САРАНСКИЙ КООПЕРАТИВНЫЙ ИНСТИТУТ АВТОНОМНОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЦЕНТРОСОЮЗА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ КООПЕРАЦИИ»

Факультет юридический

Кафедра государственно-правовых дисциплин

Курсовая работа

по курсу: «Конституционное право»

на тему:

**«Законодательный процесс в палатах Федерального Собрания РФ»**

Саранск 2010

Содержание

Введение

1. Понятие законодательного процесса и его стадий

* 1. Понятие законодательного процесса
  2. Понятие стадий законодательного процесса и их виды

2. Стадии законодательного процесса

2.1 Внесение законопроекта на рассмотрение Государственной Думы (Законодательная инициатива)

2.2 Предварительное рассмотрение законопроектов

2.3 Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе

2.4 Рассмотрение законопроектов в Совете Федерации

2.5 Подписание и обнародование закона

3. Пути совершенствования законодательного процесса

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Законодательный процесс как конституционно-правовой институт Российского демократического федеративного правового государства обеспечивает главное, наиболее характерное направление деятельности одной из ветвей власти российского государства -законодательной власти. В ходе законодательной деятельности формируются правовые основы общественной жизни. В то же время современные политические, экономические, социальные условия российского общества определяют особенности и порядок осуществления деятельности, связанной с формированием национальной правовой системы.

По общепринятому мнению отечественных и зарубежных правоведов, законодательная деятельность занимает центральное место среди всех направлении парламентской работы, определяет место и характерную роль парламента в системе разделения властей.

Без преувеличения можно сказать, что в наши дни в России впервые в ее истории формируется законодательный процесс в подлинном смысле этого слова, как это принято понимать в цивилизованном демократическом мире. Эта деятельность все более обретает черты подлинного парламентаризма, наполняется адекватным содержанием. И главное - это организация законодательного процесса в условиях формирования правовой государственности в соответствии с принципом разделения властей и другими принципами правового государства.

Актуальность темы определяется ролью и значением закона, законодательства, законодательного процесса в современной государственной и общественной жизни юридической силы в правовой системе российского государства определяет исключительно важную роль и значимость законодательного процесса в современной России.

Россия сегодня воспринимает правовые ценности цивилизованного мира, обогащая их своим опытом, привносит свою специфику в решение тех либо иных проблем парламентаризма и демократии. Ей предстоит создать современную модель законодательного процесса как вида государственной деятельности, направленной на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, защиту добра и справедливости - высших общечеловеческих ценностей.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на наличие довольно обширной научной правовой литературы - и общетеоретической, и специальной - до настоящего времени отсутствует всестороннее осмысление законодательного процесса в России - во всем объеме, на всех уровнях, на всех этапах и стадиях.

Вклад в теоретическую разработку проблем законодательного процесса, внесенный А.С. Пиголкиным, Р.О. Халфиной, Д.А. Ковачевым, А.В. Мицкевичем, С.В. Подениной, Д.А. Керимовым. В работах этих ученых проанализированы некоторые вопросы, связанные с осуществлением законодательного процесса в Российской Федерации, как то: стадии законодательного процесса, законодательная инициатива, законодательная техника. Следует также отметить значение публикаций по этому вопросу, предпринятых в последние годы депутатами и практическими работниками Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе работу А. Шохина по проблемам взаимодействия властей в законодательном процессе, а также предпринятое А.А. Котенковым исследование по вопросам взаимоотношений Президента Российской Федерации и Государственной Думы в законотворческом процессе.

Корни нынешней правовой системы России уходят в прошлое, и влияние прежних правовых стандартов весьма ощутимо. Однако можно отметить в ряде случаев исчезновение правовой преемственности, хотя некоторые правовые решения могли бы оказаться приемлемыми и в новых условиях. В современной юридической науке и практике взгляды на понимание содержания, сущности, стадий, целей и задач законодательного процесса остаются различными: от узкого, сводящего законодательный процесс к процедуре принятия законов в парламенте, до самого широкого и всеобъемлющего, включающего в это понятие правообразование, разработку законопроектов, прохождение их в законодательном учреждении.

Остаются неоднозначными подходы к пониманию проблем объема, темпов и качества законодательной деятельности. Вот только один из моментов. Как справедливо отмечает А.С. Пиголкин, один из видных исследователей законодательных процедур, разработка проектов нормативных актов - сложная и кропотливая работа, несовместимая с поспешностью. Казалось бы, сейчас в период кардинального обновления законодательства говорить о размеренности, неторопливости правотворческой работы значит тормозить сам процесс обновления законодательства, юридического обеспечения проводимых политических и экономических реформ. Однако, как показывает практика, многие недостатки нынешней правотворческой деятельности связаны именно с поспешностью подготовки и принятия нормативных решений, перегруженностью планов законотворческих работ. Об этом свидетельствуют, в частности, планы законотворчества Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и их реализация.

В научной юридической литературе этот вопрос пока еще не получил всестороннего освещения, не исследована в полной мере роль законодательного процесса как одного из институтов российского демократического правового социального федеративного государства. Нет четкого понимания этапов и стадий законодательного процесса. Отсутствует правовое регулирование многих принципиальных моментов, относящихся к порядку и условиям осуществления законодательной деятельности. Это порождает на практике проблемы, подчас перерастающие в политическую конфронтацию.

Приходится констатировать, что практика осуществления законодательной деятельности в Российской Федерации и ее субъектах не получила до настоящего времени глубокого анализа, что в значительной мере объясняется недооценкой роли закона в нашей жизни, всеобщей атмосферой правового нигилизма. Да что греха таить, нередко и среди самих парламентариев преобладает настроение: «А давайте запишем вот так, потому что так хотим и можем это сделать!». Но волюнтаризм и субъективизм никогда не были добрыми помощниками в законодательной работе. К сожалению, в научной и иной правовой литературе пока не имеется разработок, направленных на создание оптимальной модели и методики законотворческого процесса. Нет ответа и на вопрос, где грань политики и права в этом деле. Российские законодательные органы - Государственная Дума, Совет Федерации, парламенты субъектов Федерации - буквально завалены законопроектами и иными законодательными предложениями.

И вопрос о том, как разобраться во всем этом весьма пестром конгломерате, как отделить объективную необходимость в принятии закона от стремления управленцев взвалить на плечи парламента ответственность за решение повседневных вопросов оперативной деятельности - не теоретический, а настоятельный практический вопрос парламентских будней.

При написании курсовой работы были использованы следующие методы формально-логическим, социологическим, системным, структурно-функциональным и другими общенаучными методами, имеющимися в арсенале современной юриспруденции.

Целью данной работы является рассмотреть законодательный процесс в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

В соответствии с поставленной целью в работе будут решены следующие задачи:

- дать понятие законодательного процесса;

- дать понятие стадии законодательного процесса;

- охарактеризовать основные и дополнительные стадии законодательного процесса произвести, их классификацию;

- проанализировать стадии законодательного процесса: законодательная инициатива; предварительное рассмотрение законопроектов; Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе; Рассмотрение законопроектов в Совете Федерации; Подписание и обнародование закона. А также дополнительные стадии.

- выделить возможности совершенствования законодательного процесса в РФ.

1. Понятие законодательного процесса и его стадий

1.1 Понятие законодательного процесса

В юридической литературе имеются различные терминологические варианты наименования процедуры принятия законов, В.Е. Чиркин, например, говорит о законодательном процессе и других формах работы парламента, полагая, что главной формой работы парламента является законодательствование. При этом он использует термин «процесс законодательства»[[1]](#footnote-1). Конечно, законодательный процесс отражает и является проявлением форм деятельности парламента. Однако сводить деятельность парламента только к этой форме деятельности — явно не достаточно. Достаточно широко понимает суть законодательного процесса Б.А. Страшун. По его мнению, законодательный процесс как юридическое понятие необходимо строго отграничивать от общесоциального понятия законотворчества. Законодательный процесс, как и любой юридический процесс, имеет два значении: 1) порядок деятельности (в данном случае – по созданию закона) и 2) сама эта деятельность. Она осуществляется законодательным органом — парламентом и главой государства при возможном в определенных случаях участии правительства либо, в редких случаях, — посредством процедуры референдума. Законотворчество — более широкое понятие, ибо охватывает деятельность, подчас не регулируемую, и не исчерпывается собственно созданием закона, а включает оценку его эффективности и возможную последующую корректировку[[2]](#footnote-2). Если продолжать анализ проблемы с точки зрения терминологического ее обозначения, то, например, в Регламенте Государственной Думы применяется термин «законодательная процедура». Такой вариант также возможен, имея в виду семантическую близость терминов «процесс» и «процедура». Наиболее оптимальным является следующее определение законодательного процесса — это упорядоченная деятельность парламента по принятию федерального закона, включающая ряд последовательных стадий (этапов): внесение законопроекта, рассмотрение законопроекта, принятие федеральных законов, подписание и обнародование федеральных законов. Конституцией РФ предусмотрено три вида законов Российской Федерации:

- федеральные законы;

- федеральные конституционные законы;

- законы РФ о поправках к Конституции РФ.

Федеральные законы составляют основной законодательный массив, над которым работают парламентарии. Они принимаются простым большинством голосов. Федеральные конституционные законы впервые были закреплены в конституционном законодательстве Конституцией РФ 1993г. Их исчерпывающее число и предмет регулирования прямо установлены Конституцией РФ. К ним относятся законы: об условиях и порядке введения чрезвычайного положения на территории РФ или в ее отдельных местностях (ст. 56 и 88); о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта, а также об изменениях в составе РФ (ст. 65, 66, 137) и т.д. Для того чтобы принять ФКЗ требуется квалифицированное большинство голосов парламентариев — не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации и. от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон не может быть отклонен Президентом РФ.

Законы о поправках в Конституцию РФ имеют целевое значение по изменению Конституции РФ. Порядок их принятия аналогичен порядку принятия федеральных конституционных законов. Регламент Государственной Думы развивает и конкретизирует положения и нормы Конституции Российской Федерации, касающиеся законодательного процесса, его основных стадий. Регламент же Совета Федерации выделяет процессуальные моменты, характеризующие участие Совета Федерации в законодательном процессе: несмотря на то, что Совет Федерации не создает, не принимает федеральных законов, его участие в законодательном процессе чрезвычайно важно, так как без него немыслим сам законодательный процесс. Участие в законодательном процессе должно рассматриваться в качестве одного из приоритетнейших направлений деятельности правительства любого государства, ориентирующегося на соблюдение общецивилизационных принципов демократии и законности[[3]](#footnote-3)1.

1.2 Понятие стадий законодательного процесса и их виды

Законодательный процесс распадается на ряд этапов, именуемых стадиями законодательного процесса, т.е. относительно обособленных этапов разработки, принятия и опубликования законов, урегулированных нормами конституционного права таким образом, что только завершение процедурных действий одного этапа позволяет перейти к следующему. Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права. Игнорирование какой-либо из стадий, пренебрежение процедурными правилами означает нарушение законности в законотворчестве. Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие стадии законодательного процесса[[4]](#footnote-4)2:

1) подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу (так называемая стадия законодательной инициативы);

2) обсуждение законопроекта в Государственной Думе с последующим принятием либо отклонением его (полностью или частично);

3) одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо отклонение его;

4) подписание закона либо его отклонение (применение вето) Президентом РФ;

5) опубликование закона.

Наряду с основными выделяются и дополнительные стадии, к которым относятся: рассмотрение Государственной Думой отклоненного Советом Федерации закона, повторное рассмотрение Советом Федерации и Государственной Думой поправок отклоненного Президентом закона.

Разумеется, некоторые из этих стадий являются только возможными, а не обязательными.

Так, повторное рассмотрение закона в Государственной Думе возможно только в случае неодобрения этого закона Советом Федерации или отклонения Президентом РФ, то же самое - в отношении повторного рассмотрения закона в Совете Федерации и создания двухпалатной согласительной комиссии.

Однако Конституция РФ и Регламенты палат предусматривают для каждого такого случая порядок, составляющий самостоятельную стадию законодательного процесса. В соответствии с Конституцией РФ особый порядок предусмотрен для одобрения в обеих палатах федеральных конституционных законов (эти законы соответствующим большинством одобряются двумя палатами и после этого подлежат подписанию Президентом и обнародованию, т. е. без возможности вето Президента).

В последнее время Федеральное Собрание Российской Федерации уделяет большое внимание юридической форме принимаемых законодательных актов, их простоте, точности и компактности. Более четко и единообразно оформляется структура законов, упрощается стиль изложения нормативных предписаний, упорядочивается терминология.

Наблюдается тенденция принятия новой редакции законов, не отвечающих изменившимся условиям, вместо неоднократного внесения в них многочисленных изменений и дополнений.

2. Стадии законодательного процесса.

2.1 Внесение законопроекта на рассмотрение Государственной Думы (Законодательная инициатива)

104 статья Конституции РФ регламентирует первый этап законодательного процесса – внесении законопроекта на рассмотрении Государственной Думы.[[5]](#footnote-5)1

Согласно ч. 1 указанной статьи, право законодательной инициативы принадлежит строго определенному кругу субъектов - Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации (по вопросам их ведения).

Право законодательной инициативы не следует путать с правом на обращение в парламент Российской Федерации, которое принадлежит любому гражданину и любой организации, однако, в отличие от права законодательной инициативы, не влечет обязательного рассмотрения такого обращения парламентом.

По сравнению с ранее действовавшей Конституцией, в новой Конституции Российской Федерации круг субъектов права законодательной инициативы несколько сократился (из их числа выпали Генеральный Прокурор Российской Федерации, общероссийские общественные организации, президиум представительного органа власти, комиссии и комитеты парламента), но все же остается достаточно широким. Например, в Германии у депутатов нет индивидуального права законодательной инициативы (законопроект может внести фракция либо группа депутатов, насчитывающая не менее 5% членов бундестага), в Великобритании, напротив, право законодательной инициативы принадлежит только членам парламента, в Австрии существует институт народной законодательной инициативы, в соответствие с которым предложение, поступившее от не менее чем 100 тысяч граждан, передается центральной избирательной комиссией на рассмотрение парламента и т.д.

Круг субъектов законодательной инициативы, закрепленный в ст. 104 Конституции Российской Федерации, представляется не бесспорным. Например, вряд ли оправданно лишение права законодательной инициативы комиссий и комитетов парламента - наиболее активных участников законодательной деятельности. В итоге законопроекты, вносимые комиссиями и комитетами, оформляются как исходящие "от группы депутатов - членов комитета", что маскирует их истинный статус. Трудно понять истинные причины лишения права законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации, в ведомстве которого сосредотачивается чрезвычайно ценная информация о практике реализации законов, пробелах в правовом регулировании.

С другой стороны, вряд ли оправданно наделение правом законодательной инициативы Президента Российской Федерации, имеющего право "вето" на законопроекты. Конституционный статус Президента Российской Федерации, на наш взгляд, располагает к тому, чтобы побуждать пользоваться правом законодательной инициативы других субъектов законотворчества, прежде всего, конечно, Правительство Российской Федерации, но воздерживаться от использования этого права самому. Право Конституционного Суда Российской Федерации решать вопрос о конституционности либо неконституционности законодательных актов также плохо сочетается с его же правом законодательной инициативы (не случайно, что Конституционный Суд практически не пользуется этим правом).

Серьезные проблемы открывает практика использования субъектами законотворчества своего права вносить законопроекты на рассмотрение Государственной Думы. Статистика итогов работы Государственной Думы первого созыва (1993-1995 гг.) свидетельствует, что 55% законопроектов были внесены депутатами Государственной Думы, 20% - Правительством Российской Федерации, 10% - Президентом Российской Федерации, и 15% - другими субъектами законодательной инициативы. Та же самая тенденция сохранилась и в Государственной Думе второго созыва. Судя по предварительным данным, роль Правительства Российской Федерации в третьей Государственной Думе несколько выросла. И все же эти данные разительно отличаются от практики работы парламентов других стран (например, Германии, Франции), где 80-90% законопроектов вносится правительством. Слабая активность Правительства Российской Федерации в сфере законотворчества свидетельствует об очевидной недооценке им правовых рычагов в проведении экономической и социальной политики.

2. Согласно ч. 2 ст. 104, законопроекты вносятся в Государственную Думу. Это положение Конституции Российской Федерации предопределяет общую схему движения законопроекта в Федеральном Собрании Российской Федерации: из "нижней" палаты - в "верхнюю".

Согласно Регламенту Государственной Думы (ст. 104), законодательная инициатива может быть реализована в следующих основных формах: путем внесения в Государственную Думу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов; путем инициирования законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР; путем внесения поправок к законопроектам. Действующий регламент Государственной Думы не предусматривает такой формы реализации законодательной инициативы, как внесение предложения о принятии закона (в регламентах съездов Верховного Совета РСФСР такая форма была). Представляется, что субъект права законодательной инициативы в состоянии не только сформулировать идею законопроекта, но и подготовить его текст. Данное требование к субъектам законотворчества и свидетельствует об определенном прогрессе в развитии российского законодательного процесса.

Законопроект, вносимый на рассмотрение парламента, должен отвечать определенным требованиям. В соответствии со ст. 105 Регламента Государственной Думы, необходимым условием внесения законопроекта является представление:

а) пояснительной записки к законопроекту, объясняющей предмет законодательного регулирования и концепцию предлагаемого законопроекта;

б) текста законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

в) перечня актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;

г) финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключения Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации).

Непосредственно в текст внесенного в Государственную Думу законопроекта должны быть включены следующие положения:

а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

в) о приведении Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации своих правовых актов в соответствие с принятым федеральным конституционным законом или федеральным законом.

Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему, предусмотренные Регламентом Государственной Думы, направляются субъектом права законодательной инициативы Председателю Государственной Думы.

Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации. На каждый законопроект заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются сведения о законопроекте и сроках его поступления в Государственную Думу, о прохождении законопроекта, принятии либо отклонении Государственной Думой указанного закона, рассмотрении указанных законов Советом Федерации и Президентом Российской Федерации.

Председатель Государственной Думы направляет поступивший законопроект и материалы к нему в депутатские объединения и комитет Государственной Думы в соответствии с вопросами его ведения, который определяет соответствие законопроекта требованиям Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы и в 14-дневный представляет законопроект на рассмотрение Совета Государственной Думы (в этот срок не засчитывается время работы депутатов с избирателями).

Если внесенный в Государственную Думу законопроект не соответствует требованиям Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы, Совет Государственной Думы может принять решение о возвращении законопроекта инициатору, что не препятствует повторному внесению законопроекта в Государственную Думу.

Порядок подготовки законопроекта к слушанию определяется ответственным комитетом самостоятельно. Как правило, это достаточно большая и серьезная работа. Для работы над законопроектом комитетом, как правило, создается рабочая группа, в которую включаются депутаты Государственной Думы, представители субъекта законодательной инициативы, представители органов государственной власти, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и специалисты. В случае, если законопроект рассматривается в нескольких комитетах, ими может быть образована совместная рабочая группа. Если по одному и тому же вопросу имеется несколько законопроектов, они рассматриваются одновременно.

По решению ответственного комитета законопроект может быть направлен на заключение Правительства Российской Федерации, на рассмотрение министерств и ведомств, государственных и общественных органов, на научную экспертизу. Правовое управление аппарата Государственной Думы по поручению ответственного комитета осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта, а также проверку представленных субъектом права законодательной инициативы перечней актов федерального законодательства, которые подлежат отмене, изменению или дополнению в связи с принятием данного законопроекта.

Поступающие замечания и предложения по законопроекту рассматриваются на заседаниях ответственного комитета. По итогам проведенной подготовительной работы, поступивших откликов и предложений, комитет формирует свою позицию по законопроекту: вносит его на заседание Государственной Думы с предложением принять в первом чтении либо отклонить.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой, и материалы к нему, включая заключение ответственного комитета, направляются в Совет Государственной Думы для внесения на пленарное заседание Государственной Думы. Одновременно комитет представляет предложения о приглашении пленарное заседание разработчиков, экспертов, представителей общественности и т.п., присутствие которых целесообразно при рассмотрении законопроекта Государственной Думой.

3. В соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Таким образом, законопроекты, указанные в ч. 3 ст. 104, не могут быть даже приняты к рассмотрению, если к ним не приложено заключение Правительства Российской Федерации. Данное положение Конституции Российской Федерации со всей очевидностью нацелено на то, чтобы ограничить рассмотрение парламентом "затратных" инициатив, никак не сопряженных с возможностями федерального бюджета. Совершенно очевидно, что предписание ч. 3 ст. 104, при всех его благих целях, внутренне противоречиво: "затратный" законопроект не может быть внесен в Государственную Думу без заключения Правительства, но как проверить "затратность" если законопроект не внесен?

Практика реализации ч. 3 ст. 104 крайне неоднозначна: с одной стороны, субъекты законодательной инициативы не всегда достаточно компетентны, чтобы подготовить развернутое финансово-экономическое обоснование к своему законопроекту, а с другой, Правительство Российской Федерации вполне обоснованно отказывается давать заключения на законопроекты, к которым не приложено необходимых расчетов.

Достаточно спорным является и вопрос о том, что представляют собой законопроекты "об изменении финансовых обязательств государства". Являются ли таковыми, например, законопроекты по вопросам пенсионного законодательства, выплатам из внебюджетных фондов социального страхования и социальной защиты? В результате необходимость получения заключения правительства нередко обнаруживается лишь на заключительной стадии законодательного процесса и становится причиной возращения принятых законов в Государственную Думу.

Согласно Регламенту Правительства Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства от 18 июня 1998 г. N 604 (СЗ РФ. 1998. N 27. Ст. 3176) с последующими изменениями и дополнениями, Правительство дает письменные заключения по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и по другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. По иным законопроектам заключение не дается. Заключение Правительства направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство.

По согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен.

Однако на практике указанные сроки нередко нарушаются. Непредставление заключений используется Правительством как "скрытое вето" (видимо, сознательно заложенное в Конституцию) на законопроекты, которые Правительство считает неприемлемыми.

2.2 Предварительное рассмотрение законопроектов

Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Аппарате палаты.

Поступивший законопроект Председатель Государственной Думы направляет в депутатские объединения и в соответствующий комитет Государственной Думы, который в течение 14 дней определяет соответствие законопроекта предъявляемым требованиям и представляет его на рассмотрение Совета палаты. В свою очередь, Совет Государственной Думы назначает комитет, ответственный за законопроект. Комитеты играют ведущую роль в создании законопроектов, т.к. именно они решают, продолжит или прекратит свое существование тот или иной законопроект.

Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии, депутатские объединения, Президенту и Правительству России, в Совет Федерации, а также в Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды - по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в соответствии со ст. 109 Регламента ГД не позднее чем за 45 дней до их рассмотрения направляются Советом Государственной Думы в законодательные органы субъектов Федерации для подготовки предложений и замечаний. При внесении в Государственную Думу до рассмотрения в первом чтении альтернативных законопроектов Совет палаты откладывает рассмотрение внесенного ранее законопроекта и поручает ответственному комитету подготовить к одновременному рассмотрению в первом чтении все альтернативные законопроекты. При работе над законопроектом ответственный комитет может сформировать рабочую группу из членов ответственного комитета, депутатов Государственной Думы, представителей субъекта права законодательной инициативы, а также представителей органов государственной власти, различных организаций, экспертов и специалистов.

В соответствии со ст. 112 Регламента ГД Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета палаты или ответственного комитета проводит правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта, после чего готовит заключение по следующим вопросам:

а) соответствует ли законопроект федеральному законодательству;

б) нет ли противоречий между статьями и частями законопроекта;

в) полностью ли приведен перечень актов, которые должны быть признаны утратившими силу, приостановлены, изменены или дополнены.

Подготовленный к рассмотрению в первом чтении законопроект и материалы к нему ответственный комитет возвращает в Совет Государственной Думы для дальнейшего внесения на рассмотрение палаты.

Дополнительно к указанным ранее материалам ответственный комитет в соответствии со ст. 114 Регламента Государственной Думы представляет:

а) проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении;

б) заключения комитета и комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения законопроекта;

в) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;

г) проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения на заседании палаты.

Аппарат Государственной Думы обязан ежеквартально информировать всех субъектов права законодательной инициативы о поступивших на рассмотрение законопроектах, результатах рассмотрения законов не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации, Президентом России, что способствует координации деятельности всех субъектов, обладающих правом законодательной инициативы.

Хотя рассмотрение законопроектов осуществляется Государственной Думой в трех чтениях, но, согласно ст. 196 Бюджетного кодекса, проект закона о федеральном бюджете рассматривается в четырех чтениях.

2.3 Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе

Третья стадия законодательного процесса включает в себя рассмотрение законопроектов в Государственной Думе. Это рассмотрение осуществляется в трех чтениях, если Государственной Думой применительно к конкретному законопроекту не будет принято другое решение.

Первое чтение

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и все материалы к нему Аппарат Государственной Думы направляет:

Президенту РФ;

в Совет Федерации;

депутатам Государственной Думы;

Правительству РФ;

субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект. При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, рассматриваются актуальность и практическая значимость. Обсуждение начинается с доклада субъекта законодательной инициативы, внесшего законопроект, об обосновании необходимости принятия закона. При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, обязательно заслушивается заключение Правительства России.

Результатом обсуждения в первом чтении может быть одно из следующих решений:

а) принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок;

б) отклонить законопроект;

в) принять закон.

При внесении альтернативных законопроектов Государственная Дума рассматривает их одновременно посредством рейтингового голосования. В соответствии с Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. <1> рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому вопросу, в которых может принять участие каждый депутат. При этом предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении по каждому голосованию производится только после окончания голосования по всем вопросам. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Законопроект считается принятым в первом чтении, если при окончательном голосовании за него проголосовали более половины общего числа депутатов. Результат голосования оформляется постановлением Государственной Думы.

При принятии законопроекта в первом чтении Государственная Дума устанавливает срок представления поправок, который, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – менее 30 дней.

В случае принятия законопроекта в первом чтении и при наличии правовой и лингвистической экспертиз председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии закона, исключая процедуры второго и третьего чтений.

Все субъекты права законодательной инициативы вправе вносить поправки к законопроекту, принятому в первом чтении. Ответственный комитет изучает, обобщает эти поправки, проводит их независимую экспертизу. Автор поправок имеет право уточнять их при обсуждении в ответственном комитете.

При изменении названия законопроекта он вносится на рассмотрение палаты с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках. Все поправки групп ируются по статьям законопроекта и рассматриваются на заседании ответственного комитета. При согласии последнего с поправками он может включить их в текст и рекомендовать Государственной Думе принять таблицу поправок. Правовое управление Аппарата Государственной Думы проводит постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и готовит заключение. Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка.

На основании ст. 122 Регламента ГД ответственный комитет направляет в Совет

Государственной Думы для последующего рассмотрения в палате следующие документы:

а) проект постановления по законопроекту;

б) таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к принятию;

в) таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению;

г) таблицу поправок, по которым комитетом не было принято решений;

д) текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию;

е) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект.

Далее законопроект вместе с указанными материалами до его рассмотрения во втором чтении рассылается Президенту и Правительству России, в Совет Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему данный законопроект, и депутатам Государственной Думы. Необходимо отметить, что ответственный комитет представляет законопроект на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении в течение четырех месяцев со дня принятия в первом чтении (если палата не установит иной срок).

Второе чтение

Статья 123 Регламента ГД определяет, что второе чтение начинается с доклада представителя ответственного комитета об итогах рассмотрения законопроекта и о рассмотрении поступивших поправок. Затем выступают полномочный представитель Президента в Государственной Думе, представители субъекта, внесшего законопроект, и полномочный представитель Правительства в Государственной Думе. Если возражений против поправок, рекомендуемых для внесения в текст, не имеется, они принимаются в целом. Если при обсуждении в палате возникают возражения против каких-либо поправок, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, против которых нет возражений, а затем отдельно каждую поправку, по которым высказаны возражения. Поправки к проекту федерального закона принимаются большинством голосов от общего числа депутатов, а поправки к проекту федерального конституционного закона - не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет. Если при повторном голосовании такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Более того, решением Государственной Думы законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения. Нужно отметить, что в соответствии со ст. 123 Регламента по предложению депутатов Государственной Думы при условии, что проведены правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта, возможно принятие закона в целом в день прохождения второго чтения.

После второго чтения законопроект, как правило, направляется в ответственный комитет и Правовое управление Аппарата Думы для устранения возможных внутренних противоречий.

Третье чтение

В процессе этого рассмотрения уже не допускаются ни внесение поправок, ни возвращение к обсуждению законопроекта как в целом, так и его отдельных разделов, глав, статей. Поэтому непринятие законопроекта в третьем чтении ведет к прекращению рассмотрения. Но в исключительных случаях и лишь по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, ст. 125 Регламента ГД закрепляет за председательствующим обязанность поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения. Как уже было сказано, федеральный закон считается принятым Государственной Думой, если за него проголосовали большинство депутатов палаты. Федеральный конституционный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовали не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Таким образом, на федеральный конституционный закон не распространяется положение ч. 1 ст. 105 Конституции о том, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. В Совет Федерации передается не принятый Государственной Думой закон, а одобренный ею проект федерального конституционного закона (аналогичное можно сказать и о законе о поправках к Конституции России).

Особенности рассмотрения предложений о поправках к Конституции

Особое внимание следует обратить на перечень субъектов, обладающих правом внесения подобных предложений. Он существенно отличается от круга лиц, обладающих правом законодательной инициативы. В этот перечень входят:

Президент России;

Совет Федерации;

Государственная Дума;

Правительство страны;

законодательные (представительные) органы субъектов РФ;

группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Действующее законодательство делит предлагаемые изменения в соответствии с юридической силой глав Конституции на две группы, предусматривая для них различные процедуры. Изменения к гл. 3 - 8 называются поправками, а изменения к гл. 1, 2, 9 – пересмотром Конституции.

Изменения к главам 3 - 8 Конституции России В соответствии со ст. 139 Регламента ГД поступивший проект закона о поправках передается в Совет Государственной Думы, а оттуда - на заключение в Комитет Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе. Указанный комитет, в свою очередь, проводит предварительное рассмотрение проекта закона с участием инициатора, полномочных представителей Президента и Правительства России в Государственной Думе, а также представителей комитетов палаты.

После этого, как уже говорилось, Государственная Дума рассматривает проект закона в трех чтениях, заслушивает доклад инициатора каждой поправки, содоклад представителя Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе, выступления полномочных представителей Президента и Правительства в Государственной Думе, представителей депутатских объединений, а также экспертов и иных приглашенных для обсуждения лиц.

Голосование проводится по каждой поправке в отдельности. Поправка считается одобренной, если за ее одобрение проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

После постатейного обсуждения и голосования Государственная Дума принимает закон о поправках в целом. Закон считается принятым, если он одобрен не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Изменения глав 1, 2 и 9 Конституции России Регламент говорит о них не как о поправках, а как о предложениях пересмотреть Конституцию. Подобные предложения в соответствии со ст. 137 Регламента Государственной Думы должны содержать новую редакцию указанных глав или их отдельных статей, частей, пунктов, а также обоснование пересмотра. Регламент предусматривает обязательное наличие заключения Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе. На заседании Государственной Думы обсуждаются не только предложения о пересмотре положений Конституции, но и заключение указанного выше Комитета, после чего Государственная Дума принимает постановление об одобрении или отклонении данных предложений. Предложения считаются одобренными Государственной Думой, если за их одобрение проголосовали не менее трех пятых от общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае постановление Государственной Думы с законопроектом направляются в Совет Федерации для последующего рассмотрения.

2.4 Рассмотрение законопроектов в Совете Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции РФ принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней должны быть переданы на рассмотрение Совета Федерации. Конституционно закреплено, что федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовали более половины от общего числа членов этой палаты либо если палата его не рассмотрела в течение 14 дней. В случае отклонения Советом Федерации федерального закона палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. При этом федеральный закон повторно рассматривает Государственная При несогласии Государственной Думы с решением верхней палаты федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.[[6]](#footnote-6)1

Как говорилось выше, в документах, сопровождающих федеральные законы по вопросам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, должно находиться заключение Правительства России. При его отсутствии у Совета Федерации может появиться основание для отклонения представленных законов.

Статья 106 Конституции определяет, что в Совете Федерации должны быть рассмотрены принятые Государственной Думой федеральные законы:

а) о федеральном бюджете;

б) о федеральных налогах и сборах;

в) о финансовом, валютном, кредитном, таможенном регулировании, денежной эмиссии;

г) о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

д) о статусе и защите Государственной границы Российской Федерации;

е) о войне и мире. Конституционный Суд своим Постановлением от 23 марта 1995 г. <1> дал разъяснение по поводу порядка применения четырнадцатидневного срока для рассмотрения и одобрения в Совете Федерации законов, перечисленных в ст. 106 Конституции. Из Постановления следует, что ст. 106 Основного Закона не устанавливает особого срока для рассмотрения в Совете Федерации законов. Начав рассмотрение закона в четырнадцатидневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105 Конституции, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении данного закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения. Следовательно, закон в этом случае не может быть подписан главой государства. Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции, не завершено в установленный ч. 4 ст. 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании палаты и завершено принятием решения. В соответствии со ст. 103 Регламента Совета Федерации поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации в течение одного часа и в течение 24 часов вместе с сопровождающими документами направляется всем членам палаты. Председатель палаты вправе передать федеральный закон нескольким комитетам, определив при этом ответственный комитет, который имеет право приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации. Если несколько комитетов разошлись во мнениях и не выработали единого заключения, то каждый комитет представляет свое заключение.

Установленный Конституцией четырнадцатидневный срок рассмотрения закона исчисляется со дня, следующего за днем регистрации в верхней палате.

Если закон не входит в перечень обязательных к рассмотрению Советом Федерации, то ответственный комитет в своем заключении предлагает одно из следующих решений:

а) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон и не вносить его на рассмотрение палаты (это возможно, когда комитет одобряет закон в целом, без внесения в него изменений и дополнений). В этом случае Председатель Совета Федерации может: либо согласиться с решением комитета и не вносить принятый Государственной Думой федеральный закон на рассмотрение Совета Федерации; либо отклонить решение комитета и включить в повестку дня заседания Совета Федерации федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации рассмотреть на своем заседании принятый Государственной Думой федеральный закон (это возможно, когда комитет считает необходимым отклонить федеральный закон в целом либо внести в него изменения и дополнения).

Что касается федеральных законов, для которых в Конституции закреплена процедура обязательного рассмотрения в Совете Федерации, то ответственный комитет вправе рекомендовать Совету Федерации принять одно из следующих решений:

а) одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, изложив в заключении мотивы, по которым комитет считает необходимым его отклонить. Рассмотрение закона в верхней палате начинается с оглашения заключения ответственного комитета, материалов Правового управления по данному закону и проекта постановления Совета Федерации, внесенного комитетом. При обсуждении предоставляется слово представителю Правительства России для защиты своих позиций и оглашения официального отзыва о рассматриваемом законе. При обсуждении закона, который должен быть рассмотрен в Совете Федерации, председательствующий ставит его одобрение на голосование. Если вопрос окажется недостаточно подготовленным, палата вправе перенести рассмотрение закона на следующее заседание, где этот процесс должен быть завершен. Данное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами. В противном случае председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении данного закона. Если четырнадцатидневный срок в отношении закона, не подлежащего обязательному рассмотрению в верхней палате в соответствии со ст. 112 Регламента Совета Федерации, пропущен, то закон направляется Президенту для подписания и официального опубликования. Конституционный Суд в Постановлении от 22 апреля 1996 г. <1> по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции отметил, что одобрение закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме - путем голосования, так и в пассивной форме: закон считается одобренным, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Иными словами, пропуск четырнадцатидневного срока означает молчаливое одобрение федерального закона. Принимая решение об отклонении закона, Совет Федерации выносит постановление, где может содержаться перечень разделов, глав, статей, по которым необходимо преодолеть разногласия с Государственной Думой, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии.

После этого в пятидневный срок Совет Федерации направляет в Государственную Думу свое постановление об одобрении или об отклонении федерального закона. А одобренный Советом Федерации федеральный закон (вместе с текстом постановления Совета Федерации) в течение пяти дней направляется Председателем палаты Президенту для подписания и официального опубликования. Что касается принятого Государственной Думой федерального закона, не относящегося к разряду обязательно рассматриваемых в Совете Федерации и не рассмотренного в четырнадцатидневный срок, то на пятнадцатый день со дня поступления из Государственной Думы он также направляется Председателем Совета Федерации Президенту России для подписания и официального опубликования, о чем уведомляется Государственная Дума. Как отмечалось выше, федеральный конституционный закон считается принятым, если поступивший из Государственной Думы в Совет Федерации его проект одобрен большинством, не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Вместе с законопроектом, одобренным Государственной Думой, в Совет Федерации направляются стенограмма заседания Государственной Думы и прилагаемые к нему документы.

Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя определяют ответственный комитет, на заседании которого оглашаются или распространяются официальные отзывы Правительства о рассматриваемых палатой проектах федеральных конституционных законов.

Кроме этого, ответственному комитету (комитетам) поручается подготовить заключение по проекту конституционного закона, в котором он вправе рекомендовать Совету Федерации одно из следующих решений:

а) одобрить проект федерального конституционного закона;

б) отклонить проект федерального конституционного закона;

в) внести изменения и дополнения (предложенные комитетом) в одобренный

Государственной Думой проект конституционного закона и одобрить его в редакции Совета Федерации.

Процедура рассмотрения проекта федерального конституционного закона на заседании Совета Федерации аналогична процедуре рассмотрения федерального закона. При одобрении комитетом Совета Федерации проекта федерального конституционного закона Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты принимает решение либо провести голосование по одобрению проекта закона без обсуждения, либо обсудить законопроект. Постановление об отклонении проекта конституционного закона в течение пяти дней со дня принятия направляется в Государственную Думу. В случае одобрения Государственной Думой проекта федерального конституционного закона в редакции Совета Федерации повторное голосование на заседании Совета Федерации не проводится. Если повторное рассмотрение Государственной Думой проекта федерального конституционного закона, отклоненного Советом Федерации, приведет к частичному согласию с предложениями верхней палаты, то данный проект закона будет рассматриваться Советом Федерации как вновь принятый.

Что же касается законов о поправках к Конституции, то гл. 16 Регламента Совета Федерации при рассмотрении данных вопросов определяет следующую процедуру. Во-первых, необходимо вспомнить, что в соответствии со ст. 108 и 136 Конституции РФ проект закона о поправке к Конституции после одобрения Государственной Думой должен быть рассмотрен в Совете Федерации. Председатель Совета Федерации направляет поступивший из Государственной Думы проект закона о поправке к Конституции в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, а при необходимости - и в другие комитеты Совета Федерации.

На Комитет по конституционному законодательству в этом случае ложится нагрузка обобщения предложений других комитетов палаты к данному законопроекту и подготовки заключения, по итогам которого он (комитет) вправе рекомендовать палате одобрить или отклонить данный законопроект о поправке к Конституции РФ. Принятие законопроекта о поправке возможно только в том случае, если за его одобрение проголосовали не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации.

При отклонении законопроекта Совет Федерации может предложить Государственной Думе создать согласительную комиссию и в постановлении об отклонении изложить свою редакцию отдельных положений проекта закона. Данное постановление вместе с проектом закона в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

В случае одобрения Советом Федерации закона Председатель палаты в течение пяти дней с момента принятия закона должен опубликовать для всеобщего сведения уведомление о принятии закона, текст самого закона о поправке с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации, а также информацию об условиях вступления в силу принятого закона и о порядке его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Одновременно текст закона о поправке к Конституции направляется для рассмотрения в законодательные (представительные) органы субъектов РФ, которые в течение года должны рассмотреть данный вопрос. Учет данных из субъектов осуществляет Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству. Закон о поправке к Конституции считается одобренным законодательным (представительным) органом субъекта, если данный орган одобрил его в целом, без предложений о внесении в него изменений и дополнений, и направил постановление об этом в Совет Федерации. Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству оглашает на заседании палаты заключение о результатах рассмотрения закона законодательными (представительными) органами субъектов, после чего результаты рассмотрения оформляются постановлением Совета Федерации, в котором должны содержаться следующие сведения:

а) наименование законодательного (представительного) органа субъекта РФ, который одобрил закон о поправке к Конституции;

б) дата принятия, номер постановления законодательного (представительного) органа субъекта;

в) общее число законодательных (представительных) органов субъектов РФ, одобривших закон о поправке к Конституции;

г) результаты рассмотрения (для одобрения закона необходимо, чтобы "за" высказались законодательные (представительные) органы не менее чем двух третей субъектов РФ). Постановление Совета Федерации незамедлительно направляется Президенту страны и в законодательные (представительные) органы субъектов. Текст закона в соответствии со ст. 139 Регламента Совета Федерации в течение семи дней с момента установления результатов его рассмотрения в субъектах Федерации направляется Председателем палаты Президенту для подписания и опубликования. В противном случае (при отсутствии необходимого числа голосов субъектов Федерации) процедура рассмотрения закона прекращается.

Федеральным законом от 4 марта 1998 г. "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" (далее - Закон о поправках) предусматривается процедура обжалования постановления Совета Федерации о результатах рассмотрения Закона о поправках в Верховный Суд (ст. 11 Закона о поправках). Это право принадлежит Президенту и законодательному (представительному) органу субъекта, которым они могут воспользоваться только в течение семи дней со дня принятия постановления Советом Федерации. Кроме этого, на заявителя, подавшего жалобу в Верховный Суд РФ, ложится обязанность немедленно известить об этом Совет Федерации и Президента страны. Верховный Суд рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством РФ. В этом случае закон о поправках не направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования до вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ.

Если Верховным Судом будет установлена необходимость пересмотра постановления Совета Федерации о результатах рассмотрения закона о поправке в субъектах Федерации, Совет Федерации на очередном заседании должен будет повторно рассмотреть данный вопрос по описанной выше процедуре.

2.5 Подписание и обнародование закона

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание и обнародование закона. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 107) Президент РФ, которому направлен федеральный закон, в течение 14 дней подписывает его и обнародует. Являясь заключительной стадией правотворческого процесса, опубликование правового акта оказывает непосредственное влияние на механизм его реализации и тем самым воздействует на правоприменительную практику в целом. В демократическом обществе проблема опубликования правовых актов приобретает особую значимость. Своевременное и полное информирование населения о нормотворческой деятельности органов законодательной и исполнительной власти служит необходимой предпосылкой знания этих актов гражданами и другими субъектами права, способствуя более эффективному обеспечению защиты их прав.

1. 107 статья КРФ посвящена заключительной стадии законодательного процесса - промульгации закона Президентом Российской Федерации, которая заключается в официальном провозглашении в установленные Конституцией сроки принятого парламентом закона, его официальном опубликовании, после чего закон приобретает обязательную силу.

В процессе реализации этой нормы обнаружилась неопределенность в понимании положений ст. 107 Конституции, касающейся понятия "принятый федеральный закон", процедуры отклонения федерального закона Президентом Российской Федерации, а также повторного рассмотрения федерального закона палатами Федерального Собрания в "установленном Конституцией Российской Федерации порядке".

В постановлении по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. (ВКС. 1996. N 3) Конституционный Суд Российской Федерации следующим образом истолковал ч. 1 комментируемой статьи. Под "принятым федеральным законом" по смыслу ч. 1 ст. 107 Конституции Российской Федерации понимаются:

- законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации;

- законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции Российской Федерации;

- законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется для подписания и обнародования Президенту Российской Федерации Советом Федерации независимо от того, одобрен этот закон данной палатой путем голосования или без рассмотрения. Только в единственном случае, предусмотренном ч. 5 ст. 105 Конституции (в случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы), принятый федеральный закон Президенту Российской Федерации направляет не Совет Федерации, а Государственная Дума.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет обязанность Президента Российской Федерации в течение 14 дней подписать федеральный закон и обнародовать его.

В силу занимаемого Президентом Российской Федерации в системе разделения государственной власти в Российской Федерации места, возлагаемых на него гарантийной, интеграционной и координационной функций и роли в законодательном процессе данная обязанность носит не безусловный характер. Подписание Президентом Российской Федерации закона имеет, строго говоря, нотариальное значение. При этом, однако, в процессе предварительного изучения принятого федерального закона Президент Российской Федерации осуществляет также контрольную функцию, проверяя тем самым необходимость и своевременность его издания.

Именно для того, чтобы Президент и обслуживающий его аппарат (Администрация Президента Российской Федерации) могли тщательно проанализировать закон и сопутствующие ему материалы, ч. 2 ст. 107 Конституции установила, что глава государства в течение четырнадцати дней подписывает и обнародует принятый федеральный закон. При этом необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства: течение установленного Конституцией четырнадцатидневного срока начинается с момента официального поступления принятого федерального закона главе государства из уполномоченного на то органа (Совета Федерации или в случае, предусмотренном ч. 5 ст. 105 Конституции, Государственной Думы); неясно, какие дни в данной ситуации имеются в виду - календарные или рабочие, хотя практика деятельности Президента Российской Федерации позволяет сделать вывод, что имеются в виду календарные дни; представляется, что названный срок установлен комментируемой частью ст. 107 именно для подписания Президентом и принятия им решения о незамедлительном обнародовании принятого федерального закона, а не подписания и фактического его обнародования.

В Конституции Российской Федерации наряду с термином "обнародование" используются термины "опубликование", "официальное опубликование", за которыми скрываются несовпадающие по своему юридическому содержанию понятия (см. комментарий к ст. 15). В Федеральном законе "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" под опубликованием закона понимается воспроизведение его текста в печати (в печатных изданиях или в виде отдельных изданий), под обнародованием закона - доведение федерального закона до всеобщего сведения по телевидению и радио, а также путем рассылки государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, передачи по каналам связи, распространения в машиночитаемой форме.

Представляется возможным следующее истолкование понятий обнародования и опубликования законов. Глава государства, направляя закон для официального опубликования в "Российскую газету" и "Собрание законодательства Российской Федерации", не лишен возможности в не терпящих отлагательства случаях, если законом не затрагиваются права и свободы человека и гражданина (такие законы согласно ч. 3 ст. 15 Конституции вступают в силу только после официального опубликования), довести этот закон до всеобщего сведения по телевидению и радио или довести его до сведения адресатов путем рассылки, передачи по каналам связи, распространения в машиночитаемой форме. Такое обнародование также может квалифицироваться в качестве официального опубликования, в результате которого закон вступает в силу и порождает юридические обязательства для его адресатов.

Федеральные законы по общему правилу вступают в силу по истечении 10 дней после их официального опубликования в "Парламентской газете", "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации", если иной порядок их вступления в силу не предусмотрен в них самих.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи глава государства - не пассивный участник данной стадии законодательного процесса; он вправе в течение четырнадцати дней с момента поступления к нему принятого федерального закона наложить на него вето. В упомянутом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации указывается, что отклонение федерального закона Президентом Российской Федерации, предусмотренное в ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации, означает принятое в течение четырнадцати дней с момента получения закона решение Президента Российской Федерации об отказе в его подписании с указанием мотивов такого отказа.

Не является отклонением федерального закона в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации возвращение Президентом Российской Федерации федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, возможное только в случае нарушения ею установленных Конституцией требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона.

Положение ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации о том, что в случае отклонения Президентом Российской Федерации федерального закона Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон, означает, что на рассмотрение такого закона распространяются положения ч. 1 и 3 ст. 105, положение ч. 4 ст. 105 о четырнадцатидневном сроке в толковании, которое дано постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 г. N 1-П (ВКС. 1995. N 2-3), а также положения ч. 1 и 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации. Если отклоненный Президентом Российской Федерации федеральный закон не был повторно рассмотрен Советом Федерации, он не может считаться одобренным этой палатой, а вето - преодоленным.

Таким образом, вето (от латинского vеtо - запрещаю) Президента Российской Федерации является не абсолютным, а относительным (суспенсивным); основанием для применения вето является не только противоречие принятого федерального закона Конституции Российской Федерации, но и его, с точки зрения главы государства, нецелесообразность, несвоевременность, способность негативно сказаться на отношениях Российской Федерации с другими государствами и иными субъектами международного права. Не является вето возвращение главой государства федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, если ею нарушены установленные Конституцией требования к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур. Вето Президента Российской Федерации может быть преодолено повторным рассмотрением федерального закона, если он будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации (119 из 178) и Государственной Думы (300 из 450); преодоление парламентом наложенного Президентом Российской Федерации вето на федеральный закон порождает для главы государства безусловную обязанность подписать закон в течение семи дней и обнародовать его. Одновременно глава государства сохраняет право обратиться при наличии соответствующих условий в установленном Федеральным конституционном законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" порядке в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности подписанного им и обнародованного федерального закона.

3. Пути совершенствования законодательного процесса

Современному российскому парламентаризму в 2008 году исполнилось пятнадцать лет. Такой срок для страны с тысячелетней историей не велик. Но учитывая, что он пришелся на время коренных преобразований во всех сферах государственной и общественной жизни, этот период во многом знаковый.

Путь был нелегким. Процесс созидания и становления коснулся всех политических институтов общества, в том числе высшего законодательного (представительного) органа государственной власти страны—парламента Российской Федерации.[[7]](#footnote-7)1

В настоящее время в стране усилиями всех субъектов законодательного процесса создана необходимая правовая база, обеспечивающая дальнейшую демократизацию российского общества и совершенствование государственно-правового механизма.

Федеральное Собрание—парламент России выполняет свое предназначение во многом благодаря тому, что его организация и деятельность определяются демократическими и рациональными правилами, которые отражают общепризнанные принципы правового государства, учитывают богатый опыт зарубежного парламентаризма и уроки собственной истории.

Конституция Российской Федерации, создавая правовую основу деятельности Федерального Собрания, позволяет подойти к установлению системных связей, которые определяют место парламента и каждой его палаты в государственном управлении.

Общее направление, заданное конституционными положениями, по участию палат в законодательном процессе, в формировании Правительства Российской Федерации, высших судебных органов, прокуратуры реализуется в парламентских процедурах, обеспечивающих правовой режим функционирования коллегиального органа.

Действующий Регламент Совета Федерации был принят 30 января 2002 года, после того как в состав палаты вошли представители регионов, избранные (назначенные) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принципы, положенные в основу Регламента, базировались на сохранении преемственности парламентских процедур, системности норм, обеспечивающих реализацию конституционных полномочий Совета Федерации, и были направлены на создание такой структуры палаты, которая даст возможность повысить эффективность законодательного процесса.

По сложившейся в нашей палате традиции орган, ответственный за организацию внутри парламентской деятельности, подготовку регламентных норм, имеет статус постоянной комиссии, в состав которой входят представители всех комитетов и комиссий палаты.

На этапе становления и развития регламентных положений принцип паритетности в работе комиссии обеспечил создание устойчивых правовых основ парламентских правил и процедур. Необходимо отметить, что на протяжении пятнадцати лет статус комиссии, а также подходы к ее формированию не изменились.

Совершенствование Регламента Совета Федерации осуществляется по нескольким направлениям, которые обусловлены изменением действующего законодательства, уточнением парламентских процедур в соответствии с постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, а также практикой работы палаты и ее конституционных органов — комитетов и комиссий.

В связи со вступлением в силу за последние два года федеральных законов, существенно расширяющих и конкретизирующих конституционные полномочия Совета Федерации, в Регламент Совета Федерации были комплексно внесены системные поправки. Прежде всего это Федеральный закон "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", значительно расширяющий функции контроля парламента за деятельностью исполнительных органов власти. В соответствии с Федеральным законом "О специальных экономических мерах" парламенту предоставлены важнейшие полномочия по участию в решении вопросов внешней политики. Дополнительными полномочиями в кадровой сфере парламент наделен в соответствии с поправками, внесенными в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" и Уголовный кодекс Российской Федерации.

Большое внимание уделяется совершенствованию регламентных положений, регулирующих законодательную процедуру. На этой важнейшей проблеме необходимо остановиться более подробно.

На сегодняшний день законодательная процедура складывается из конституционных норм, отдельные стадии законодательной деятельности регулируются регламентными положениями палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, правовыми актами Президента Российской Федерации.

Обеспечению четкости осуществления всех стадий законодательного процесса его участниками также способствуют решения Конституционного Суда Российской Федерации.

В целом существующие правовые акты создали необходимую нормативную базу для конструктивного взаимодействия участников законодательного процесса по принятию федеральных законов. Однако характерной чертой российского законодательного процесса является отсутствие единого нормативного правового акта, устанавливающего юридическую основу организации законотворчества.

Качество законов, принимаемых Федеральным Собранием, в обществе не всегда оценивается положительно, что указывает на необходимость совершенствования правовых основ законодательного процесса. Современный этап развития законодательства характеризуется значительным сокращением количества нормативных актов с собственным предметом правового регулирования. Преобладающими стали законы об изменениях и дополнениях, которые вносятся в принятые ранее законодательные акты. Это, безусловно, нормальная, естественная стадия развития законодательства.

Однако, к сожалению, в последнее время довольно часты случаи, когда в некоторые законодательные акты поправки вносятся даже до их вступления в силу.

Подводя итоги можно сказать, что исторический период, связанный с созданием каркаса правовой системы, закончился. Теперь необходимо переходить к системному законодательному регулированию.

В одном из своих выступлений Председатель Совета Федерации С.М. Миронов отмечал: "Основная задача парламента — не принятие отдельных законов, а создание системной правовой базы долгосрочной государственной политики".

Совершенствование законодательства невозможно без отслеживания право применения, поэтому Совет Федерации на протяжении пяти лет постоянно проводит работу по мониторингу правового пространства и правоприменительной практики в Российской Федерации.

Анализ реализации принятых законодательных актов позволяет вскрыть причины негативных проявлений в законотворчестве. Во многом изъяны законодательства связаны с несовершенством регулирования стадий законодательного процесса, отсутствием не обходимых гарантий в осуществлении права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации.

Одним из ключевых моментов является неоправданное ускорение законодательного процесса за счет сокращения сроков обсуждения проектов федеральных законов. Нередки случаи, когда законопроект принимается одновременно во втором и третьем чтениях, а летом, перед окончанием сессии нижней палаты, возможно и принятие закона одновременно в трех чтениях. Во многом несовершенство законодательного процесса обусловлено низким уровнем влияния на него институтов гражданского общества при принятии законодательных решений.

В своих регламентных положениях Совет Федерации и Государственная Дума постоянно корректируют нормы, регулирующие процедуру принятия федеральных законов, порядок взаимодействия со всеми участниками законодательного процесса. Однако остро ощущается отсутствие единого нормативного акта, устанавливающего юридическую основу организации законотворчества.

Для организации взаимодействия обеих палат Федерального Собрания с другими субъектами права законодательной инициативы по вопросам законодательной деятельности в Совете Федерации постоянно проводятся координационные совещания, на которых рассматривается позиция комитетов и комиссий Совета Федерации по федеральным конституционным законам, федеральным законам и по законопроектам, рассмотренным Советом Государственной Думы перед первым чтением, а также принятым Государственной Думой в первом чтении. В работе совещания принимают участие представители исполнительной ветви власти— Правительства Российской Федерации и заинтересованных министерств и ведомств. Совместное обсуждение позволяет услышать доводы всех участников законодательного процесса и выработать конструктивную позицию для представления ее на пленарном заседании палаты.

Большую роль в законодательном процессе с точки зрения гармонизации региональных и федеральных интересов играет Совет законодателей — Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Его учреждение позволило наладить консультативный процесс между членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и руководителями региональных парламентов. Регулярно проводимые заседания Совета законодателей, а также деятельность постоянного органа Совета, его президиума, позволяют найти общие точки соприкосновения, обеспечить сближение позиций в отношении конкретных законов и законопроектов.

Новой формой взаимодействия с регионами является проведение в Совете Федерации Дней субъекта Российской Федерации, которые предоставляют право руководителям исполнительных и законодательных органов государственной власти субъекта Федерации ознакомить палату с проблемами региона, перспективными планами его развития. В рамках Дня субъекта Федерации проводятся "круглые столы" по актуальной для региона проблематике, конструктивное обсуждение проблем способствует подготовке совместных законодательных инициатив. Для совершенствования законодательного процесса налаживается механизм взаимодействия Совета Федерации с институтами гражданского общества. Так, для обеспечения учета общественного мнения в законотворчестве в Регламент Совета Федерации были внесены положения о порядке взаимодействия Совета Федерации с Общественной палатой Российской Федерации, которые обеспечивают представителям этого института право принимать участие в работе комитетов и комиссий Совета Федерации, присутствовать на пленарных заседаниях палаты.

Однако локальный характер внутриведомственных актов, которыми являются регламенты палат и Правительства, ограничивает регулятивные возможности и не позволяет комплексно урегулировать все отношения в законодательном процессе.

Подчас это приводит к правовым коллизиям, за разрешением которых участники законодательного процесса обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации.

Его решения вносят новое понимание особенностей реализации стадий законодательного процесса, способствуют согласованному функционированию ветвей власти на федеральном уровне.

Так, стабильности законодательного процесса и его упорядочению способствовало решение по интерпретации понятий "принятый федеральный закон", "вето Президента Российской Федерации".

Официальное разъяснение по запросам палат Федерального Собрания урегулировало коллизию между парламентом и Президентом Российской Федерации относительно прав и обязанностей сторон на стадии подписания и обнародования Президентом Российской Федерации принятых федеральных законов.

Отрадно, что и субъекты Российской Федерации занимают активную позицию по оптимизации федерального законодательного процесса. Так, до недавнего времени в Регламенте Правительства Российской Федерации действовало положение, которое позволяло Аппарату Правительства Российской Федерации возвращать субъекту права законодательной инициативы законопроект, поступивший без подробного финансово-экономического обоснования или иных материалов, необходимых для подготовки заключения. Государственная Дума Томской области, которая на этом основании не смогла реализовать свое конституционное право в рамках предусмотренной процедуры, обратилась с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации. Суд признал неконституционным указанное положение и отметил, что право законодательной инициативы субъектов Федерации, включая определение условий и порядка его реализации как стадии законодательного процесса, не может осуществляться нормативным актом, уровень которого ниже федерального закона.

Такая правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации подтверждает мнение многих законодателей и ученых правоведов о том, что необходимым условием совершенствования технологии законодательного процесса является разработка единого кодифицированного акта, регулирующего порядок взаимодействия участвующих в нем субъектов законотворчества.

Вместе с тем судьба законопроекта "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" достаточно драматична, это своеобразный законодательный "долгострой". Принятый Государственной Думой в 1997 году в первом чтении, он так и не прошел дальнейшие стадии законодательного процесса. В постановлении Совета Федерации "О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" палатой было предложено разработать основные положения законопроекта о порядке осуществления федерального законодательного процесса.

В настоящее время созданная в Совете Федерации рабочая группа с участием ведущих специалистов по парламентскому и конституционному праву подготовила системные предложения по концепции такого законодательного акта.

На наш взгляд, эти правовые нормы помогут упорядочить законотворческий процесс и позволят исключить практику, когда некоторые законодательные акты неоправданно долго лежат без принятия каких либо решений, другие же принимаются в трех чтениях за один день.

Надеемся, что конструктивный настрой депутатов Государственной Думы пятого созыва будет способствовать принятию базового для дальнейшего развития нашей правовой системы федерального закона.

Заключение

В заключении можно сказать, что законодательный процесс — это упорядоченная деятельность парламента по принятию федерального закона, включающая ряд последовательных стадий (этапов): внесение законопроекта, рассмотрение законопроекта, принятие федеральных законов, подписание и обнародование федеральных законов. Конституцией РФ предусмотрено три вида законов Российской Федерации:

- федеральные законы;

- федеральные конституционные законы;

- законы РФ о поправках к Конституции РФ.

Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права.

Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие стадии законодательного процесса:

1) подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу (так называемая стадия законодательной инициативы);

2) обсуждение законопроекта в Государственной Думе с последующим принятием либо отклонением его (полностью или частично);

3) одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо отклонение его;

4) подписание закона либо его отклонение (применение вето) Президентом РФ;

5) опубликование закона.

В Рф существует множество проблем с законодательном процессом, осложнено федеративного устройства, большим количеством субъектов федерации (напомним, их 89), законодательные (представительные) органы государственной власти каждого из которых являются субъектами права законодательной инициативы по проектам федеральных законов.

Схожая проблема существует и в других федеративных государствах. Европейские юристы предупреждают, что огромная масса нормативных правовых актов различного уровня с определенного момента начинает препятствовать четкому регулированию конкретных общественных отношений. Так, президент Европейской ассоциации законодателей профессор У. Карпен полагает, что "через 20 лет Российская Федерация окажется в ситуации избыточности законов. Полагаем, что этот прогноз излишне оптимистичен.[[8]](#footnote-8)1

Кроме того, обновленная Россия должна творчески воспринять значительную часть юридической техники и правового опыта, накопленного за тысячилетия в демократических странах мира. Будущее российского общества должно базироваться на гражданском, а не только административном праве, как это было в России в царские и советские времена.

Важнейшим рычагом вхождения России в мировое сообщество является совершенствование ее законодательства, адаптация юридической инфраструктуры к основополагающим европейским и международным нормам и оправдавшим себя на практике правилам. Нам предстоит создать государство, основанное на авторитете и разделении разных ветвей власти, четком формулировании законов.

Необходима единая государственная программа законотворчества, которая должна охватывать уровень федерального законотворчества, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления. Такой программой является план развития всего законотворчества в целом, где каждому субъекту законотворчества определено особое место, и он сможет на основании данного документа выработать стратегию законотворчества, по крайней мере, на десятилетие вперед. К сожалению, в настоящее время целостной общегосударственной программы законотворчества нет.

Очевидно, что ни Президенту, ни Правительству, ни палатам Федерального Собрания, ни субъектам Российской Федерации, ни объединениям муниципальных образований самим по себе, по отдельности, такая задача не под силу. Она может быть решена только в результате взаимодействия всех перечисленных субъектов. При нынешнем состоянии это сотрудничество ветвей власти представляется проблематичным. Видимо, в ближайшее время общегосударственный план законопроектных работ разработан не будет, и субъекты законотворчества будут по-прежнему ограничиваться частыми случайными инициативами, и решать свои проблемы методом проб и ошибок.

Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных законом.

Заключение

В заключении можно сказать, что законодательный процесс — это упорядоченная деятельность парламента по принятию федерального закона, включающая ряд последовательных стадий (этапов): внесение законопроекта, рассмотрение законопроекта, принятие федеральных законов, подписание и обнародование федеральных законов. Конституцией РФ предусмотрено три вида законов Российской Федерации:

- федеральные законы;

- федеральные конституционные законы;

- законы РФ о поправках к Конституции РФ.

Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права.

Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие стадии законодательного процесса:

1) подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу (так называемая стадия законодательной инициативы);

2) обсуждение законопроекта в Государственной Думе с последующим принятием либо отклонением его (полностью или частично);

3) одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо отклонение его;

4) подписание закона либо его отклонение (применение вето) Президентом РФ;

5) опубликование закона.

Схожая проблема существует и в других федеративных государствах. Европейские юристы предупреждают, что огромная масса нормативных правовых актов различного уровня с определенного момента начинает препятствовать четкому регулированию конкретных общественных отношений. Так, президент Европейской ассоциации законодателей профессор У. Карпен полагает, что "через 20 лет Российская Федерация окажется в ситуации избыточности законов. Полагаем, что этот прогноз излишне оптимистичен.

Кроме того, обновленная Россия должна творчески воспринять значительную часть юридической техники и правового опыта, накопленного за тысячилетия в демократических странах мира. Будущее российского общества должно базироваться на гражданском, а не только административном праве, как это было в России в царские и советские времена.

Важнейшим рычагом вхождения России в мировое сообщество является совершенствование ее законодательства, адаптация юридической инфраструктуры к основополагающим европейским и международным нормам и оправдавшим себя на практике правилам. Нам предстоит создать государство, основанное на авторитете и разделении разных ветвей власти, четком формулировании законов.

Необходима единая государственная программа законотворчества, которая должна охватывать уровень федерального законотворчества, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления. Такой

программой является план развития всего законотворчества в целом, где каждому субъекту законотворчества определено особое место, и он сможет на основании данного документа выработать стратегию законотворчества, по крайней мере, на десятилетие вперед. К сожалению, в настоящее время целостной общегосударственной программы законотворчества нет.

Очевидно, что ни Президенту, ни Правительству, ни палатам Федерального Собрания, ни субъектам Российской Федерации, ни объединениям муниципальных образований самим по себе, по отдельности, такая задача не под силу. Она может быть решена только в результате взаимодействия всех перечисленных субъектов. При нынешнем состоянии это сотрудничество ветвей власти представляется проблематичным. Видимо, в ближайшее время общегосударственный план законопроектных работ разработан не будет, и субъекты законотворчества будут по-прежнему ограничиваться частыми случайными инициативами, и решать свои проблемы методом проб и ошибок.

Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных законом.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации.

2. Указ Президента Российской Федерации "О порядке опубликования и вступлении в силу Федеральных законов" //Собрание актов Президента и правительства РФ. I994. №6. ст.1173.

3. Указ Президента Российской Федерации " О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федера ции и нормативных правовых актов Федеральных органов исполнительной власти". Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ",

27.05.1996, N 22, ст. 2663, "Российская газета", N 99, 28.05.1996.

4. Регламент Совета Федерации

5. Регламент Государственной Думы

6. А.Б.Карлин – Организация законопроектной деятельности Кабинета министров Канады//Журнал Российского права. -2004 №5.

7. Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. – 432с.

8. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - 3-е изд., изм. и доп. - М.: Издательство НОРМА, 2002, -800 с.

9. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006, - 320 с.

10. Карпен У. Необходимость оценки роли законодательства в обеспечении фундаментальных прав человека // Оценка законов и эффективности их принятия: Материалы международного семинара (16-17 декабря 2002 г., г.Рязань). Рязань, 2002.

11. Звягин Ю. Г. Право безотлагательного вето Президента - на весах конституционного правосудия. Заметки с заседания Суда // Журнал российского права. 1998. N 6

12. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.А. Окуньков. – изд. 2-е, дополненное и переработанное. – 490 с.

13. . – 959 с.

14. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента и ГД ФС РФ в законодательном процессе (статья вторая) // Государство и право. 1998. N 10.

15. Магомедов С.К. Технико-правовые аспекты законотворчества // Адвокат, 2002, № 7. – 32с.

16. Паленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996.

17. Парламентское право:КУРС ЛЕКЦИЙ О.Н. Булаков, И.Н. Рязанцев М: Юстиц-информ,2008. – 139с.

18. Нуянзин А.Н. О праве Президента РФ возвращать принятые федеральные аконы. Некоторые дискуссионные вопросы // "Журнал российского права", 2001, № 10.

19. Н.П. Тулаев, Совершенствование законодательного процесса: регламентное или законодательное урегулирование

20. Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практич. и метод. пособ. / Под. ред. А.С. Пиголкина. - М., 2000. – 459с.

1. Чиркин В. Е., Основы сравнительного государствоведения. М. : Издательский дом «Артикул» 1997.(С. 221—223). С 352. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. / Под ред. Страшуна Б. А. М*.:* 1995. С. 182. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 А.Б.Карлин – Организация законопроектной деятельности Кабинета министров Канады//Журнал

   Российского права. -2004 №5, (С. 120 - 129) [↑](#footnote-ref-3)
4. 2 Конституционное право России // Червонюк М.: Термика, Инфра-М, 2004 с 236-238. [↑](#footnote-ref-4)
5. 1 Комментарий к Конституции Российской Федерации // под общ. ред. Карповича В.Д., М.: Юрайт-М, Новая Правовая культура, 2002 [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ:КУРС ЛЕКЦИЙ О.Н. БУЛАКОВ, И.Н. РЯЗАНЦЕВ М: Юстиц-информ с 99. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 Н.П. Тулаев, Совершенствование законодательного процесса: регламентное или законодательное урегулирование. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1 Карпен У. Необходимость оценки роли законодательства в обеспечении фундаментальных прав человека // Оценка законов и эффективности их принятия: Материалы международного семинара (16-17 декабря 2002 г., г.Рязань). Рязань, 2002. [↑](#footnote-ref-8)