

Содержание:

Image not found or type unknown



Введение

Понятие и структура законодательного процесса. Стадии законодательного процесса. Виды законодательного процесса Заключение Список использованных источников Введение В современной отечественной конституционной доктрине, посвященной проблемам федерального законотворчества, имеются явные исследовательские пробелы, опосредованные недостатком фундаментальных работ, касающихся многочисленных дискуссионных проблем российского законодательного процесса на федеральном уровне. Конституционная наука ставит новые задачи, в том числе по уточнению сущности, правовой природы и содержания федерального законодательного процесса, систематизации существующих подходов к конституционно-правовому пониманию федерального законотворчества, исследованию видовой дифференциации федерального законодательного процесса, выработке рекомендаций по созданию модели и функционированию конституционно-правового механизма обеспечения исполнения федеральных законодательных актов. Особо актуализируется проблема выявления и исследования тенденций развития федерального законодательного процесса, обусловленная его динамическим характером. Практика подтверждает необходимость модернизации устаревшей законотворческой процедуры, внедрения и использования новых информационных технологий в законотворчестве, совершенствования отдельных процессуальных этапов и элементов. Целью работы является рассмотрение законодательного процесса. Для достижения поставленной цели в настоящей работе необходимо последовательно решить ряд промежуточных задач:

1. Дать понятие и выявить структуру законодательного процесса.
2. Раскрыть стадии законодательного процесса.
3. Рассмотреть виды законодательного процесса. Структура настоящей работы включает в себя введение, три параграфа, заключение и список литературы.

1. Понятие и структура законодательного процесса

Законодательная деятельность в значительной своей части является предметом процессуально-правового регулирования, осуществляемого в первую очередь нормами конституционного права. Названное регулирование направлено на закрепление порядка осуществления законодательной деятельности.

Законодательный процесс и есть ее нормативно установленный порядок. При нестрогом толковании законодательный процесс - сама законодательная деятельность в той ее части, в которой она получила процессуально-правовое закрепление. Как законодательная деятельность - вид правотворческой деятельности, так и законодательный процесс - вид правотворческого процесса наряду с процессом принятия подзаконных нормативных актов, заключения нормативных договоров. Как законодательную деятельность называют еще законотворческой деятельностью, так и законодательный процесс может именоваться законотворческим процессом, хотя в правовом регулировании целесообразнее все-таки использовать термин «законодательный процесс».

Подобно правотворческому процессу в целом законодательный процесс предшествует правоприменительной деятельности и иным видам осуществления (реализации) права, но в то же время он сам в известном смысле является правоприменительным процессом, поскольку введен в определенные правовые формы. Однако здесь мы имеем дело с правоприменительным процессом особого рода. Законодательный процесс направлен на создание законодательной основы всех видов правоприменительной деятельности в обществе. Таким образом, от собственно правоприменительных процессов (правонаделительных, юрисдикционных) он отличается тем, что, пользуясь языком экономистов, оформляет деятельность по «производству средств производства». Структура парламентского законодательного процесса - это определенным образом упорядоченная совокупность его отдельных элементов: стадий, этапов, циклов, иных процедур. Разделение парламентского законодательного процесса на элементы требует предварительного решения вопроса о критериях такого разделения. Их может быть три. Первый - выделение в парламентском законодательном процессе последовательного ряда частных целей, без достижения которых невозможен и конечный результат - введение в действие нового закона или отказ от его принятия. Второй - переход законопроекта (закона) от одних участников процесса к другим и (или) изменение режима работы с

законопроектом (законом). Третий - оформление перехода законопроекта (закона) от одного участника законодательного процесса к другому и (или) изменения режима работы с законопроектом (законом) соответствующими процессуальными решениями, иными официальными документами. Названные критерии позволяют представить парламентский законодательный процесс как сложно организованное и вместе с тем целостное правовое образование. При использовании названных критериев применительно к современному субъекта законодательной инициативы с целью последующего внесения законопроекта в законодательный орган; 2) рассмотрение субъектом законодательной инициативы разработанного законопроекта и принятие решения о его внесении в законодательный орган; 3) внесение субъектом законодательной инициативы законопроекта в законодательный орган в установленном порядке; 4) принятие законодательным органом внесенного в него субъектом законодательной инициативы законопроекта к рассмотрению; 5) подготовка законодательным органом законопроекта к пленарному рассмотрению; 6) пленарное рассмотрение законопроекта законодательным органом и его принятие или отклонение; 7) направление закона должностному лицу, ответственному за его подписание и обнародование; 8) рассмотрение должностным лицом направленного ему закона с целью принятия им решения о подписании и обнародовании закона либо об отклонении закона; 9) обнародование закона, подписанного должностным лицом. Уточним представленную структуру. Во-первых, ее целостность обеспечивается непосредственной правовой связанностью отдельных стадий - процессуальное решение (иной процессуальный документ), завершающее очередную стадию, служит юридическим фактом, порождающим следующую стадию. Во-вторых, стадия разработки законопроекта по решению субъекта законодательной инициативы (первая стадия) может отсутствовать, если названный субъект принял решение о внесении в законодательный орган законопроекта, подготовленного в ином порядке (например, предложенного ему в готовом виде другими органами, организациями, лицами). В этом случае разработка законопроекта не составляет самостоятельной стадии законодательного процесса, поскольку она сама по себе не порождает публично-правовой или гражданско-правовой обязанности субъекта законодательной инициативы рассмотреть разработанный законопроект на предмет его возможного внесения в законодательный орган в порядке законодательной инициативы. Стадия разработки законопроекта выпадает из законодательного процесса как целостного образования также в том случае, когда законопроект разработан субъектом законодательной инициативы не с целью его внесения в законодательный орган в установленном порядке. Она выпадает и в

том случае, когда законопроект разработан каким-либо лицом, органом, организацией по просьбе субъекта законодательной инициативы в неофициальном порядке, даже если субъект законодательной инициативы намеревается внести данный законопроект в законодательный орган. Таким образом, разработка законопроекта, будучи обязательным элементом законодательной деятельности, не всегда образует самостоятельную стадию законодательного процесса. Отметим, что в специальной литературе анализируемая стадия выделяется редко. В качестве первой стадии законодательного процесса, как правило, называется внесение законопроектов в законодательный орган в порядке законодательной инициативы. В-третьих, когда субъектом законодательной инициативы является депутат, его решение о внесении законопроекта в законодательный орган выражается не в издании им правового акта, а в направлении в законодательный орган соответствующего официального письма. Кстати, Президент РФ свое решение о выступлении с законодательной инициативой также облекает, как правило, в форму официального письма в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. В-четвертых, Федеральное Собрание РФ и законодательные органы некоторых субъектов федерации (например, Свердловской области) имеют две палаты, что усложняет законодательный процесс. В нем дополнительно появляются стадии: принятия верхней палатой закона к рассмотрению; подготовки верхней палаты к рассмотрению ею закона; одобрения или отклонения закона верхней палатой. Дополнительные стадии появляются также при принятии и легализации отдельных видов законов. Например, после принятия Федеральным Собранием РФ Закона РФ о поправке (поправках) к Конституции РФ данный закон до его направления Президенту должен быть одобрен органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов федерации. А внесение в текст Конституции содержащейся в нем поправки (поправок) требует от Президента, помимо его опубликования и обнародования, еще и официального опубликования Конституции РФ в новой редакции. В-пятых, между отдельными участниками законодательного процесса могут иметь место разногласия. К их числу относятся отклонение закона верхней палатой законодательного органа, отклонение или возвращение закона Президентом РФ, главой субъекта федерации. Перечисленные разногласия порождают дополнительные законодательные действия (повторное рассмотрение закона нижней палатой, отклоненного верхней палатой, повторное рассмотрение законодательным органом закона, отклоненного уполномоченным должностным лицом). Можно ли в этом случае говорить о появлении в законодательном процессе дополнительных факультативных стадий или здесь имеет место направление закона на уже пройденные им стадии для нового их

прохождения? Все зависит от природы процессуальных решений, заставляющих закон двигаться вспять. Представляется, что при отклонении закона верхней палатой парламента или должностным лицом, уполномоченным на легализацию закона, в законодательном процессе появляются дополнительные стадии, потому что в данном случае законодательный орган (его нижняя палата) рассматривает не законопроект, как при первичном рассмотрении, а ранее принятый закон. Иной предмет рассмотрения определяет и иную цель. Если при первичном рассмотрении перед законодательным органом (его нижней палатой) стоит цель - принять законопроект в качестве закона, то на факультативной стадии его целью является повторное принятие закона (не законопроекта). Другое дело, если верхняя палата парламента или должностное лицо, легализующее закон, наделены правом возвращать закон в связи с нарушением процедуры его принятия. В указанном случае закон (законопроект) возвращается на ту стадию законодательного процесса, на которой имело место процессуальное нарушение, и он должен вновь рассматриваться с данной стадии в обычном режиме. Очевидно, что здесь новые стадии не появляются. В Российской Федерации правом возвращения закона в связи с нарушением процедуры его принятия обладает Президент РФ. В-шестых, отдельные стадии парламентского законодательного процесса могут внутренне подразделяться на этапы, исходя из ранее названных критериев. Так, пленарное рассмотрение законопроекта законодательным органом осуществляется, как правило, в нескольких чтениях, разделяемых еще и этапами подготовки законопроекта к каждому из них. В свою очередь близкие друг другу стадии законодательного процесса целесообразно объединять в циклы. Первые три стадии составляют цикл законодательной инициативы. Все стадии прохождения законопроекта в нижней палате законодательного органа составляют цикл принятия закона. Все стадии прохождения закона в верхней палате законодательного органа составляют цикл одобрения закона. Последние две стадии объединяются в цикл легализации закона. При более укрупненном делении в парламентском законодательном процессе выделяются цикл разработки, внесения и принятия законов и цикл их легализации. Объединение стадий, этапов в циклы помогает не потерять общую логику развития законодательного процесса. В-седьмых, уже отмечалось, что законодательный процесс определяет в той или иной мере осуществление таких направлений законодательной деятельности, как прогнозирование законодательных изменений, правовых, социально-экономических, общественно-политических последствий принятия новых законов, планирование законопроектных работ. Можно ли перечисленные направления рассматривать в качестве особых стадий, этапов, циклов законодательного

процесса? Думается, что нет, поскольку они являются сквозными для законодательного процесса видами активности, осуществляемыми практически на всех стадиях законодательного процесса. В-осьмых, очевидно, что обрисованная структура парламентского законодательного процесса тяжеловесна, не способствует быстрому принятию законов. Однако ее сложность объясняется необходимостью отсеивания случайных, нежизнеспособных законопроектов, обеспечения принятия законодательных решений, которые, с одной стороны, учитывают интересы разных групп населения, снижают уровень общественных противоречий, повышают уровень общественного доверия, а с другой - позволяют правоприменительным органам принимать на их основе достаточно эффективные управленческие решения. Таким образом, эффективность парламентского законодательного процесса и оформляемой им законодательной деятельности не может измеряться традиционной формулой (максимальный результат при минимуме временных, материальных, организационных затрат). Выработка подлинно компромиссных и в то же время исполнимых законов с неизбежностью предполагает выбор сложных, затратных законопроектных процедур и строгого их соблюдения.

2. Стадии законодательного процесса

Одной из характерных особенностей законодательного процесса является деление его на структурные элементы, именуемые в теории права процессуальными стадиями. Стадию законодательного процесса в самом общем виде можно определить как некую совокупность процессуальных действий, способствующих достижению определенного правового результата. В зависимости от характера этих действий и получаемого результата одна стадия отграничивается от другой. Стадии выполняются в установленной процессуальными нормами последовательности, сменяя друг друга. Тем самым обеспечивается логическое развитие процесса, создаются условия для постепенного поэтапного решения стоящих перед ним задач. Каждая отдельно взятая стадия, осуществляемая в определенных временных границах, представляет собой законченный этап законодательной деятельности и характеризуется относительной самостоятельностью и специфической целенаправленностью. Традиционно первой стадией законодательного процесса признается законодательная инициатива, которую, как первую стадию, отличает главным образом то, что ею приводится в действие механизм законотворческой деятельности парламента. С началом реализации законодательной инициативы, выражающейся в возбуждении вопроса

о принятии закона, связано возникновение, условно говоря, «первого правоотношения», сочетающего в себе комплекс взаимных прав и обязанностей субъекта законодательной инициативы и законодательного органа. На субъекта законодательной инициативы возлагается обязанность представления законопроекта в строгом соответствии с установленными правилами. При этом законодательный орган вправе потребовать соблюдения данного условия, а при его несоблюдении - вернуть законопроект инициатору. Основная обязанность законодательного органа состоит в том, чтобы принять законопроект к рассмотрению, включив его в повестку дня своего заседания. Ей соответствуют полномочия инициатора: требовать постановки вопроса о рассмотрении внесенного им законопроекта на голосование сессии законодательного органа, отстаивать положения законопроекта при его предварительном рассмотрении комитетом, отозвать законопроект до начала обсуждения на заседании парламента. Стадия обсуждения состоит из нескольких промежуточных этапов - чтений законопроекта. Федеральным законодательством предусмотрено рассмотрение законопроекта в трех чтениях, если законодательным органом, исходя из характера законопроекта, не будет принято другое решение. Каждое чтение законопроекта наполнено определенным функциональным содержанием. При первом чтении внимание концентрируется на обсуждении основных положений законопроекта, его концепции, рассматривается вопрос об актуальности проекта, практической значимости. Суть второго чтения заключается в обсуждении законопроекта вместе с вносимыми в его текст поправками, которые могут быть направлены на изменение редакции отдельных статей проекта, дополнение его новыми статьями, исключение из законопроекта конкретных пунктов, частей статьи или полностью каких-либо статей. Обсуждение поправок, постановка их на голосование и принятие по ним решений позволяет вести работу непосредственно по тексту законопроекта, т. е. предметно и конструктивно влиять на ход его рассмотрения. Третье чтение состоит в заключительном голосовании по законопроекту с целью принятия его в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. В исключительных случаях, по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий на ее заседании должен поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения. Результатом проведения всех чтений законопроекта является его общая оценка; оценка правильности и необходимости отдельных частей законопроекта (начиная с его названия и заканчивая заключительными

положениями); совершенствование законопроекта с учетом внесенных по нему в процессе обсуждения поправок (исправление, дополнение текста законопроекта, ликвидация всевозможных пробелов и упущений). Прохождение законопроекта через ряд чтений дает возможность более основательно организовать его рассмотрение в законодательном органе. Неоднократное голосование по проекту на разных заседаниях создает условия для его детального изучения и максимально полного учета высказанных по нему замечаний, предложений. Важным представляется введение нормативно установленных сроков, определяющих временной интервал между чтениями законопроекта. Период, который должен приниматься во внимание при определении продолжительности таких сроков, следует устанавливать с учетом времени, необходимого для совершения всех процедурных действий по подготовке законопроекта к очередному чтению, включая его рассмотрение другой палатой. Принятый палатами закон направляется главе государства для подписания и обнародования. Подписывая закон, Президент РФ удостоверяет, что закон принят и подлежит опубликованию. Вместе с тем Президент имеет право выразить свое несогласие с законом или его отдельными положениями и с соответствующей мотивировкой вернуть закон в парламент. В этом случае предусмотрено: а) повторное рассмотрение Государственной Думой отклоненного Президентом закона и либо снятие закона с дальнейшего рассмотрения палатой, если она соглашается с решением Президента об его отклонении, либо принятие закона в редакции с учетом предложений Президента или в прежней редакции; б) повторное рассмотрение Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой в редакции с учетом предложений Президента либо в прежней редакции, его одобрение или отклонение. В отечественной юридической науке процедуру подписания закона Президентом РФ иногда рассматривают как отдельную стадию законодательного процесса, получившую в конституционном праве и доктрине наименование промульгации. Промульгация закона, предусмотренная конституциями многих стран мира, предполагает утверждение (санкционирование) закона главой государства. В этом случае закон не приобретает юридической силы до тех пор, пока глава государства не даст ему свое одобрение. По действующей Конституции РФ Президент не обладает тем комплексом необходимых полномочий, которые позволяли бы ему окончательно принимать закон, утверждать его дополнительно. Закон, который возвращен и принят палатами после повторного рассмотрения, должен подписываться Президентом и тогда, когда он с ним не согласен. Вторичное вето на закон наложено быть не может. В правовой теории утвердился взгляд на опубликование как на стадию, завершающую законодательный процесс.

Вместе с тем он разделяется не всеми учеными. Некоторые авторы связывают опубликование с процедурой подписания закона главой государства, утверждая, что опубликование может выступать в качестве стадии законодательного процесса только в случае, если главе государства предоставлено право самому принимать решение относительно того, опубликовать либо не опубликовать санкционированный им закон. Там, где глава государства не обладает таким правом, опубликование не является стадией законодательного процесса, поскольку автоматически следует за санкционированием или промульгацией закона главой государства. Опубликование представляет собой самостоятельный этап юридической деятельности, отличный по своему характеру как от предшествовавших ему стадий законодательного процесса (внесение законопроекта, его обсуждение, принятие, промульгация), так и от последующих стадий правоприменения. Обладая специфической целью, опубликование осуществляется в определенных временных границах. Виды законодательного процесса парламентский законодательный процессуальный федеральный К числу видов парламентского законодательного процесса в нашей стране относятся федеральный парламентский законодательный процесс и региональный парламентский законодательный процесс (в субъектах федерации). В свою очередь федеральный и региональный парламентские законодательные процессы делятся на подвиды в зависимости от типа принимаемых законов, поскольку видовые особенности законов определяют существенные особенности их принятия. Например, в рамках федерального парламентского законодательного процесса необходимо обособлять процессы пересмотра Конституции РФ Конституционным Собранием Российской Федерации (он в настоящее время еще законодательно не установлен), принятия законов РФ о поправках к Конституции РФ, принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов о бюджете и др. Совокупность закрепляющих парламентский законодательный процесс в разных его видах на разных стадиях норм Конституции РФ, иных актов федерального законодательства, законодательства субъектов федерации образует правовой институт парламентского законодательного процесса. Нормы названного института содержатся в Конституции РФ (ст. 104-108, 134-137 и др.), федеральных законах о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ, о порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания РФ, о международных договорах РФ, регламентах палат Федерального Собрания РФ, иных актах федерального законодательства. На уровне субъектов федерации они содержатся в конституциях, уставах, законах о нормативных правовых актах,

законодательном процессе, регламентах законодательных органов, ряде других актов. К указанному институту непосредственно примыкают процессуальные нормы, определяющие порядок осуществления отдельных законодательных действий, не связанных непосредственно с созданием и легализацией конкретных законов федерального и регионального уровня (о порядке материально-технического обеспечения законодательного процесса, повышении квалификации участников законодательного процесса, о порядке работы органов, отвечающих за систематизацию законодательства и т. п.). Институт парламентского законодательного процесса и примыкающие к нему процессуальные нормы об отдельных законодательных процедурах, составляя процедурно-процессуальную основу парламентской законодательной деятельности, входят в процессуальное парламентское право как составная часть парламентского права Российской Федерации. Существенное влияние на содержание законодательного процесса оказывают нормы материального права, в частности определяющие статус участников законодательного процесса, статус и иерархию нормативных правовых актов, включая законы. Так, нормы о статусе нормативных правовых актов задают требования к законопроектам, порядку их разработки, оформления, а также требования к принимаемым законам. Заключение Законодательный процесс - упорядоченный процесс принятия законов, состоящий из ряда последовательных логически завершённых этапов от разработки законопроекта до введения его в действие в качестве закона. Может пониматься как процессуальный аспект законотворчества или, в широком толковании термина, совпадать с этим понятием, обозначая деятельность по подготовке и принятию законов. Законодательный процесс включает ряд последовательных стадий: законодательную инициативу от разработки законопроекта до его внесения в парламент, обсуждение в парламенте, принятие закона и его публикацию. Особая роль в законодательном процессе принадлежит основному органу законодательной власти государства, то есть, как правило, парламенту, и его структурам. В рамках их компетенции законодательный процесс определяется установленными парламентскими процедурами. Таковые определяются не только существующими законами, но и регламентами соответствующих палат парламента - особыми внутренними нормативными актами, устанавливающими порядок работы законодательного органа по всем вопросам его ведения. Процедура федерального законотворчества носит весьма сложный характер и говорить, что ее началом служит момент внесения законопроекта в Государственную Думу вряд ли целесообразно. Обусловлено это тем, что в законодательный орган вносится текст готового закона, а сама процедура по выработке идеи и концепции законопроекта,

непосредственного его составления и первичной экспертизы остается за рамками всего законодательного процесса.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 26.01.2009. - №4. - Ст. 445.

2. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 N 33-СФ (в ред. от 30.10.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №7. ст.635; 2013. N 44. ст.5673.

О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 N 2134-II ГД (в ред. от 22.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №7. ст.801; 2013. N 48. ст.6188.

Абрамова А.И. Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе / А.И. Абрамова // Журнал российского права. - 2009. - №7. - С. 31-39.

Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамова // Журнал российского права. - 2011. - №2. - С. 14-23.

Борискова И.В. Современный законодательный процесс Российской Федерации / И.В. Борискова // Вестник Воронежского института МВД России. - 2011. - №4. - С. 8-14.

Жамсуев Ц.Б. Зарубежный опыт соблюдения принципа равноправия в законодательном процессе и правоприменительной практике / Ц.Б. Жамсуев // Вестник Читинского государственного университета. - 2010. - №2. - С. 65-72.

Захаров Д.О. История развития законодательного процесса в России / Д.О. Захаров // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2011. - №2. - С. 37-46.

Иванов К.К. Воздействие законотворческого и законодательного процесса на парламент Российской Федерации / К.К. Иванов // Молодой ученый. - 2012. - №4. - С. 281-283.

Игишев К.А. Грани соотношения понятий законодательный и законопроектный процесс в Российской Федерации / К.А. Игишев // Адвокатская практика. - 2012. - №2. - С. 12-16.

Измалков А.В. Дискуссионные вопросы промульгационной стадии федерального законодательного процесса / А.В. Измалков // Общество и право. - 2011. - №2. - С. 56-59.

Ковтун С.Р. Стадии законодательного процесса в России / С.Р. Ковтун // Проблемы права. - 2009. - №2. - С. 40-49.

Кокотов А.Н. Законодательная деятельность и парламентский

законодательный процесс в РФ / А.Н. Кокотов // Российский юридический журнал. - 2009. - №3. - С. 7-19. Краснова О.И. К вопросу о некоторых принципах федерального законодательного процесса России / О.И. Краснова // Государство и право. - 2011. - №12. - С. 97-100.