вытекает из специфики заложенного в этом органе принципа представительства. Именно в лице Совета Федерации наиболее отчетливо проявляется влияние федеративного устройства России на организацию государственной власти и деятельность органов государственной власти на федеральном уровне. Равное представительство от субъектов Российской Федерации в данной палате парламента создает возможности максимального учета позиции всех субъектов Российской Федерации при принятии важнейших конституционно - правовых решений.

Все вопросы ведения Совета Федерации, перечисленные в ч. 1 ст. 102 Конституции, составляют предмет исключительного ведения Совета Федерации. Никакой другой орган, кроме Совета Федерации, не вправе принять по ним решение.

Счетная палата образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета (ст. 101 Конституции). Формирование состава Счетной палаты осуществляется палатами парламента на паритетных началах. Совет Федерации назначает на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов. Согласно Федеральному закону "О Счетной палате Российской Федерации" от 11 января 1995 г. Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему (ст. 1). Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет (ст. 5 Федерального закона). При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет (ст. 6 Федерального закона).

Согласно ст. 64 Регламента Совета Федерации Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации, а также по вопросам организации внутренней деятельности Совета Федерации (назначение руководителей комитетов палаты, обеспечение деятельности членов Совета Федерации и т.п.). Совет Федерации может принять постановление в целом, принять проект постановления за основу, рассмотреть его в двух чтениях, отклонить или отложить обсуждение.

Под общим числом членов Совета Федерации, необходимым для принятия постановления Совета Федерации, следует понимать общее количество лиц, по должности входящих в Совет Федерации в соответствии с Федеральным законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 декабря 1995 г. В настоящий момент оно равно удвоенному числу субъектов Российской Федерации, т.е. 178.

***3. Принятие закона.***

После предварительного рассмотрения законопроекта комитеты Государственной Думы выносят его на рассмотрение Думы. Процедура принятия федерального закона Государственной Думой в соответствии с ее Регламентом осуществляется в трех чтениях.

Во время первого чтения обсуждаются основные положения законопроекта. Обсуждение начинается с доклада инициатора проекта, затем заслушиваются содоклады и проводятся прения. По завершении прений Государственная Дума приступает к принятию решения по законопроекту с учетом всех высказанных замечаний и предложений. В случае решения о принципиальном одобрении законопроекта и продолжении работы над ним законопроект передается на обсуждение комитета, ответственного за его подготовку.

После того как комитет вновь представит в палату доработанный проект закона с учетом замечаний и предложений, высказанных депутатами при первом чтении, проводится его второе чтение на пленарном заседании. На этом этапе проходит постатейное детальное обсуждение законопроекта, каждой его статьи и внесенных депутатами поправок (изменений и дополнений, предложенных к первоначальному тексту). Во втором чтении законопроект может быть отклонен, принят окончательно или вынесен после редакционной правки на третье чтение, во время которого уже не допускается внесение в него никаких поправок. Третье чтение состоит лишь в голосовании законопроекта в целом.

Для принятия федерального закона необходимо большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации дал разъяснение понятия "общее число депутатов". В соответствии с этим разъяснением общим числом депутатов, от которого следует считать большинство голосов, необходимых для принятия Государственной Думой решения, является число депутатов, установленное для палаты ч. 3 ст. 95 Конституции Российской Федерации, - 450 депутатов.

Принятый Государственной Думой федеральный закон передается в течение пяти дней в Совет Федерации для его дальнейшего рассмотрения. Установив последовательное принятие закона обеими палатами, Конституция тем самым закрепляет их равный правовой статус в осуществлении законодательных функций и обеспечивает единство парламента, а также сочетание общих интересов всего российского народа и специфических интересов субъектов Федерации при принятии федеральных законов.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что Совет Федерации может в течение 14 дней рассмотреть принятый Государственной Думой федеральный закон и одобрить его либо отклонить или же воздержаться от его рассмотрения. Это зависит от важности и актуальности регулируемых законом отношений, от степени учета в нем интересов субъектов Федерации. Поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации и в срок, не превышающий 48 часов, вместе с сопровождающими его документами и материалами направляется всем членам Совета Федерации (ч. 1 ст. 103 Регламента Совета Федерации).

Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя Совета Федерации определяет комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона.

Рассматривая закон, комитет большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов комитета принимает решение одобрить и не вносить его на рассмотрение палаты или рекомендовать палате рассмотреть закон на своем заседании. Если федеральный закон обсуждается на заседании Совета Федерации, то принимается решение либо одобрить принятый Государственной Думой закон, либо его отклонить.

Конституцией предусмотрен порядок дальнейшей работы, если принятый Государственной Думой федеральный закон будет отклонен Советом Федерации. В этом случае палатами на паритетных началах может быть создана согласительная комиссия для преодоления возникших разногласий. Комиссия рассматривает возражения по принятому закону и вырабатывает предложения, оформляемые протоколом.

Если протокол согласительной комиссии содержит предложения по преодолению возникших разногласий, он вносится в Государственную Думу. При этом на обсуждение палаты ставятся только предложения согласительной комиссии. Никакие другие поправки и предложения, выходящие за пределы разногласий, не подлежат обсуждению. Закон считается принятым повторно с учетом предложений согласительной комиссии, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если комиссия не пришла к согласованному решению или ее решение не удовлетворяет Государственную Думу, отклоненный закон ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Судьбу принятого федерального закона решает Президент.

В практике законодательной деятельности многих зарубежных государств активно применяется промульгация закона, т.е. официальное провозглашение, объявление в установленные Конституцией сроки принятого парламентом закона, его опубликование в официальных источниках, после чего закон приобретает обязательную силу. Обычно промульгация осуществляется главой государства.

Правило подписания и обнародования принятого федерального закона Президентом Российской Федерации, основанное на мировом опыте взаимоотношений парламента и главы государства в процессе создания законов, является одной из форм участия Президента в законодательной деятельности и завершающей стадией законодательного процесса.

В случае одобрения Советом Федерации федерального закона, принятого Государственной Думой, он в течение пяти дней направляется Советом Федерации Президенту для подписания и обнародования. Если же принятый Думой федеральный закон не был рассмотрен Советом Федерации, то по истечении 14 дней с момента его направления в Совет Федерации Государственная Дума направляет закон Президенту для подписания и обнародования.

Четырнадцатидневный срок подписания принятого федерального закона необходим для того, чтобы Президент мог внимательно ознакомиться с его содержанием, привлекая при необходимости ученых и специалистов, проанализировать необходимость и своевременность его издания и принять решение о подписании, придав закону тем самым обязательную силу, либо отклонить, с тем чтобы Государственная Дума и Совет Федерации еще раз внимательно рассмотрели принятый закон и учли замечания и предложения Президента.

После подписания Президентом Российской Федерации закон должен быть в течение семи дней опубликован в установленном порядке. Официальным считается опубликование закона в "Собрании законодательства Российской Федерации" и в "Российской газете". При публикации закона в этих изданиях указываются его полное наименование, дата подписания, дается полный текст закона, являющийся точной копией оригинала и подписанный Президентом. Федеральные законы могут быть также опубликованы в иных печатных изданиях, обнародованы по телевидению, радио, переданы по каналам связи, разосланы государственным органам и общественным объединениям (см. комментарий к ст. 15).

Отклоняя федеральный закон, Президент Российской Федерации предлагает свою редакцию закона в целом или его отдельных разделов, глав, статей и их частей и пунктов либо сообщает в своем послании о нецелесообразности принятия данного закона.

***Несколько примеров принятия федеральных законов.***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РФ ОТ 31.12.2002 N 200-ФЗ  "О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЯ И ИЗМЕНЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О СЛУЖБЕ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"  Начало формы  Конец формы  *Официальные публикации:*      "РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА", 2002, N 246      "ПАРЛАМЕНТСКАЯ ГАЗЕТА", 2003, N 001      "ПАРЛАМЕНТСКАЯ ГАЗЕТА", 2003, N 002 *Дата первой публикации полного текста:* 31/12/2002 *Дата вступления в силу:* 31/12/2002  Внесен депутатами Государственной Думы А.И.Гуровым, В.И.Илюхиным, А.С.Куликовым, А.Д.Куликовым, Г.В.Гудковым, В.И.Волковским, С.М.Шоршоровым. Профильный комитет - Комитет по безопасности.   |  |  | | --- | --- | | Рассмотрен Советом Государственной Думы и направлен в комитеты |  | | Принят Государственной Думой в первом чтении (Постановление N 3138-III ГД) | 16 октября 2002 года. | | Принят Государственной Думой во втором и третьем чтениях | 11 декабря 2002 года. | | Одобрен Советом Федерации | 18 декабря 2002 года. | | Подписан Президентом Российской Федерации | 31 декабря 2002 года. |   (Документ касается вопроса социальных гарантий сотрудникам указанных органов.) |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РФ ОТ 31.12.2002 N 199-ФЗ  "О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЯ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ НАЛОГОВОЙ ПОЛИЦИИ"  Начало формы  Конец формы  *Официальные публикации:*      "РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА", 2002, N 246      "ПАРЛАМЕНТСКАЯ ГАЗЕТА", 2003, N 001      "ПАРЛАМЕНТСКАЯ ГАЗЕТА", 2003, N 002 *Дата первой публикации полного текста:* 31/12/2002 *Дата вступления в силу:* 31/12/2002  Внесен депутатами Государственной Думы А.И.Гуровым, В.И.Илюхиным, А.С.Куликовым, А.Д.Куликовым, П.Т.Бурдуковым, Г.В.Гудковым, С.М.Шоршоровым. Профильный комитет - Комитет по безопасности.   |  |  | | --- | --- | | Рассмотрен Советом Государственной Думы и направлен в комитеты |  | | Принят Государственной Думой в первом чтении (Постановление N 3139-III ГД) | 16 октября 2002 года. | | Принят Государственной Думой во втором и третьем чтениях | 11 декабря 2002 года. | | Одобрен Советом Федерации | 18 декабря 2002 года. | | Подписан Президентом Российской Федерации | 31 декабря 2002 года. |   (Документ касается вопроса социальных гарантий сотрудникам органов налоговой полиции.) |

***4. 101-ое заседание Совета федерации.***

В повестку последнего заседания осенней сессии верхней палаты Федерального Собрания было вынесено более сорока вопросов. В их числе, в частности, поправки к Налоговому кодексу, социально-экономическому блоку законов, пакет законодательных актов по реформированию железнодорожного транспорта, закон о выборах Президента РФ.

     Совет Федерации поддержал отмену налога на «операции по покупке иностранных денежных знаков и платежных документов». Он признан низкоэффективным и требующим больших затрат на его реализацию. Принятые на последнем заседании поправки позволят продолжить реформирование налоговой системы, направленное на повышение эффективности налогового администрирования при одновременном снижении налогового бремени.

     Верхняя палата Федерального Собрания одобрила Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Документ регламентирует обмен информацией, оперативно-розыскные мероприятия и совместные меры по пресечению поставок вооружения террористическим организациям и их финансирования. Ратификация Конвенции приблизит создание антитеррористической структуры в Центрально-Азиатском регионе и будет способствовать повышению эффективности борьбы с этой формой экстремизма.

     На заседании внесены изменения в ряд статей Налогового кодекса РФ, которые направлены на улучшение положения налогоплательщиков и администрирования в сфере налогообложения. Поправки, в частности, уточняют порядок проведения сверки правильности применения налогового вычета по единому социальному налогу для налогоплательщиков-работодателей в связи с уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.   
     Уточнены также нормы упрощенной системы налогообложения и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

     Единогласно Советом Федерации было принято решение о продлении до января 2005 года действия нормы о льготном налогообложении печатных изданий и книжной продукции. Речь - о 10-процентной ставке НДС с оборотов по реализации отдельных товаров, работ и услуг, связанных с производством и распространением периодических печатных изданий, а также производством книжной продукции в сфере образования, науки и культуры.

     Совет Федерации поддержал увеличение на 10 процентов минимальных пособий по безработице. Предусматривающие это изменения в закон «О занятости населения РФ» предполагают изменить источники их финансирования. По мнению членов верхней палаты Федерального Собрания, внесенные поправки будут способствовать активизации обеспечения занятости населения, оказанию социальной поддержки безработным и предоставят более широкие полномочия органам государственной власти в регионах по снижению напряженности на рынках труда.

     Инвестирование пенсионных накоплений негосударственные пенсионные фонды будет осуществляться под контролем государства. Это устанавливают одобренные дополнения в закон «О негосударственных пенсионных фондах». Закон уравнивает государственный и негосударственные пенсионные фонды в правах и ответственности, регулирует правовые, экономические и социальные отношения, определяет принципы государственного регулирования. Закон подтверждает также свободу выбора гражданина между государственным и негосударственными пенсионными фондами.   
     Правда, было замечено Комитетом СФ по финансовым рынкам и денежному обращению, «вопрос получения доходов от инвестирования пенсионных накоплений и их ликвидность закон только декларирует, реального механизма сохранности этих средств нет».

     Согласно решению Совета Федерации, продлен срок действия закона «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации». По словам председателя Комитета СФ по социальной политике Валентины Петренко, предложенное продление срока действия закона вписывается в рамки пятилетнего срока, установленного действующим законодательством.   
     С вопросами к В.Петренко обратились председатель Комитета СФ по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Виктор Шудегов, первый заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике Валерий Кадохов, первый заместитель председателя Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Виктор Орлов, первый заместитель председателя Комитета по делам Севера и малочисленных народов Геннадий Олейник. Сенаторы высказались за необходимость пересмотреть с учетом инфляции принятую сумму потребительского минимума. В.Петренко пояснила коллегам, что федеральный Кабинет министров в июне-июле 2003 года должен представить на рассмотрение Федерального Собрания новый законопроект о потребительской корзине.

     Широкую дискуссию на заседании вызвал представленный сессии закон «О внесении изменений и дополнений в статью 30 ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ». Он предполагал решение вопроса о включении в общий трудовой стаж «нестраховых» и льготных периодов для назначения государственных пенсий и определение порядка финансирования дополнительных расходов. В стаж имелось в виду включение, в частности, таких «нестраховых» периодов, как учеба, уход за ребенком до 3 лет, льготное исчисление северного стажа. Согласно финансово-экономическому обоснованию, дополнительные расходы для перерасчета трудовых пенсий должны были составить в 2003 году примерно 12 млрд рублей средств федерального бюджета.   
     Докладчик – председатель Комитета по социальной политике Валентина Петренко сообщила, что закон принят ГосДумой после одобрения федерального бюджета и источники его финансирования не предусмотрены. В связи с этим, по ее словам, профильный Комитет СФ принял решение о отклонении рассматриваемого акта. «Мы не должны принимать необеспеченных финансами законов, которые будут столь же неисполнимы, как многие льготы ветеранов», - пояснила она.   
     Недопустимо на первый план ставить финансовые соображения, а не социальную справедливость - это мнение высказывали многие выступавшие члены Совета Федерации – Николай Кондратенко, Лев Бойцов, Юрий Сивков, Людмила Нарусова, Александр Суворов, Леонид Рокецкий. В ходе обсуждения было заявлено, в частности, что Генпрокуратура уже обращала внимание на нарушение Конституции РФ в вопросах пенсионного обеспечения. Государство «заманивало» людей на Север, оно поощряло обучение и повышение рождаемости, а теперь люди оказались обманутыми. Таков был общий тон выступлений.   
     При голосовании мнения разделились следующим образом: 82 сенатора проголосовали за одобрение закона, 30 – против, 13 – воздержались. Закон отклонен. Решением палаты создана согласительная комиссия.

     На заседании одобрены законы о бюджетах Фонда социального страхования и Пенсионного фонда РФ на 2003 год, а также закон об исполнении бюджета Пенсионного фонда за 2001 год.   
        
     В пленарном заседании верхней палаты Федерального Собрания одобрены поправки к закону о Центробанке РФ.   
     Этот акт предлагает введение дополнительных оснований для проведения повторных проверок коммерческих банков страны. Закон предоставляет такое право Банку России по мотивированному решению Совета директоров. Решение может приниматься в порядке контроля за деятельностью территориальных учреждений ЦБ, которые проводили проверки, либо на основании ходатайства подразделений Центробанка для оценки финансового состояния кредитных организаций. «Это существенно расширяет возможности оперативного реагирования Банка России на изменение ситуации и поддержания стабильности, а также позволяет защитить интересы кредиторов».

     Совет Федерации отклонил поправки к закону о валютном регулировании и контроле. Для доработки акта предложено создать согласительную комиссию.   
     Вынесенные на утверждение сессии Совета Федерации изменения и дополнения предполагали либерализацию порядка обращения наличной валюты. Принятые ГосДумой поправки предоставляли физическим лицам право на вывоз из Российской Федерации сумм размером до 10 тысяч долларов без предоставления таможенным органам документов, подтверждающих происхождение этой валюты. Первоначальный вариант закона, который был представлен в парламент Кабинетом министров, предполагал установление порога свободного вывоза валюты в размере 1500 долларов США.   
     Нововведения в вопросах вывоза валюты необходимы, отмечалось на заседании палаты. Они неоднократно поднимались представителями иностранного бизнес-сообщества и дипломатического корпуса. Эта норма соответствует международной практике и будет способствовать дальнейшей интеграции нашей страны в мировую экономику. Однако, было заявлено в ходе обсуждения, «сумма, эквивалентная полутора тысячам долларов, позволяет основной массе лиц осуществить налично-денежные операции во время краткосрочного выезда за границу и не связанные с предпринимательской деятельностью». Для иных случаев, отмечалось на заседании, существует система безналичного оборота валюты, «хорошо развитая во всем мире». Кроме того, подобное ограничение соответствует требованиям и озабоченности международных контролирующих организаций, занятых борьбой с «отмыванием грязных денег» и финансированием террористических организаций.   
     С точки зрения Комитета СФ по бюджету представляется методологически ошибочным разрешить вывоз таких сумм без соответствующих документов, которые позволяют отечественным налоговым органам обеспечить контроль за декларируемыми доходами граждан. И это в то время как продолжает действовать норма Налогового кодекса, позволяющая осуществлять налоговый контроль за гораздо менее значительными суммами расходов физических лиц.

     Эффективно реагировать на попытки проникновения на территорию Российской Федерации потенциальных незаконных иммигрантов позволят поправки к закону, регламентирующему въезд в и выезд из Российской Федерации. Одобренный палатой закон устанавливает дополнительные основания для автоматического отказа в выдаче иностранцам виз на въезд в Россию. Среди них - необходимость обеспечения безопасности, порядка или здоровья населения. Сенаторы одобрили упрощение выезда из РФ несовершеннолетних россиян на срок свыше трех месяцев. Теперь для этого не нужно согласие родителей.

     Образовательный процесс с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий получил в России законодательную основу. Совет Федерации одобрил поправки к закону об образовании. Они позволяют образовательным учреждениям использовать технологии дистанционного обучения как в полном объеме, так и частично. Закон сделал образование доступным в первую очередь для инвалидов и людей, проживающих в отдаленных регионах.

     Одобрен федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе РФ «Выборы». За это решение на заседании верхней палаты парламента проголосовали 110 членов Совета Федерации.   
     Как заявил председатель Комитета по конституционному законодательству Юрий Шарандин, использование ГАС «Выборы» при подсчете голосов избирателей «не подменяет человека»: в случае «нестыковок» и противоречий в результатах «ручной пересчет не исключается». Однако, по его словам, подобных ситуаций пока не возникало. Он сообщил коллегам, что сам принимал участие в тестировании сканера и «добросовестно испортил» бюллетень для голосования по самым разным позициям. «Машина все добросовестно считала», - отметил председатель Комитета.

     На заседании одобрен закон «О выборах Президента РФ», устанавливающий порядок их проведения. Этот акт венчает создание единого блока избирательного законодательства.   
     Закон содержит ряд законодательных новаций, о которых рассказал докладчик – председатель Комитета по конституционному законодательству Юрий Шарандин. Так, в частности, с 70 тысяч до 50 тысяч (на один субъект РФ) сокращается количество подписей для выдвижения кандидата; приводится перечень оснований для отказа в регистрации кандидатов. Все «новеллы», пояснил Ю.Шарандин, направлены на регулирование выборов этого уровня власти в русле принятого в этом году базового закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан…».   
     Дискуссия в ходе обсуждения развернулась вокруг одной из норм закона – о назначении и проведении выборов Президента РФ Центральной избирательной комиссией в случае непринятия Советом Федерации решения о назначении даты голосования. Ю.Шарандин и глава ЦИК Александр Вешняков дали пояснение по такой норме, которая, по их мнению, является «страховочной» и не противоречит Конституции РФ.

     Совет Федерации одобрил три из четырех законов по реформированию МПС.   
     Палата поддержала представленные сессии федеральный закон «О железнодорожном транспорте в РФ», а также поправки к закону «О естественных монополиях» и изменения в «Устав железнодорожного транспорта РФ».   
     На заседании был отклонен закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». В ходе его обсуждения сенаторы обращали внимание на ряд содержащихся в нем недоработок и противоречий.   
     Как отметил в своем выступлении глава Комитета по экономической политике, предпринимательству и собственности Оганес Оганян, в законе не определен правовой механизм перехода имущества от одного субъекта имущественных отношений в лице МПС в собственность другого - создаваемого ОАО «Российские железные дороги». «Не ясно, как будет осуществляться этот процесс на практике - путем ликвидации или реорганизации, так как применение каждого из способов имеет определенные правовые последствия», - заметил он. Председатель Комитета обратил внимание также на имеющиеся в акте спорные моменты. [[1]](#footnote-1)

**Использованная литература:**

1. Конституция Российской Федерации. М. , «Юридическая литература», 1993.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации, подготовлен Институтом законодательства и сравнительного правоведения, изд. БЕК, М., 1994.
3. Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"// Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 3336
4. Федеральный закон от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 50, ст. 4869
5. Государственное право Российской Федерации./ Под ред. Кутафина О.Е. М.: - 1996 г.

Электронные источники:

1. http://www.akdi.ru/sf/prb85/zased.htm
2. http://www.akdi.ru/gd/proekt/fz02.HTM
3. http://council.gov.ru/common.htm

1. http://www.akdi.ru/sf/prb85/zased.htm [↑](#footnote-ref-1)