МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ ЮСТИЦИИ

КУРСОВАЯ РАБОТА

НА ТЕМУ:

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва

2002 г.

План курсовой работы

1. Введение.
2. Конституция о государственной власти в России.
3. Три главных участника законотворчества.
4. Совет Федерации.
5. Государственная Дума.
6. Законодательный процесс изнутри.
7. Президент – гарант соблюдения конституции.
8. Заключение.
9. Список использованной литературы.

На наших глазах Россия превращается в демократическое правовое государство. Принятая в 1993 году Конституция при всех своих недостатках имела серьезнейшее достоинство - она закрепила этот прорыв в будущее, которое рождается уже сегодня. Наше будущее - в людях, которые не просто наделены многочисленными свободами, которые не просто слышали о своем праве на власть, но дорожат этим правом и умеют им пользоваться.

"Общество имеет право, а государство обязано" - такова формула правового демократического государства. Это означает, что государственная власть в любой своей ипостаси должна контролироваться обществом и быть зависимой от него. Одним из путей к этому идеалу стал знаменитый принцип разделения властей, согласно которому у каждой ветви власти - свои собственные, четко определенные задачи и цели. Судебная власть отвечает за правосудие, исполнительная - за исполнение законов, а законодательная власть создает законы и представительствует.

Работа парламента напрямую затрагивает каждого гражданина. Соответственно каждый россиянин обладает правом избирать и быть избранным в высший законодательный орган страны. Но избирают далеко не всех. А влиять на работу парламента нам хочется не только раз в четыре года, опуская бюллетень в избирательную урну. Благодаря Конституции у каждого из нас есть такая возможность. Правда, далеко не все ее используют, но она есть, она закреплена в Основном законе государства. Степень влияния гражданина на собственную представительную власть - показатель гражданской зрелости общества. Деятельный гражданин прямо заинтересован в работе своего парламента. Ему необходимо уметь взаимодействовать с этим институтом власти. Ему недостаточно парламентских дебатов, транслируемых по телевидению, он нуждается в том, чтобы и депутаты слышали его. Пытаясь защитить собственные интересы, он становится человеком, способным влиять на жизнь своей страны.

Однако, не обладая хотя бы минимумом знаний о работе парламента, о его процедурах и внутренних законах, реализовать эту возможность не удастся. Рождение закона - сложный, специфичный процесс.

В ст. 3 Конституции содержится один из самых основных принципов конституционного строя Российского государства - принцип народовластия. Согласно этому принципу, носителем суверенитета и единственным источником власти в России является народ. Кроме того, определяются две основные формы народовластия в Российской Федерации: непосредственное (прямое) осуществление власти народом и осуществление власти через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Что такое формы непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти? Прежде всего, это референдум и выборы. Если референдум население использует не так часто, то выборы - наиболее широко и часто применяемая форма непосредственной демократии. Именно с помощью выборов формируются представительные законодательные органы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, представительные и другие выборные органы местного самоуправления. В соответствии с федеральными законами избираются Президент Российской Федерации, а также нижняя палата Федерального собрания Российской Федерации - Государственная Дума.

Таким образом, народ участвует в управлении делами государства через своих представителей.

Важнейшей идеей Конституции (ст.ст. 10 и 11) является положение о том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. При этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды. Иными словами, из этих норм Конституции видно, что имеются три основные функции государственной власти, и каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти. Данную систему взаимоотношений принято называть системой сдержек и противовесов.

Приведенный в Конституции Российской Федерации перечень органов государственной власти является закрытым, т.е. не подлежит пересмотрам и изменениям. Это сделано для создания стабильной и работоспособной конструкции государственной власти в России. Выполняя свои задачи, органы государственной власти взаимодействуют друг с другом. При этом каждая ветвь государственной власти ограничивает другую и сдерживает ее.

Роль Президента в нашей конституционной системе нуждается в особых комментариях. Конституцией страны предусмотрено, что государственную власть осуществляет Президент Российской Федерации. Являясь главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. При этом, однако, Президент России выведен за рамки системы разделения власти - обладая внушительным объемом полномочий, он выступает в роли арбитра, разрешающего споры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов. В тех случаях, когда договориться не удается, он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Вместе с тем, у Президента есть право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если эти документы противоречат Конституции и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или же нарушают права человека и гражданина.

В этой вполне складной на первый взгляд картине есть свои недостатки. Первый из них заключается в том, что правовой статус Президента Российской Федерации ничем, кроме Конституции Российской Федерации, не регулируется. А в Конституции, между тем, детально определяется компетенция главы государства, но нет механизма реализации многих вопросов. Поэтому исключительно необходима разработка закона "О Президенте Российской Федерации", который снял бы многочисленные неясности и двусмысленности.

Законодательство о судебной ветви власти, в которую входят Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший арбитражный Суд и иные федеральные суды, обновляется более успешно. К настоящему времени приняты Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", Федеральные законы "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов", "Об арбитражных судах Российской Федерации" и целый ряд других.

Что же касается Федерального Собрания - парламента России, то кроме конституционного регулирования полномочий палат в настоящее время действует Федеральный закон "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Помимо этого, каждая палата имеет свой регламент, в котором отражен законодательный процесс применительно к задачам палаты. Здесь уместно сказать несколько слов о юридическом статусе регламентных норм. Прежде всего, Регламент Совета Федерации и Регламент Государственной Думы - это не законы, но подзаконные акты. Вместе с тем, в жизни парламента оба документа играют огромную роль: они во всех деталях и подробностях определяют структуру и внутренний распорядок соответствующей палаты. Там описывается процедура рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции палаты, порядок формирования ее органов, их полномочия и т.п. Регламент обычно принимается новым составом депутатов на первом заседании каждой из палат, в связи с чем оформляется специальное постановление.

Действующая российская Конституция четко определила трех участников законодательного процесса: это Президент, Совет Федерации, Государственная Дума.

Согласно Конституции, право принятия федеральных и федеральных конституционных законов принадлежит исключительно Федеральному Собранию, которое состоит из двух палат. Государственная Дума - нижняя палата - отражает прямое представительство всего населения страны. Что же касается Совета Федерации, то структура верхней палаты основана на федеративном устройстве нашего государства. Конституцией оговорено, что палаты работают раздельно; при этом даже заседают они в различных зданиях Москвы. В то время как депутаты Государственной Думы работают на постоянной основе, члены Совета Федерации являются, фактически, совместителями, собираясь на заседания примерно раз в два месяца. Происходит это по утвержденному палатой плану с 1 октября по 31 июля. Дума же в течение года проводит две сессии: весеннюю - с 12 января по 20 июля и осеннюю - с 1 октября по 25 декабря.

В Государственной Думе 450 депутатов, из которых 225 имеют мандаты от партий и политических движений и избирались по партийным спискам, а еще 225 проходили в Думу через одномандатные округа. Все депутаты обладают одинаковыми полномочиями.

В Совете Федерации 178 членов; в него ходят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации - глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органа власти, т.е. вакансии в верхней палате замещаются по должности. В отличие от депутатов Государственной Думы члены Совета Федерации занимаются законотворчеством лишь эпизодически, приезжая в столицу из своих регионов и отвлекаясь от непосредственных должностных обязанностей.

Палаты Федерального Собрания имеют общую задачу - принятие законов, хотя круг ведения и полномочия каждой палаты при этом различны.

Что же касается Президента Российской Федерации, то за ним Конституция закрепила право подписания и обнародования принятых двумя палатами законов, тем самым сделав его полноправным участником законотворческого процесса.

Федеральное Собрание - высший представительный и законодательный орган (парламент) РФ. Оно состоит из двух палат - Совета Федерации (верхняя палата) и Государственной Думы (нижняя палата).

Государственная Дума представляет все население РФ, а Совет Федерации состоит из депутатов, представляющих все субъекты РФ. Совет Федерации призван выражать интересы отдельных местностей, региональные мнения и чаяния. Вместе с тем Совет Федерации - государственный орган всей Федерации. Его решения адресуются государству в целом.

В Федеральном Собрании палаты самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению, в соответствии с Конституцией РФ. Палаты могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств.

Конституция предусматривает различную компетенцию для каждой из палат.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Согласно ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами РФ; утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопросов о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ; назначение выборов Президента РФ; отстранение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Счетная палата - это вспомогательный орган парламента (Федерального Собрания), осуществляющий контроль за исполнением федерального бюджета. Совет Федерации назначается на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Основной формой работы Совета Федерации являются его заседания, проводимые открыто. В случаях, предусмотренных Регламентом Совета Федерации, палата вправе проводить закрытые заседания.

Парламентская сессия - период времени, в течение которого происходят пленарные заседания палаты.

Пленарные заседания означают, что палата парламента собирается в полном составе.

Внеочередная (чрезвычайная) сессия - это сессия парламента, на которой рассматривается только определенная повестка дня и которая закрывается, когда повестка дня исчерпана.

Совет Федерации избирает из своего состав тайным голосованием Председателя Совета Федерации и трех его заместителей. Председатель Совета Федерации и его заместители не могут быть представителями одного субъекта РФ.

Совет Федерации собирается на свое первое заседание на тридцатый день после его избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент РФ, а затем заседание ведет старейший по возрасту депутат Совета Федерации до тех пор, пока не будет избран и не приступит к исполнению своих обязанностей Председатель Совета Федерации.

Заседания Совета Федерации проводятся в период с 1 октября по 31 июля не реже одного раза в любые три следующие друг за другом недели. Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа депутатов палаты. Депутаты Совета Федерации обязаны присутствовать на заседаниях Совета Федерации.

Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях тайным или открытым голосованием.

Деятельность Совета Федерации обеспечивается его вспомогательным аппаратом: организацией государственных служащих, которые оказывают научную, организационную и техническую помощь палате в целом, комитетам (комиссиям) и парламентариям. Аппарат СФ состоит из аппаратов комитетов, Секретариата Председателя Совета Федерации, секретариатов заместителей Председателя Совета Федерации, подразделений правового, информационно-технологического и финансово-хозяйственного обеспечения кадровой службы, секретариата руководителя аппарата и других обеспечивающих служб.

Весь путь законопроекта от законодательной инициативы и до его принятия предопределен единственным стремлением - сделать документ жизнеспособным. Именно этой логике подчинены все процедуры, составляющие Регламент Государственной Думы. В том же самом ключе строится и деятельность всех лиц и структур, которые участвуют в определенной для нижней палаты части законодательного процесса. Собственно говоря, таких элементов всего три: это Совет Государственной Думы, ее комитеты и фракции.

Дело заключается в том, что в процессе подготовки закона Совету Государственной Думы отведена роль организатора, комитету - роль разработчика и эксперта, фракции - роль политика.

Совет Государственной Думы создан для организационного обеспечения деятельности палаты; основная роль его чисто техническая - это подготовка повестки для заседаний Государственной Думы. В состав этого органа входят Председатель Государственной Думы, руководители фракций и депутатских групп, а также председатели комитетов, причем последние лишь с правом совещательного голоса (это объясняется тем обстоятельством, что за председателями как бы зарезервирована возможность принятия реальных решений по законопроектам в рамках возглавляемых ими комитетов). На первый взгляд подобное понижение статуса председателей выглядит парадоксально: их значительное положение и чисто организационный характер принимаемых ими решений не сочетаются друг с другом. Но на самом деле этот парадокс имеет весьма простое объяснение - в процессе подготовки закона никто не вправе принимать решения, затрагивающие его содержание, ибо это исключительная компетенция депутатского собрания. Совет - лишь организатор рассмотрения законопроекта. Комитет же в законодательном процессе выполняет роль эксперта - профессионала, "делающего" закон, но не принимающего его. И, наконец, фракция - это то образование, в котором принимаются политические решения, способные как выдать законопроекту "путевку в жизнь", так и погубить его. В решениях, принимаемых по поводу одобрения или отклонения закона, находит прямое выражение политическая линия фракции.

Общество, называющее себя гражданским, относится к законодательному процессу довольно строго. Появление нового закона обставляется целым набором требований, соблюдение которых свидетельствует о "доброкачественности" законотворчества. Первым и основополагающим следует считать принцип легализма, настаивающий на законности только тех нормативных актов, которые приняты с соблюдением надлежащих, строго фиксированных процедур. Закон - это прежде всего форма, и при отсутствии ее мы оказываемся в плену произвола. Ведь формально воля законодателя не знает ограничений - он способен принимать любые законы по своему усмотрению. Именно поэтому столь важно обуздать законодателя процедурой. Неукоснительное следование принципу легализма позволяет обществу самым непосредственным образом влиять на формирование воли законодателя на всех этапах, от внесения законодательной инициативы и до обнародования закона.

Не менее важным принципом в работе законодателя оказывается коллегиальность. В процессе рождения закона ни одно решение не принимается единолично. В ходе создания нового парламента - Федерального Собрания - на это обстоятельство обратили особое внимание: ни Совет, ни Председатель Государственной Думы не имеют права принимать единоличные решения, касающиеся подготовки законопроектов. Сегодня все решения принимаются депутатами большинством голосов, будь то на уровне фракции, комитета или же пленарного заседания. Принцип соблюдается неукоснительно.

В Конституции заявляется, что власть в России строится на основе политического многообразия и многопартийности. Будучи важнейшей составляющей власти, законодательный процесс полностью подчиняется этому принципу. В нынешней Государственной Думе депутаты, по подсчетам специалистов, представляют интересы более сорока общественных и политических движений и партий. Принцип политического многообразия означает, что носитель любых представленных в парламенте политических взглядов имеет право выразить свое мнение в законотворческом процессе.

И, наконец, принцип открытости подчиняет себе весь процесс принятия и подготовки законов. Можно спорить о "дозе" открытости российского Федерального Собрания, но тот факт, что нам этот принцип не чужд - бесспорен.

Теперь необходимо уяснить правовой статус депутата. Мандат депутата может быть императивным и свободным. Так, депутаты Государственной Думы (РФ) обладают свободным мандатом, т.е. не могут быть отозваны своими избирателями, юридически им не подотчетны, а институт избирательских наказов Конституцией РФ не предусмотрен. Что же касается депутатов, избранных в органы субъектов Федерации и в местные органы, то для них сохраняются отдельные элементы императивного мандата, например, возможность отзыва.

Законодательство устанавливает гарантии депутатской деятельности - иммунитет и индемнитет, т.е. неприкосновенность и неответственность.

Депутатская неприкосновенность (иммунитет) означает, что депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания их на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Депутатский индемнитет означает: 1) неответственность депутата за действия при осуществлении мандата; это значит, что депутат не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за высказывания, позицию при голосовании и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе и по истечении срока его полномочий; 2) вознаграждение депутата за его деятельность.

Конституционный Суд РФ в 1999 г. пришел к заключению, что депутатский иммунитет распространяется только на депутатов Государственной Думы. Однако это противоречит положениям конституций и уставов ряда субъектов Федерации, предусматривающих наличие подобной практики для депутатов всех уровней представительных органов государства, включая местные органы (см., в частности, Конституцию Республики Татарстан).

Депутаты Государственной Думы, частично - высших и центральных представительных органов субъектов Федерации работают на профессиональной основе и не могут совмещать эту деятельность с иной оплачиваемой работой (кроме творческой, преподавательской и научной). Так, примерно треть депутатов Государственного Совета Республики Татарстан работает на профессиональной основе, получая за свою депутатскую деятельность установленное вознаграждение, остальные депутаты совмещают свою деятельность с работой в иных организациях, поэтому исполняют депутатские обязанности на общественных началах.

Депутат участвует в пленарных заседаниях представительного органа, в работе его постоянных и временных комиссий, проводит работу с избирателями в закрепленном за ним избирательном округе. Он вправе задавать вопросы и обращаться с расспросами к соответствующим должностным лицам с требованием о предоставлении информации, участвовать в обсуждении вопросов, рассматриваемых на сессиях и в ходе парламентских слушаний, обладает правом законодательной инициативы и решающего голоса в процессе голосования. Он имеет право на первоочередной прием руководителями органов и учреждений, может беспрепятственно выступать в средствах массовой информации и т.д.

Раздумывая о совершенствовании того или иного закона, субъект законодательной инициативы не может ограничиться лишь предложением о принятии соответствующего закона. Инициатива должна быть оформлена в виде законопроекта. Внесению законопроекта в парламент предшествует весьма кропотливая работа: нужно подготовить текст, отточив формулировки и вписав его в общий контекст действующих законов. По этой причине тут не обойтись без помощи различных специалистов и всевозможных профильных учреждений. Так, например, разработка законопроектов, вносимых Правительством, как правило, осуществляется министерствами или специальными рабочими группами.

Так как президентские законодательные инициативы имеют особую значимость, процесс подготовки законопроектов, планируемых к внесению главой государства, определен специальным Положением, которое утверждено Указом Президента (речь идет о Положении о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе, утвержденном Указом Президента от 13 апреля 1996 г. № 549). Разработкой таких законопроектов занимаются подразделения Администрации Президента. Материал для их работы содержится в предложениях органов государственной власти (как федеральных, так и субъектов Федерации), органов местного самоуправления, а также общественных объединений и отдельных граждан. К этому делу привлекаются также помощники Президента и его полномочные представители в палатах Федерального Собрания. На завершающей стадии окончательный текст законопроекта готовится Главным государственно-правовым управлением Президента.

Президент России обладает преимуществом перед прочими субъектами законодательной инициативы - его законодательные предложения могут быть заявлены в качестве первоочередных. И хотя действующая Конституция, в отличие от прежней, не содержит соответствующей нормы, парламент, следуя сложившейся практике, обычно рассматривает их вне очереди.

Президент, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы лично принимают решение о выступлении с законодательной инициативой. Все прочие структуры, обладающие таким правом, принимают данное решение коллегиально. В этих случаях вопрос о выступлении с законодательной инициативой рассматривается соответственно на заседании Совета Федерации, Правительства, законодательного (представительного) органа субъекта Федерации и высшего судебного органа согласно регламенту каждого из них, а решение оформляется соответствующим правовым актом.

Важно отметить, что законопроекты в порядке законодательной инициативы вносятся только в Государственную Думу. Это обусловлено тем, что, разграничивая компетенцию обеих палат, Конституция отнесла процесс принятия законов к ведению нижней палаты, предоставив верхней палате - Совету Федерации право одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон.

Конституция и законодательство Российской Федерации не устанавливает, по каким конкретно вопросам законодательная инициатива осуществляется по преимуществу Президентом, а по каким - Правительством и парламентариями. Каждый здесь волен выбирать сам. Исключение составляет лишь проект закона о федеральном бюджете, представление которого является прерогативой Правительства. Теоретически возможна совместная законодательная инициатива Президента и Правительства. Не исключена также и совместная законодательная инициатива других ее субъектов. Однако, как показала практика, объединение законотворческих усилий происходит далеко не всегда, в связи с чем в Государственную Думу вносилось немало так называемых альтернативных законопроектов, то есть тех, которые имеют общий предмет регулирования, но различаются непосредственным содержанием.

Надо сказать, что внесение альтернативных законопроектов широко применялось в период работы Государственной Думы 1994-1995 гг., что имело не самые благоприятные последствия для законодательного решения стоящих перед страной проблем. Рассмотрение альтернативных законопроектов, как правило, заканчивается тем, что ни один из них не принимается в первом чтении. В подобных случаях документы отправлялись на доработку с рекомендациями выработать единый, всех устраивающий текст. Если позиции инициаторов законопроекта расходились диаметрально, выполнить такую рекомендацию было невозможно. В результате процесс принятия закона затягивался на неопределенное время.

Порядок внесения законопроектов определен Регламентом Государственной Думы в мельчайших деталях. К каждому документу прикладывается несколько сопутствующих бумаг: он должен сопровождаться обоснованием необходимости его принятия, включающим характеристику целей и основных положений законопроекта, а также определением места будущего закона в системе действующего законодательства. Кроме того, его сопровождает перечень законов и иных нормативных актов, которые в случае принятия закона нужно отменять или изменять, а также финансово-экономическое обоснование. Правда, последнее необходимо только в том случае, если реализация закона требует от государства дополнительных затрат. Вполне естественным можно считать и указание на то, что законопроекты, вносимые депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, должны быть именными.

При внесении так называемых финансовых законопроектов - налоговых, законопроектов, связанных с финансовыми обязательствами государства, а также иных, предусматривающих расходы из федерального бюджета, необходимо заключение Правительства. При этом отрицательное заключение отнюдь не означает, что законопроект нужно прятать под сукно - даже в этом случае он может быть вынесен на рассмотрение палаты. Совет Государственной Думы тщательно следит за соблюдением указанных требований: если кто-то нарушает установленные правила, то документ возвращается его инициатору. Что же касается законопроектов, оформленных согласно Регламенту, то они направляются затем в тот комитет палаты, который назначается для них ответственным.

Следует отметить, что законодательная инициатива предполагает внесение не только новых законов. В соответствии с Регламентом она осуществляется также в форме внесения в Государственную Думу поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении палаты. Круг субъектов права законодательной инициативы в этом случае тот же, что и при внесении законопроектов. При этом Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд могут вносить поправки только к законопроектам, регулирующим вопросы их ведения. Процедура предусматривает, что поправки вносятся к законопроекту, принятому в первом чтении. Они представляются непосредственно в тот комитет Государственной Думы, который назначен ответственным по данному законопроекту.

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что вопрос о праве законодательной инициативы в российском парламенте пока не обрел должного правового регулирования. К примеру, Регламент Государственной Думы не в полном объеме и недостаточно подробно определяет права субъектов законодательной инициативы и порядок их реализации на всех стадиях законодательного процесса. Более того, здесь нет упоминания о возможности отзыва законопроекта его инициатором, что выглядит весьма странно: ведь это одна из гарантий свободного осуществления данного права.

Российская Конституция предусматривает, что Федеральное Собрание может принимать законы двух видов - федеральные законы и федеральные конституционные законы. Разница между ними заключается в следующем: в то время как федеральные законы принимаются только Государственной Думой (а Советом Федерации одобряются или не одобряются), федеральные конституционные законы принимаются обеими палатами. Обусловлено это особой значимостью последних в системе российского законодательства. Подчеркнем, что понятие "федеральный конституционный закон" впервые было закреплено Конституцией 1993 г. Обладая более высокой юридической силой, чем обычные федеральные законы, они призваны обеспечить стабильность Конституции и основ конституционного строя российского государства. Отнюдь не случайно Конституция провозглашает норму, согласно которой федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, предусмотренным Конституцией, устанавливая тем самым их исчерпывающий перечень.

Понятно, что процесс принятия федеральных конституционных законов оказывается более сложным по сравнению с процедурой принятия обычных федеральных законов: ведь здесь требуется обязательное их рассмотрение верхней палатой, одобрение квалифицированным большинством (т.е. двумя третями голосов) депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, а также невозможность их отклонения Президентом. Несмотря на все эти тонкости, в Государственной Думе обе разновидности законов рассматриваются одинаковым образом и проходят одну и ту же процедуру, определяемую ее Регламентом.

Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе производится в трех чтениях, каждое из которых, как правило, проходит на отдельных заседаниях палаты, т.е. не в один и тот же день. Вместе с тем, допускается, что применительно к конкретному законопроекту может быть принято иное решение; под занавес каждой сессии депутаты зачастую злоупотребляли этой возможностью, принимая законы десятками и в двух-трех чтениях одновременно. Процедуре первого чтения предшествует обсуждение внесенного законопроекта в комитете палаты, назначенном по нему ответственным. Данный комитет готовит рассмотрение вопроса на заседании палаты и в дальнейшем совместно с инициатором законопроекта осуществляет всю работу, связанную с прохождением законопроекта в Государственной Думе. Так, на стадии предварительного рассмотрения ответственный комитет дает поручение Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести правовую и лингвистическую экспертизы законопроекта, а также проверку представленного субъектом права законодательной инициативы перечня федеральных нормативных актов, которые подлежат отмене, изменению или дополнению в связи с принятием данного закона. Комитет может направить законопроект на заключение Президенту, Правительству, а также государственным органам, общественным объединениям, учреждениям и организациям, чьи интересы он затрагивает. Законопроекты по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов в обязательном порядке направляются субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний. Выработанная комитетом позиция по законопроекту впоследствии излагается на пленарном заседании Государственной Думы.

Подготовленный к первому чтению законопроект вместе с сопроводительными материалами направляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение палаты. Во время первого чтения законопроекта обсуждаются вопрос о необходимости его принятия, основные положения внесенного документа, а также дается общая оценка его концепции. Сначала докладывает инициатор законопроекта, после чего с содокладом выступает представитель ответственного комитета палаты. Затем проводятся прения, в которых могут принять участие фракции, депутатские группы, депутаты Государственной Думы, полномочные представители Президента и Правительства, представители субъектов Российской Федерации, другие лица, приглашенные для участия в обсуждении, если таковые имеются.

Принятый в первом чтении законопроект направляется Президенту, Правительству, в Совет Федерации, в комитеты нижней палаты, во фракции и депутатские группы, субъектам Российской Федерации (в том случае, если он касается предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов), а также высшим судебным органам (если, опять-таки, законопроект затрагивает вопросы их ведения). У всех перечисленных структур и организаций появляется возможность для представления поправок. Государственная Дума, в свою очередь, устанавливает сроки подачи поправок к законопроекту и внесения его на второе чтение.

Эта стадия посвящена рассмотрению поправок к законопроекту. Все начинается с доклада представителя ответственного комитета, который сообщает обо всех поступивших поправках и итогах их рассмотрения в комитете. Затем слово предоставляют полномочному представителю Президента в Государственной Думе или же полномочному представителю Правительства (в тех случаях, когда законопроект затрагивает вопросы, относящиеся к ведению Правительства). После этого возможность выступить получает инициатор законопроекта либо его официальный представитель. Если у фракций, депутатских групп или отдельных депутатов есть возражения против поправок, внесенных в текст законопроекта, либо же включенных в таблицу одобренных комитетом поправок, то им позволяется дать краткое обоснование своего мнения, после чего проводится голосование об одобрении или отклонении поправки.

После того, как рассмотрение возражений против поправок завершено, на голосование ставится вопрос о принятии законопроекта за основу. Если это предложение получает большинство голосов, депутаты переходят к утверждению рекомендаций комитета по отклоненным поправкам. Если и здесь палата и комитет единодушны, то проводится голосование о принятии законопроекта во втором чтении.

Но и второе чтение - это еще далеко не все. Переживший его законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий и редакционной правки в связи с изменением текста законопроекта при втором чтении. После этого законопроект в очередной раз представляется в Совет Государственной Думы, который определяет дату его рассмотрения в третьем чтении.

Наконец, федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Напомним, что с федеральным конституционным законом дело обстоит чуть-чуть иначе: его необходимо одобрить большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов нижней палаты. После того, как эпопея завершена, принятый Думой закон вместе с соответствующим постановлением палаты в течение пяти дней направляются в Совет Федерации для его дальнейшего рассмотрения.

Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, не получившему одобрения Совета Федерации, может быть создана на паритетных началах согласительная комиссия из представителей обеих палат. Комиссия рассматривает каждое возражение верхней палаты и вырабатывает согласованные предложения, после чего федеральный закон повторно рассматривается Государственной Думой. При этом на обсуждение палаты выносятся только предложения согласительной комиссии. Никакие другие предложения и поправки, выходящие за пределы разногласий, обсуждению не подлежат. Каждое предложение комиссии голосуется отдельно, после чего решается вопрос о принятии федерального закона с учетом одобренных палатой предложений согласительной комиссии. Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый таким образом течение пяти дней вновь направляется на рассмотрение Совета Федерации.

Если комиссия не пришла к согласованному решению или ее решение не удовлетворяет Государственную Думу, отклоненный федеральный закон ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если за него проголосовало квалифицированное большинство - не менее двух третей от общего числа депутатов палаты.

Компетенция Президента РФ складывается из функций и полномочий, которыми он наделяется как глава государства.

Под функциямиПрезидента РФ понимаются основные направления де­ятельности главы государства, вытекающие из его положения в системе ор­ганов государственной власти.

Функции Президента РФ конкретизируются в его полномочиях. Полно­мочия представляют собой совокупность предоставленных Президенту РФ прав и обязанностей, которые необходимы ему для выполнения возложен­ных функций.

Функции Президента РФ:

1) Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод че­ловека и гражданина;

2) Президент РФ в установленном Конституцией РФ порядке принима­ет меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

3) Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и вза­имодействие органов государственной власти;

4) Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными за­конами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

5) Президент РФ представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Полномочия Президента РФ целесообразно рассматривать, объединив их в группы в зависимости от сфер государственной жизни, в которых дей­ствует Президент РФ.

Краткий экскурс в технологию законодательства свидетельствует о том, что рождение закона - процесс многогранный и сложный. Здесь нет ни поэзии, ни романтики; над всем таинством, от начала и до конца, довлеет процедура и только процедура. Все сказанное выше позволяет сделать несколько весьма важных выводов.

Самое главное заключается в том, что у российской общественности есть возможность влиять на ход законодательного процесса. Эта возможность гарантирована действующей Конституцией Российской Федерации.

Для того чтобы умело отстаивать свои интересы в законодательном процессе, активные граждане и их объединения должны в деталях представлять себе законодательную процедуру.

Наиболее перспективными для лоббирования стадиями являются само внесение законодательной инициативы и работа с законопроектом в Государственной Думе - нижней палате парламента.

Лоббистскую деятельность может значительно облегчить политическая предусмотрительность граждан. Начинать бороться за собственные интересы надо не тогда, когда парламент уже устоялся и втянулся в работу, а значительно раньше - в период выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы. Поддерживая одних кандидатов и сражаясь с другими, общественные объединения могут заложить прочный фундамент взаимопонимания с будущим парламентом.

.

Список использованной литературы

1. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России. М., 1999.
2. Конституционное право России. Ред. Малько А.В. М., 2001.
3. Конституция РФ. М., 2002.
4. Конституция РФ с комментариями для изучения и понимания. Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А. М., 2002.
5. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002.
6. Основы права. Ред. Лазарева В.В. М., 2001.

7. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. Учебник. М., 1995.