

УДК 342.5

Преодоление разногласий по рассматриваемым законам в Совете Федерации

Иванов Кирилл Константинович

Аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин,
Московский новый юридический институт,
129336, Россия, Москва, пр. Погонный, 7а;
e-mail: ivanov-gdrf@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена стадии рассмотрения закона, принятого Государственным Думой в Совете Федерации, и, в частности, возникающим разногласиям по обсуждаемому закону и их преодолению. Предпринята попытка проанализировать существующие методы преодоления разногласий. Актуальность данной статьи выражается в необходимости привлечь внимание научной общественности, общественных объединений к вопросу, который существенно затрагивает интересы не только членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, но и иных субъектов права законодательной инициативы.

Ключевые слова

Закон, стадия, преодоление разногласий, Совет Федерации.

Введение

Конституция Российской Федерации закрепила двухпалатный парламент России – Федеральное Собрание Российской Федерации, в том числе и

Совет Федерации, как «верхнюю» палату парламента.

Назначение Совета Федерации заключается в обеспечении представительства всех субъектов Российской Федерации при принятии норматив-

ных правовых актов, осуществлении мер сдержек и противовесов внутри Федерального Собрания как фильтрующего элемента от принятия необдуманных и неточных решений, а также в обеспечение контрольной функции по качеству принимаемых нормативных правовых актов.

Как указывает Кравченко Л.А., Совет Федерации выступает в роли не только палаты федерального парламента, имеющего специфические полномочия, но и органа государственного общедофедерального масштаба с представительством всех субъектов РФ¹.

Одной из важных стадий рассмотрения законодательных инициатив является стадия продвижения закона, принятого Государственной Думой, в Совете Федерации. Данная стадия законодательного процесса устанавливает согласование между Советом Федерации и Государственной Думой по тому или иному закону.

В случае принятия Государственной Думой закона, который на основании ст. 106 и ст. 108 Конститу-

ции РФ не подлежит обязательному утверждению или не был рассмотрен Советом Федерации согласно процедуре рассмотрения (14 дней исчисляется со дня, следующего за днем регистрации федерального закона в Совете Федерации), в течение пяти дней он направляется на подпись Президенту РФ. Карпов Н.Н. отмечает, что данная стадия является «возможностью для членов Совета Федерации одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон «по умолчанию», т. е. специально не рассматривая его на заседании палаты»². Фактически членам Совета Федерации достаточно не высказывать своё мнение по одобрению закона или о необходимости рассмотрения его на заседании верхней палаты. В частности это вызвано тем, что «в Государственной Думе законопроекты могут находиться годами» (поскольку рамки сроков для рассмотрения законопроекта не устанавливаются, в особенности для тех законопроектов, которые не рассматривались в первом чтении), в свою очередь сроки для рассмотрения законов, поступивших в Совет Федерации из нижней палаты парламента, чётко

1 Кравченко Л.А. Законодательное регулирование федеративных отношений в России: состояние и перспективы. Выпуск 2. В 2 томах. Том 2. – М.: Юрист, 2002. – С. 261.

2 Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2008. – С. 99.

регламентированы³. Однако не всегда Совет Федерации из-за регламентированных сроков может быть барьером на пути прохождения закона, он фактически время от времени выполняет роль своеобразного технического органа, неспособного противостоять огромному количеству законов, поступающих из Государственной Думы.

Одобрением закона считается поручение Совета верхней палаты парламента Председателю Совета Федерации по направлению одобренного федерального закона для его утверждения и опубликования Президентом РФ. Если вынесенный на рассмотрение Совета Федерации закон недостаточно подготовлен, Совет Федерации может его перенести на очередное заседание палаты⁴. В случае же наличия определённых замечаний по федеральному закону у комитетов Совет палаты может предложить Председателю Совета Федерации созвать внеочередное заседание палаты.

3 Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – №4. – С. 33.

4 Арзамасов Ю.Г. Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. – М., Академический Проект; Трикта, 2007. – С. 278.

Разногласия и их преодоление в Совете Федерации

Очевидно, что в процессе законотворчества Совета Федерации могут возникать разногласия по рассматриваемым законам. Существуют различные способы преодоления этих проблем: создание согласительной комиссии либо принятие Советом Федерации «межпалатного соглашения»⁵. При определении способа преодоления разногласий исследуются различные объективные и субъективные факторы, а также особенности вопроса, они могут зависеть от актуальности регулируемых законом отношений и степени учёта интересов субъектов Российской Федерации. Наиболее популярным способом решения проблемы является согласительная комиссия. Можно согласиться с Е.Е. Бобраковой, которая в своей работе приводит тот факт, что данный вопрос регулируется в основном регламентами палат, в свою очередь федеральное законодательство практически его не регулирует⁶. Авакьян С.А. утверждает, что

5 Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 21.

6 Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие

деятельность по регламентации работы согласительной комиссии может осуществляться также и в отдельном регламенте согласительной комиссии, принятом совместно Государственной Думой и Советом Федерации. В то же время эту деятельность можно рассматривать «как самостоятельную, но факультативную стадию законодательного процесса»⁷. Все разногласия и их преодоление, как отмечают в своих работах С.А. Авакьян и О.Е. Кутафин, между палатами Федерального Собрания также могут являться частью законодательного процесса⁸. Сам процесс урегулирования разногласий должен закрепляться в Регламенте Совета Федерации и Регламенте Государственной Думы, если брать во внимание суждения вышеуказанных авторов по отнесению процесса урегулирования к отдельной стадии законодательного процесса.

основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — С.18.

7 Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.2. — М., 2007. — С. 509.

8 Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб.курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т.2. — М., 2010. — С.612; Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. — М., 1995. — С.446.

Однако в случае обсуждения закона на заседании Совета Федерации и принятия по нему отрицательного решения требуется создание согласительной комиссии из представителей обеих палат парламента. Отклонённый Советом Федерации закон направляется в профильный комитет Государственной Думы, который исследует текст возражений Совета Федерации, а также даёт по ним заключения об обоснованности, правовом или неправовом характере изменений, которые предлагает Совет Федерации. После того как профильный комитет Государственной Думы даст свои заключения, он вносит на рассмотрение Государственной Думы свои предложения о преодолении разногласий. Согласительная комиссия, образованная на паритетных началах из представителей (членов) верхней и нижней палат, в ходе своей работы рассматривает возникшие разногласия в решениях обеих палат, и как следствие, ищет пути их решения посредством дачи своего заключения о преодолении разногласий, возникших в ходе прохождения закона в Совете Федерации. Заседания согласительной комиссии проводятся при наличии кворума, установленного в зависимости от количества членов, представленных в комиссии. Установлено пра-

вило обязательного присутствия члена комиссии на её заседаниях, а в случае невозможности присутствия по уважительной причине — извещает сопредседателя согласительной комиссии от своей палаты. Комиссия рассматривает только те вопросы, которые поставил Совет Федерации в отношении отклонённого федерального закона. В то же время согласительная комиссия имеет возможность принимать решение об изменении редакции отдельных статей федерального закона, в отношении которых не имелось возражений Совета Федерации, но только в случае, когда это изменение необходимо для принятия новой редакции статей, на основе предложений Совета Федерации и при поддержке согласительной комиссии.

После того как согласительная комиссия проработала и вынесла своё заключение, проект закона вновь поступает на рассмотрение в Государственную Думу. При рассмотрении федерального закона с докладом выступает сопредседатель согласительной комиссии от Государственной Думы. В ходе повторного обсуждения закона Государственной Думы обсуждаются только те предложения, которые были внесены в протоколы согласительной комиссии, тогда как внесение иных поправок, выходящих

за пределы возражений Совета Федерации, не допускается. Предложения согласительной комиссии имеет смысл выносить на голосование в комплексе, если не будет депутатов, настаивающих на проведении отдельного голосования по каким-либо предложениям. Закон принимается в редакции, соответствующий тем замечаниям, которые обозначил Совет Федерации, при голосовании простым большинством депутатов Государственной Думы. Нижняя палата парламента может предложить Совету Федерации продолжить дальнейшую работу над отклонёнными ею предложениями согласительной комиссии. Также имеет место, по взаимной договорённости палат, назначение другого состава согласительной комиссии.

Принятый Государственной Думой федеральный закон в редакции согласительной комиссии оформляется комиссией совместно с Аппаратом Государственной Думы и направляется в Совет Федерации с приложением всех материалов, необходимых для рассмотрения. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации по проекту федерального закона, по поводу которого собиралась согласительная комиссия, Государственная Дума может принять

закон в той редакции, в какой он поступил в Совет Федерации, без учёта его мнений, если за этот закон проголосуют не менее двух третей депутатов Государственной Думы. Повторно принятый Государственной Думой федеральный закон Председатель Государственной Думы направляет непосредственно Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования, с обязательным уведомлением Председателя Совета Федерации. Таким образом, это означает, что Государственная Дума может преодолеть запрет, установленный Советом Федерации, и принять закон в оригинальной редакции без учёта мнений согласительной комиссии, то есть исключает возможность дальнейшего законодательного участия Совета Федерации в судьбе рассматриваемого закона.

По мнению А.И. Абрамовой, все законопроекты, рассматриваемые Государственной Думой, обязательно должны рассматриваться Советом Федерации на каждом этапе работы в нижней палате парламента, так как это будет являться залогом выработки замечаний, предложений со стороны Совета Федерации⁹. По данному вопро-

су высказываются различные точки зрения учёных-конституционалистов, но в большинстве своём их мнения сводятся к тому, что тот срок, который установила Конституция РФ (ч. 4 ст. 105), не является достаточным для скрупулезного изучения¹⁰.

Авакьян С.А. логично утверждает, что Совет Федерации должен оставаться органом, «беспристрастно ожидающим поступления» в верхнюю палату законов из Государственной Думы, принятие которых являлось результатом не законодательной инициативы Совета Федерации, а результатом других субъектов права законодательной инициативы¹¹.

Следует обратить внимание, что процедура рассмотрения и одобрения закона в Совете Федерации протекает значительно легче и проще, чем в Государственной Думе, и состоит из одного чтения, на которое выносится поступивший закон вместе с подготовленным заключением ответственного комитета.

законодательном процессе // Журнал
российского права. – 2008. – №7. – С. 32.

10 См., напр.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. – М.: Рос. юрид. издат. дом, 1999. – С. 309-310.

11 Авакьян С.А. Конституционное право России. Указ. соч. Т.2. – М.: Юристь, 2010. – С. 614.

9 Абрамова А.И. Взаимодействие палат
российского парламента в современном

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации лишь в том случае, если за него проголосует более половины от общего количества членов верхней палаты парламента в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ. Решение Совета Федерации об одобрении федерального закона оформляется Постановлением Совета Федерации. При отклонении федерального закона Советом Федерации палаты Федерального Собрания могут создать согласительную комиссию, о которой было упомянуто выше. Постановление Совета Федерации об отклонении федерального закона направляется Председателем Совета Федерации в течении пяти дней в Государственную Думу.

Заключение

Практика Совета Федерации позволяет сделать вывод в отношении законов, принятых Государственной Думой и поступивших в Совет Федерации, что члены Совета Федерации при одобрении или неодобрении федерального закона практически не реализуют свои обязанности как представители субъектов Российской Федерации в отстаивании той точки зрения, которой придерживается

регион, а голосуют по другим соображениям. По мнению В.Б. Исакова, продуктивность законодательных инициатив низкая, так как возникают «психологические трения между членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы»¹².

Проведённый выше анализ указывает на крайнюю необходимость придания законодательным инициативам, исходящим от Совета Федерации, особого значения, на основе которого законодательные инициативы верхней палаты будут рассматриваться в Государственной Думе в приоритетном порядке.

В настоящее время чётко прослеживается положительная тенденция к усилению роли Совета Федерации в законодательном процессе, Совет Федерации делает этот процесс более насыщенным. Присутствуют разнообразные факторы, способствующие активному и ответственному выполнению возложенных на него функций по реализации законотворчества. Повышению роли Совета Федерации должна способствовать чёткая позиция в отношении законов, по которым возникают разногласия. Совет

12 Исаков В.Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал Российского права. – 2000. – №3. – С. 27.

Федерации должен быть «органом-фильтром», который бы предотвращал принятие «сырых» законов на выходе,

но в то же самое время не блокировал работу Государственной Думы, вступая с ней в полемику.

Библиография

1. Абрамова А.И. Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. – 2008. – № 7. – С. 31-39.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2. – М., 2010. – 749 с.
3. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 2. – М., 2007. – 778 с.
4. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. – М.: Рос. юрид. издат. дом, 1999. – 432 с.
5. Арзамасов Ю.Г. Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. – М., Академический Проект; Трикста, 2007. – 560 с.
6. Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 200 с.
7. Исаков В.Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал Российского права. – 2000. – № 3. – С. 22-41.
8. Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2008. – 230 с.
9. Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. – Саратов, 2004. – 24 с.
10. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 4. – С. 32-37.
11. Кравченко Л.А. Законодательное регулирование федеративных отношений в России: состояние и перспективы // Научные труды Рос. Акад. Юрид. Наук. Выпуск 2. В 2 томах. Том 2. – М.: Юрист, 2002. – С. 260-264.

12. Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. – М., 1995. – 479 с.

Overcoming differences on relevant laws in the Federation Council

Ivanov Kirill Konstantinovich

Postgraduate student of the department of state and legal disciplines,
Moscow New Law Institute,
P.O. Box 129336, Pogonnyi ave., No. 7a, Moscow, Russia;
e-mail: ivanov-gdrf@yandex.ru

Abstract

The article is dedicated to the stage of reading the law adopted by the State Duma in the Federation Council, and in particular to disagreements concerning the discussed law and how to overcome them.

One of the important stages of the reading legislative initiatives is the stage of promotion of the legislation adopted by the State Duma in the Federation Council. This stage of the legislative process establishes coordination between the Federation Council and the State Duma on this or that legislation.

The approval of the law is considered as an order of the Council of the upper chamber of the parliament to the Chairman of the Federation Council towards an approved federal law for its approval and publication by the President of the Russian Federation. If the law submitted for consideration to the Federation Council is inadequately prepared, the Federation Council can extend it to the next meeting of the chamber. In case of presence of certain observations on the federal law by Committees, the Council may propose the Chairman of the Federation Council to convene a special meeting of the Chamber.

Keywords

Law, stage, overcoming differences, the Federation Council.

References

1. Abramova, A.I. (2008), "The interaction between the chambers of the Russian parliament in the modern legislative process" ["Vzaimodeistvie palat rossiiskogo parlamenta v sovremennom zakonodatel'nom protsesse"], *Zhurnal rossiiskogo prava*, No. 7, pp. 31-39.
2. Arzamasov, Yu.G. (2007), *Legal norms studies: theory and methodology of legal norms making: study guide* [Normografiya: teoriya i metodologiya normotvorchestva: uchebno-metodicheskoe posobie], Akademicheskii Proekt; Triksa, Moscow, 560 p.
3. Avak'yan, S.A. (1999), *Federal Assembly – the parliament of Russia* [Federal'noe Sobranie – parlament Rossii], Ros. yurid. izdat. dom, Moscow, 432 p.
4. Avak'yan, S.A. (2007), *Constitutional Law of Russia: a training course in 2 vols, Vol. 2* [Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnyi kurs: v 2 t. T.2], Moscow, 778 p.
5. Avak'yan, S.A. (2010), *Constitutional Law of Russia: a training course in 2 vols, Vol. 2. 4th ed., rev. and enl.* [Konstitutsionnoe pravo Rossii: Ucheb.kurs: v 2 t. 4-e izd., pererab. i dop. T.2], Moscow, 749 p.
6. Bobrakova, E.E. (2001), *Conciliation proceedings in constitutional law: general principles and features of the application in the federal legislative process: Author's thesis* [Soglasitel'nye protsedury v konstitutsionnom prave: obshchie osnovy i osobennosti primeneniya v federal'nom zakonodatel'nom protsesse: avtoref. dis. ... kand.yurid.nauk], Moscow, 200 p.
7. Isakov, V.B. (2000), "Federal lawmaking: some trends of development" ["Federal'noe zakonotvorchestvo: nekotorye tendentsii razvitiya"], *Zhurnal Rossiiskogo prava*, No. 3, pp. 22-41.
8. Karpov, N.N. (2008), *The legislative process in the Russian Federation* [Zakonodatel'nyi protsess v Rossiiskoi Federatsii], Yuniti-Dana; Zakon i pravo, Moscow, 230 p.
9. Klenkina, O.V. (2004), *Parliamentary procedures in the Russian Federation: Author's thesis* [Parlamentskie protsedury v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand.yurid.nauk], Saratov, 24 p.
10. Kolesnikov, E.V., Pazhetnykh, D.V. (2009), "The participation of the Federation Council in the legislative process" ["Uchastie Soveta Federatsii v zakonodatel'nom

protsesse"], *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi akademii prava*, No. 4, pp. 32-37.

11. Kravchenko, L.A. (2002), "The legislative regulation of federal relations in Russia: status and prospects", *Scientific works of the Russian Academy of Law. Issue 2. In 2 vols. Vol. 2* ["Zakonodatel'noe regulirovanie federativnykh otnoshenii v Rossii: sostoyanie i perspektivy", *Nauchnye trudy Ros. Akad. Yurid. Nauk. Vypusk 2. V 2 tomakh. Tom 2*], Yurist, Moscow, pp. 260-264.
12. Kutafin, O.E. (1995), *State law of the Russian Federation* [*Gosudarstvennoe pravo Rossiiskoi Federatsii*], Moscow, 479 p.