**Курсовой проект**

**Содержание**

Введение

1. Теоретические и правовые аспекты законодательного процесса в РФ

2. Стадии законодательного процесса

3. Участники законодательного процесса

4. Пределы федерального законодательного регулирования и разграничение полномочий в законодательном процессе в РФ

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

Происходящие в нашей стране процессы реформирования и совершенствования правоотношений во многих сферах государственной, общественной, экономической жизни вызвали необходимость создания адекватного им законодательства.

В последние годы Президентом и Правительством Российской Федерации, депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и иными субъектами права законодательной инициативы проделана огромная работа по законодательному обеспечению политического, экономического, социального развития Российской Федерации, завершению оформления ее государственного механизма.

Сегодня мы являемся свидетелями процесса дальнейшего совершенствования федерального законодательства, направленного на решение задач по развитию важнейших сфер жизнедеятельности общества, в частности обеспечения эффективного функционирования государственных институтов, модернизации систем пенсионного обеспечения, образования и здравоохранения, развития агропромышленного комплекса, создания рынка доступного жилья, повышения качества жизни и др.

Вместе с развитием законодательства Российской Федерации развивается и законодательный процесс, или "правила парламентской процедуры", т.е. порядок принятия законодательных актов. В связи с этим задача по дальнейшему совершенствованию законодательного процесса в целом и его отдельных элементов как необходимой основы для эффективного законотворчества остается актуальной.

Принятие в 1993г. новой Конституции РФ положило начало формированию современной законодательной базы, отражающей глубокие перемены, происходящие во всех сферах жизни государства и общества, в том числе в экономике и социальной сфере. Институциональные изменения, происходившие в российской экономике в конце ХХ в., проведение беспрецедентных по своим масштабам и содержанию реформ в сфере собственности, бюджетного, налогового, административного управления привели к принципиальным изменениям в законодательстве РФ. На протяжении исторически короткого времени возникли новые сферы правового регулирования, ранее отсутствовавшие в нашей стране. В первую очередь это касается различных аспектов экономических отношений.

Особенности становления современного законодательства в Российской Федерации нельзя рассматривать в отрыве от общего контекста социально-экономических реформ в стране. Как известно, в начале 90-х гг. ХХ в. отсутствовали законы, соответствующие новым экономическим реалиям. Кроме того, не все необходимые экономические институты были сформированы. Поэтому развитие и совершенствование правового регулирования в этой сфере происходило неравномерно.

В начальный период реформирования российской экономики политические решения нередко опережали принятие законов, в результате многие вопросы вынужденно регулировались указами Президента РФ и актами Правительства РФ. После принятия Конституции РФ наступил период активного развития новой законодательной базы, гармонизации, систематизации и кодификации нормативных правовых актов. В настоящее время особое значение имеет "тонкая настройка" действующего законодательства в соответствии с современными реалиями, устранение противоречий и пробелов в нормативно-правовом регулировании, обеспечение антикоррупционной устойчивости существующих и вновь принимаемых актов.

Правительство РФ играет значительную роль в законодательном обеспечении социально-экономического развития России, являясь, по сути, уникальным субъектом права законодательной инициативы, в компетенцию которого входят полномочия не только по разработке и внесению на рассмотрение Государственной Думы проектов федеральных законов, но и по реализации принятых законодательных актов и контролю за их исполнением.

Исследование правовых основ и сложившейся практики участия Правительства РФ в законодательном процессе, анализ положительного опыта организации и осуществления законопроектной деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти позволяют разработать конкретные рекомендации, направленные на совершенствование законодательного процесса в целом, а также его отдельных этапов и элементов.

**1. Теоретические и правовые аспекты законодательного процесса в РФ**

Законотворчество является одной из важнейших сторон деятельности государства, которое ставит перед собой цель создания и (или) совершенствования единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы законодательных норм, регулирующих сложившиеся в обществе отношения.

Необходимо отметить, что в законодательстве РФ отсутствует определение законодательного процесса, в связи с чем вопрос наиболее точного определения занимает ученых на протяжении многих лет. Некоторые исследователи определяют законодательный процесс как "процесс принятия, одобрения и обнародования законов Российской Федерации тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом Российской Федерации"[[1]](#footnote-1).

Однако подобный подход весьма уязвим. В приведенном определении не учитывается, что процесс подготовки и принятия законов должен быть регламентирован и не должен отождествляться только с законодательной властью, поскольку в нем принимают участие (а в условиях современной России это определяющее участие) Президент и Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, федеральные органы исполнительной власти и политические партии.

Ряд ученых трактует законодательный процесс как "конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов"[[2]](#footnote-2). С таким определением трудно согласиться в полной мере, поскольку в нем не нашлось места собственно закону, а также обойден вниманием тот факт, что регламентация законодательного процесса не ограничивается только положениями Конституции РФ.

По мнению А.П. Любимова, законодательный процесс - это "определенный законодательством порядок осуществления законодательной деятельности, постоянно и последовательно повторяющийся во взаимной связи его элементов"[[3]](#footnote-3).

Таким образом, вопрос определения понятия "законодательный процесс" весьма полемичен и требует отдельного рассмотрения.

Для целей настоящего исследования понятие "законодательный процесс" будет рассмотрено с учетом двух аспектов: собственно юридического (нормативного) и социально-политического.

Юридический (нормативный) аспект отражает понимание законодательного процесса как строго урегулированной конституционными и иными правовыми нормами процедуры внесения законопроекта в парламент, его рассмотрения, доработки и принятия.

Социально-политический аспект отражает понимание законодательного процесса как процесса выявления и реализации в законе социальных интересов.

Прежде чем давать определение понятия "законодательный процесс" в широком смысле, необходимо определить цели такого процесса. Процесс - это совокупность последовательных действий, направленных на достижение какого-либо результата. Результатом законодательного процесса является принятый закон.

Что касается понятия "закон", то здесь также существуют различные подходы. Так, отечественный правовед Г.Ф. Шершеневич полагал, что "законом называется норма права, издаваемая государственной властью в установленном порядке"[[4]](#footnote-4). Н.И. Матузов и А.В. Малько под законом понимают нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения[[5]](#footnote-5). По мнению В.В. Лазарева, "закон - это принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, выражающий государственную волю по ключевым вопросам регулирования общественной и государственной жизни[[6]](#footnote-6)".

Характерно, что практически во всех приведенных определениях понятия "закон" присутствует "государственная или народная воля", в то время как в ранее приведенных определениях понятия "законодательный процесс" этот элемент незаслуженно обойден вниманием. Исследователи либо отождествляют государственную волю с волей органов законодательной власти, либо отказывают в праве на существование в законодательном процессе объективных составляющих и, соответственно, таких этапов законодательного процесса, как разработка законопроектов и их реализация, без которых невозможно выявление социальных интересов.

Несомненно, главными представителями интересов, выражающихся в принятых законах, являются основные участники законодательного процесса: депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, палаты Федерального Собрания, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, Президент и Правительство РФ. Необходимо также учитывать, что воздействие на законотворчество различных социальных сил, формально не являющихся участниками законодательного процесса, значительно шире, нежели это было раньше. Законодательная деятельность находится в эпицентре политических и социальных процессов, которые не могут быть в полном объеме урегулированы юридическими нормами, поскольку эти процессы сложнее и шире.

В качестве основного аргумента ученых и практиков, не признающих за разработкой законопроектов права являться стадией законодательного процесса, приводится отсутствие, по их мнению, правовой регламентации указанной деятельности. Вместе с тем анализ показывает наличие правового регулирования на стадии не только разработки законопроектов, но и их реализации.

Статья 105 Конституции РФ закрепила право Федерального Собрания самостоятельно принимать решения в рамках его конституционной компетенции - Государственная Дума принимает, и Совет Федерации одобряет федеральные законы. В Конституции РФ определены государственные органы и должностные лица, обладающие правом законодательной инициативы, а также стадии законодательной процедуры и порядок принятия решений на каждой из них. Регламенты палат Федерального Собрания[[7]](#footnote-7), которые, к слову сказать, постоянно обновляются, позволяют еще более детально урегулировать определенные этапы законодательной деятельности.

Помимо этого следует отметить, что нормы, регламентирующие отдельные этапы законодательного процесса, содержатся в ряде федеральных законов, правовых актах Российской Федерации и ее субъектов. Так, порядок внесения, рассмотрения и принятия федерального закона о бюджете регламентируется БК РФ, порядок ратификации международных договоров - Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"[[8]](#footnote-8). В соответствии с п. 1 ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"[[9]](#footnote-9) исполнение решений Конституционного Суда РФ, в резолютивной части которых указано на необходимость законодательного урегулирования вопросов применительно к федеральному законодательству, возложено на Правительство РФ.

Отдельные особенности законодательного процесса закреплены в уголовном законодательстве, законодательстве о техническом регулировании, об органах государственной власти субъектов РФ[[10]](#footnote-10) и др.

Положения, устанавливающие порядок подготовки (разработки) законопроектов, согласования планов законопроектных работ субъектов права законодательной инициативы, процедуры принятия коллегиальных решений о внесении законопроектов в Государственную Думу, а также порядок реализации законов и (или) мониторинга правоприменительной практики, содержатся в нормативных правовых актах Президента РФ, Правительства РФ и субъектов РФ[[11]](#footnote-11).

Юридическая модель законодательного процесса дополняется и решениями Конституционного Суда РФ, который многократно обращался к толкованию спорных моментов[[12]](#footnote-12).

Кроме того, необходимо учитывать, что законодательный процесс является непрерывным, поскольку социально-экономические, политические и иные процессы, нуждающиеся в регулировании, также развиваются непрерывно. В связи с этим нельзя рассматривать законодательный процесс только как техническую совокупность последовательных этапов, осуществляемых в отрыве от динамики общественных процессов.

Важно также понимать, что законодательный процесс является объективно обусловленным: социально-экономические, политические, духовные потребности общества диктуют необходимость иметь соответствующие социальным изменениям правовые нормы. Подобная точка зрения высказывалась С. Имре, по мнению которого "общество в определенный момент своего развития с неизбежностью приходит к необходимости посредством общего правила внести порядок и устойчивость в повторяющиеся общественные отношения.

Правовая деятельность государства в этой связи может быть названа трансформирующей деятельностью: экономические и иные общественные отношения она преобразует в правовые отношения, которые затем фиксируются в правовых нормах"[[13]](#footnote-13). В.Н. Кудрявцев полагал, что "обычно сложившаяся в жизни норма реального поведения предшествует правовым предписаниям. В законе часто закрепляется то, что уже оправдало себя на практике, сформировалось как оптимальная форма поведения"[[14]](#footnote-14).

Поэтому важно наиболее полно раскрыть содержание законодательного процесса - регламентированной деятельности компетентных органов государственной власти и должностных лиц по разработке, внесению и рассмотрению законопроектов, а также принятию, одобрению, подписанию, обнародованию (официальному опубликованию) и реализации законов.

**2. Стадии законодательного процесса**

На основе положений Конституции РФ, а также, исходя из приведенного выше понятия законодательного процесса, можно выделить следующие стадии законодательного процесса в Российской Федерации:

1) разработка законопроекта, включающая деятельность по выявлению общественных интересов, постановку вопроса о необходимости законодательного регулирования тех или иных вопросов, выработку концепции законопроекта, написание текста законопроекта, подготовку финансово-экономического обоснования законопроекта и сопроводительных документов (к элементам указанной стадии можно отнести также направление субъектом права законодательной инициативы законопроекта в Правительство РФ для получения заключения, предусмотренного ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, или представление официального отзыва Правительства РФ[[15]](#footnote-15));

2) официальное внесение законопроекта субъектом права законодательной инициативы в Государственную Думу;

3) рассмотрение и принятие законопроекта, осуществляемые Государственной Думой по общему правилу в трех чтениях[[16]](#footnote-16) на ее заседаниях. На этой стадии между первым и вторым чтениями вносятся поправки, содержащие изменения тех или иных положений;

4) рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации;

5) подписание закона Президентом РФ и его обнародование (официальное опубликование);

6) реализация закона.

**3. Участники законодательного процесса**

Конституцией РФ определен исчерпывающий перечень органов государственной власти и должностных лиц, обладающих правом внесения законопроектов на рассмотрение палат Федерального Собрания.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Также право законодательной инициативы принадлежит Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения. Указанные субъекты права законодательной инициативы являются основными участниками законодательного процесса.

В Конституции РФ по сравнению с Конституцией СССР 1977 г. круг субъектов права законодательной инициативы существенно сократился[[17]](#footnote-17). Однако и сейчас круг этих субъектов достаточно широк.

Основным участником законодательного процесса является Государственная Дума. В соответствии с ч. 1 ст. 105 Конституции РФ принятие федеральных законов является исключительной компетенцией Государственной Думы. Именно в рамках осуществления законодательной процедуры в Государственной Думе закон приобретает свой окончательный вид. Необходимо также учитывать, что Конституция РФ содержит нормы, регламентирующие сроки рассмотрения федерального закона Советом Федерации[[18]](#footnote-18) и Президентом РФ[[19]](#footnote-19). Государственная Дума не ограничена временем в вопросах рассмотрения законопроектов и принятия законов. Таким образом, ход законодательного процесса в Российской Федерации, как с точки зрения качества принимаемых законов, так и с точки зрения своевременности принятия тех или иных законов, в существенной мере зависит от Государственной Думы.

Помимо этого Государственная Дума имеет конституционные механизмы преодоления отрицательной позиции Совета Федерации относительно федерального закона (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ), а вместе с Советом Федерации - отрицательной позиции Президента РФ (ч. 3 ст. 107).

Необходимо также учитывать, что в законодательный процесс вплетается влияние на законодателя политических партий, профсоюзов, различных "лоббистских" групп, научных, экспертных и информационных организаций и служб и др. Здесь есть место для неформальных согласований, переговоров, коалиций, различных форм рабочего сотрудничества и взаимодействия. Оживленная и разнообразная политическая жизнь последних лет показала, что порой именно такие формы выработки решений могут быть наиболее эффективными.

Подробнее содержание стадий законодательного процесса и роль участников законодательного процесса в его осуществлении будут рассмотрены ниже.

законодательный юридический социальный политический федеральный

**4. Пределы федерального законодательного регулирования и разграничение полномочий в законодательном процессе в Российской Федерации**

Одним из важнейших вопросов, связанных с эффективностью законодательного процесса, является определение предметов ведения и полномочий федерального законодателя.

Российская Федерация в соответствии со ст. 1 Конституции РФ - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ).

В рамках рассматриваемого вопроса основное значение для федерального законодательного процесса имеет принадлежность предмета регулирования конкретного проекта федерального закона к исключительной компетенции Российской Федерации, к совместному ведению Федерации и ее субъектов либо к ведению субъектов РФ.

Статьей 76 Конституции РФ установлено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Соответствующие предметы ведения Российской Федерации и вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установлены ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Российская модель конституционного разграничения полномочий представляет собой четкое определение федеральной компетенции и совместной компетенции, а также отнесение всех остальных вопросов к исключительной компетенции субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ). Она представляется наиболее оптимальной по сравнению с иными схемами разграничения полномочий. Главное достоинство такого подхода - отсутствие вопросов, не включенных в чью-либо компетенцию. Кроме того, эта модель способствует укреплению самостоятельности субъектов РФ, которые в пределах своей весьма обширной компетенции обладают всей полнотой государственной власти.

Вместе с тем, несмотря на конституционное закрепление предметов ведения и круга вопросов, по которым возможно принятие федеральных законов, на практике нередко возникают затруднения с разграничением вопросов исключительного и совместного ведения. В этой связи необходимо учитывать, что для всех законопроектов, затрагивающих вопросы совместного ведения, вытекающих из ст. 72 Конституции РФ, в соответствии со ст. 26.4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрена процедура согласования с законодательными и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Так, проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими в Государственную Думу в 30-дневный срок отзывов на указанные законопроекты. В свою очередь проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в 30-дневный срок.

Необходимо отметить, что на этапе подготовки законопроектов между первым и вторым чтениями законом предусмотрено, что до истечения 30-дневного срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается. На этапе до первого чтения такой ограничительной нормы не предусмотрено, однако в случае поступления отрицательных мнений законодательных и исполнительных органов более чем от 1/3 субъектов РФ по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Отсутствие ограничительной нормы для рассмотрения законопроекта перед первым чтением означает, что законопроект может быть рассмотрен до истечения 30-дневного срока при условии, что к моменту рассмотрения будет очевидно, что против принятия законопроекта выскажется менее 1/3 субъектов РФ.

В целом необходимо сделать вывод о том, что деятельность субъектов РФ, основанная на положениях ст. 26.4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", является самостоятельным полномочием субъектов в федеральном законодательном процессе.

Несоблюдение установленных законом процедур может послужить формальной причиной для последующего отклонения принятого Государственной Думой закона или поводом для обращения в Конституционный Суд РФ. Учитывая возможность наступления указанных последствий, особо значимым представляется решение вопроса об отнесении предмета правового регулирования законопроекта к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов или к ведению Российской Федерации.

Кроме того, определенная сложность связана с тем, что многие федеральные законы содержат одновременно как нормы, регулирующие вопросы по предметам ведения Российской Федерации, так и нормы, регулирующие вопросы по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Такие законы часто принимаются в соответствии с п. "в" ст. 71 (регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина) и п. "б" ст. 72 (защита прав и свобод гражданина) Конституции РФ.

В связи с этим полагаем, что, если законопроектом вносятся изменения в законы, которые содержат указанные нормы, необходимо руководствоваться содержанием вносимых изменений: если хотя бы одно изменение касается вопросов, вытекающих из положения ст. 72 Конституции РФ, то следует применять процедуру, предусмотренную ст. 26.4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Если же законопроект затрагивает исключительно положения, предусмотренные ст. 71 Конституции РФ, то применение указанной процедуры не требуется.

Так, законопроект, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[[20]](#footnote-20) и устанавливающий требования к членам Центральной избирательной комиссии РФ, относится к предметам ведения Российской Федерации, а законопроект, предусматривающий внесение изменений в этот же Федеральный закон и устанавливающий требования к председателю избирательной комиссии субъекта РФ, - к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и, соответственно, нуждается в согласовании с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Проблемы, возникающие при решении вопросов об отнесении предмета правового регулирования законопроекта к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов или к исключительному ведению Российской Федерации, являются актуальными и в отношении проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в законодательные акты РФ о налогах и сборах. В этом случае необходимо исходить из следующего.

Согласно п. "з" ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральные налоги и сборы. В соответствии со ст. 13 НК РФ к федеральным налогам и сборам относятся налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, а также государственная пошлина.

В этой связи предмет правового регулирования законопроектов, предусматривающих внесение изменений в НК РФ относительно указанных федеральных налогов, необходимо отнести к исключительной компетенции Российской Федерации.

В свою очередь в соответствии с п. "и" ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Законодательным актом, устанавливающим общие принципы налогообложения, виды налогов и сборов, является НК РФ. В частности, в п. 1 и 6 ст. 3 Кодекса закреплен принцип, согласно которому налоги могут считаться законно установленными лишь при условии, если в законе четко определены все элементы налогообложения.

К элементам налогообложения в соответствии с п. 1 ст. 17 НК РФ относятся налогоплательщики, объект налогообложения, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Именно посредством установления или изменения элемента налогообложения реализуются принципы, закрепленные в ст. 3 НК РФ. Таким образом, внесение изменений, касающихся региональных и местных налогов, в акты законодательства РФ о налогах в части, затрагивающей элементы налогообложения, является одним из способов реализации общих принципов налогообложения, отнесенных к предмету совместного ведения в соответствии с п. "и" ст. 72 Конституции РФ.

В отношении таких законопроектов, предусматривающих внесение изменений в акты законодательства РФ о налогах и сборах, непосредственно затрагивающие вопросы региональных и местных налогов (ст. 14 и 15 НК РФ), необходимо соблюдение процедуры, предусмотренной ст. 26.4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Нередко в Государственную Думу вносятся законопроекты, предусматривающие одновременное внесение изменений в несколько законодательных актов. При этом необходимо исходить из того, что, если имеется хотя бы одна норма, которая относится к предметам совместного ведения, такие законопроекты должны рассматриваться по предусмотренной ст. 26.4 указанного Закона процедуре. Чаще всего это происходит с внесением изменений в КоАП РФ. Административная ответственность - это вопрос совместного ведения, и поэтому в данном случае такие законопроекты должны обязательно проходить установленную процедуру рассмотрения.

На практике не имеет значения, кто осуществляет полномочия в рамках совместного ведения. Они могут быть распределены как в пользу субъекта РФ, так и в пользу Российской Федерации. На законодательный процесс это не влияет, поскольку законопроекты по указанным вопросам должны проходить процедуру, предусмотренную для совместного ведения.

Объективные сложности, связанные с разграничением полномочий, возникают, как правило, по законопроектам, предусматривающим финансовые механизмы реализации социальных прав и гарантий граждан. Особенно это касается законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов, которые в широком понимании социальной защиты служат одним из инструментов, гарантирующих соблюдение социальных прав и гарантий граждан, провозглашенных в Конституции РФ (право на медицинскую помощь, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом). Следует сказать, что это мнение не является субъективным - оно основывается на правовой позиции Конституционного Суда РФ. В своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что согласно бюджетному законодательству РФ единая бюджетная система основана на взаимодействии бюджетов всех уровней, перераспределении средств бюджетов в целях финансового обеспечения выполнения задач и функций государства, в том числе в сфере социальной защиты граждан[[21]](#footnote-21).

Таким образом, реализация и соблюдение провозглашенных социальных прав и гарантий граждан невозможны без установления правовых механизмов, позволяющих создать необходимые условия, в том числе финансовые, для надлежащего осуществления социальной защиты граждан, вопросы которой находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. "ж" ст. 72 Конституции РФ), вне зависимости от источника средств, которые направляются на ее реализацию.

Помимо этого в Государственной Думе нередко возникают ситуации, когда отнесение рассматриваемой законодательной инициативы к законопроектам, регулирующим вопросы исключительного ведения Российской Федерации, либо к законопроектам, содержащим положения по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, определяется только по источнику их финансирования, т.е. учитывается, чьи средства (федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ) направляются на реализацию законопроекта.

Руководствуясь благой целью - скорейшим принятием важных законов, комитеты Государственной Думы рассматривают предлагаемые к регулированию правоотношения, подлежащие финансовому обеспечению за счет средств федерального бюджета, как находящиеся в ведении Российской Федерации. Это происходит из-за непонимания вопроса разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Думается, что при определении законопроектов, по которым требуется выяснение мнения субъектов РФ, необходимо исходить из закрепленных в ст. 72 Конституции РФ предметов совместного ведения. При этом не имеет значения, разграничены ли полномочия по данному предмету и каким образом это разграничение осуществлено, поскольку ст. 26.4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", предусматривая право субъектов РФ на участие в федеральном законотворческом процессе, устанавливает такое участие не в рамках полномочий субъекта по предметам совместного ведения, а в рамках указанных в ст. 72 Конституции РФ предметов совместного ведения в целом.

Таким образом, следует констатировать, что конституционное закрепление предметов ведения в части вопросов исключительного ведения Российской Федерации и вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов требует правильного понимания конституционных норм и исключения в последующем неоднозначного их толкования в рамках соответствующих стадий законодательного процесса.

**Заключение**

Общая стабилизация политических процессов, а также достижение устойчивых показателей экономического роста ставят перед государством новые масштабные задачи.

Актуальной на данный момент представляется проблема создания системы согласованного планирования законопроектной деятельности, а также действенных механизмов подготовки и рассмотрения законодательных предложений субъектов права законодательной инициативы на основе единых нормативно установленных процедурных и методических требований.

Анализ действующей нормативно-правовой базы Российской Федерации показывает существенный рост объема нормативных правовых актов практически на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Россия переживает неизвестный прежде правотворческий всплеск, связанный с тем, что на качественно новом этапе развития страны создается существенно обновленная правовая система, призванная обеспечить укрепление государственности, дальнейшее поступательное развитие экономики и повышение ее конкурентоспособности, эффективное функционирование демократических институтов, охрану прав личности, обеспечение ее материальных и духовных интересов и потребностей.

Однако вопрос не может и не должен решаться лишь путем расширения нормативно-правовой базы, так как само по себе увеличение числа актов не означает повышения уровня правовой урегулированности общественных отношений и укрепления законности.

Стремительный темп законотворчества влечет за собой ряд острых противоречий. Вновь принимаемые законы не всегда согласуются с действующими законодательными актами, некоторые принимаемые законы регулируют мелкие, незначительные вопросы, которые целесообразно было бы решать на уровне подзаконных актов.

Тот факт, что отечественная правовая система находится в стадии формирования, не может оправдывать сохранение серьезных недостатков, связанных с внутренней противоречивостью законов, с их постоянной изменчивостью, непредсказуемостью и, самое главное, с повсеместным правовым нигилизмом.

В последние годы сформировалось ложное представление о том, что любую проблему можно решить путем принятия соответствующего федерального закона. Практика это опровергает. Закон лишь нормативно закрепляет сложившиеся или назревшие в обществе отношения, придает правовую определенность тому, что составляет общественный или групповой интерес. Абстрактно написанный закон не будет воспринят обществом.

Именно сейчас, в отличие от первого периода "романтической" демократии, а также последовавшего за ним периода политического противостояния законодательной и исполнительной власти, созданы все необходимые предпосылки и условия для ответственного, профессионального подхода к решению проблем развития законодательства РФ.

Сегодня, когда экономические и политические реформы, проводимые в Российской Федерации, а также процессы интеграции России в мировое сообщество потребовали интенсификации законотворческой работы, становится очевидным, насколько важны теоретические, научные и прикладные исследования механизмов и процедур планирования, разработки законов, учет при разработке законодательных предложений интересов различных социальных групп, а также прогнозирование способности принимаемого закона органично вписаться в уже существующую правовую систему и систему социальных отношений, т.е. все то, что представляет собой процедуры и элементы структуры законодательного процесса.

Необходимыми являются также выработка и реализация формализованных механизмов обеспечения соответствия планов законопроектной деятельности участников законодательного процесса основным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации, определяемым в рамках ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию и содержащимся в программных документах Правительства РФ.

Однако проблема модернизации законодательного процесса не терпит поспешных административных решений. Речь должна идти о выработке фундаментальной стратегии правового развития, что в свою очередь предполагает значительное обновление методологии изучения законотворческого процесса, принципов его организации, структуры и стадий, уточнения компетенции участников законодательного процесса.

Перспективное планирование законодательной деятельности позволяет определять приоритетные направления приложения творческих сил субъектов права законодательной инициативы. В соответствии со ст. 80 и 84 Конституции РФ основные направления внутренней и внешней политики определяются Президентом РФ и обнародуются в рамках его ежегодных посланий Федеральному Собранию.

Одним из главных рычагов влияния Президента и Правительства РФ на складывающуюся ситуацию является законодательная деятельность, через которую реализуется подавляющее число реформ.

Эффективное и своевременное решение задач, стоящих перед страной на современном этапе, требует усиления влияния исполнительной власти на законодательный процесс. Очень важно, чтобы рассматриваемые Федеральным Собранием законопроекты отвечали в первую очередь интересам государства (а не отдельных групп), способствовали подъему экономики, росту уровня благосостояния граждан и укреплению авторитета Российской Федерации в мировом сообществе.

**Список используемой литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 года), // СПС Гарант.

2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с послед. изм. и доп.) // СПС Гарант.

3. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СПС Гарант.

4 Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // СПС Гарант.

5. СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757 // СПС Гарант.

6. Положение об Администрации Президента Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 (с послед. изм. и доп. от 12 января 2010г.)// СПС Гарант.

# 7. Регламент Правительства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260) (с изменениями от 20 февраля 2010 г.)// СПС Гарант.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2),117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации" // СПС Гарант.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" // СПС Гарант.

10. Вопросы взаимодействия и совершенствования законодательного процесса в современных условиях. М., 2002. – 178с.

11. Гинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. М., 2004. 263с.

12. Законодательный процесс в России: граждане и власть // Фонд развития парламентаризма в России. М., 2006. - 73с.

13. Имре С. Основы теории права. М., 1974. – 462с.

14. Карлин А.Б. Проблемы активизации законопроектной деятельности // Закон и право. 2001. N 1.

15. Карлин А.Б. Совершенствовать законопроектную деятельность // Современное право. 2001. N 1.

16. Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в первой половине XIX века: детерминанты, направления, институты // Правоведение. 2003. N 2 (247).

17. Косопкин А.С. Психология парламентского законотворчества. М., 2006. – 354с.

18. Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Психологические особенности парламентской деятельности на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2002. – 412с.

19. Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. М., 2001. – 198с.

20. Кудрявцев В.Н. Правомерное поведение: норма и патология. М., 1982. – 457с.

21. Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005. – 231с.

22. Любимов А.П. Парламентское право России. 3-е изд. М., 2002. - 247с.

23. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. – 783с.

24. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд. М., 2001. – 812с.

25. Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд. М., 2003. – 364с.

26. Слиска Л. Полтысячи законов - за полгода // Российская Федерация сегодня. 2000. N 4.

27. Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. N 3.

28. Суханов Е. Те ли законы пишем? // Российская Федерация сегодня. 2000. N 16.

29. Сырых Е.В. Технико-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. – 283с.

30. Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективной законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. – 195с.

1. Законодательный процесс в России: граждане и власть // Фонд развития парламентаризма в России. М., 2006. С. 13. [↑](#footnote-ref-1)
2. Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд. М., 2003. С. 195. [↑](#footnote-ref-2)
3. Любимов А.П. Парламентское право России. 3-е изд. М., 2002. С. 226. [↑](#footnote-ref-3)
4. Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. М., 1908. С. 187. [↑](#footnote-ref-4)
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. С. 145. [↑](#footnote-ref-5)
6. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд. М., 2001. С. 178. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801; Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635. [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757. [↑](#footnote-ref-8)
9. СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447. [↑](#footnote-ref-9)
10. См., например, ст. 8 Федерального закона от 13 июня 1996 г. N 64-ФЗ "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации" (с послед. изм. и доп.) (СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2955); ст. 9 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" (с послед. изм. и доп.) (СЗ РФ. 2002. N 52. Ч. I. Ст. 5140); ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с послед. изм. и доп.) (СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005). [↑](#footnote-ref-10)
11. См., например, п. 6 и 8 Положения об Администрации Президента Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 (с послед. изм. и доп.) (СЗ РФ.2004. N 15. Ст. 1395); п. 2 Указа Президента РФ от 10 июня1994 г. N 1185 "Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации" (СЗ РФ. 1994. N 7. Ст. 697); разд. VI и VII Регламента Правительства Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 (с послед. изм. и доп.) (СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313); п. 4.4 Регламента Правительства Москвы. Утв. постановлением Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. N 112-ПП (Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. N 17). [↑](#footnote-ref-11)
12. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2),117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 16. Ст. 1451; Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253. [↑](#footnote-ref-12)
13. Имре С. Основы теории права. М., 1974. С. 97. [↑](#footnote-ref-13)
14. Кудрявцев В.Н. Правомерное поведение: норма и патология. М., 1982. С. 287. [↑](#footnote-ref-14)
15. В соответствии со ст. 8 Федерального закона "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации" проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в УК РФ могут быть внесены в Государственную Думу Федерального Собрания РФ только при наличии официальных отзывов Правительства РФ и Верховного Суда РФ. [↑](#footnote-ref-15)
16. В соответствии с гл. 26 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации особый порядок рассмотрения предусмотрен для проектов федеральных законов о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора РФ. [↑](#footnote-ref-16)
17. Статья 114 Конституции СССР 1977 г. устанавливала правозаконодательной инициативы, помимо прочего, за постоянными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета СССР, Комитетом народного контроля СССР, Генеральным прокурором СССР, Академией наук СССР, общесоюзными общественными организациями. [↑](#footnote-ref-17)
18. ) Часть 4 ст. 105 Конституции РФ предусматривает 14-дневный срок для рассмотрения федерального закона Советом Федерации. [↑](#footnote-ref-18)
19. ) Часть 2 ст. 107 Конституции РФ предусматривает 14-дневный срок для рассмотрения федерального закона Президентом РФ. [↑](#footnote-ref-19)
20. СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253. [↑](#footnote-ref-20)
21. См., например, определения Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2000 г. N 43-О, от 2 февраля 2006 г. N 56-О (документы не опубликованы)// СПС Гарант. [↑](#footnote-ref-21)