

## **Содержание:**

image not found or type unknown



# **1. Понятие законодательного процесса.**

## **1.1 Главные участники законодательного процесса.**

Законодательный процесс в Российской Федерации имеет свои особенности, он урегулирован непосредственно Конституцией Российской Федерации. При этом установлен строго определенный круг субъектов законодательной инициативы. В законодательном процессе участвуют органы всех ветвей власти при ведущей роли Государственной Думы Федерального Собрания.

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 отдельно; при этом даже заседают они в различных зданиях Москвы.

В настоящий момент в Государственной Думе заседают депутаты пятого созыва (2008-2011 гг.). Все депутаты обладают одинаковыми полномочиями. В Государственную Думу на данный момент входят четыре фракции:

- фракция Всероссийской политической партии «Единая Россия»;
- фракция Коммунистической партии Российской Федерации;
- фракция Либерально-демократической партии России;
- фракция «Справедливая Россия: Родина/ Пенсионеры/ Жизнь».

В соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В данный момент в Совет Федерации входит 166 членов.

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.

Итак, законодательный процесс – это процесс принятия, одобрения и обнародования законов Российской Федерации тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом. Центральной идеей законодательного процесса является принцип властного равновесия трех субъектов законотворчества. Все они участвуют в процессе лишь в той мере, в какой это предначертано Конституцией (п.п. 1 и 4 ст. 105, п. 4 ст. 107). Благодаря именно этому балансу обеспечивается принятие взвешенных и устраивающих общество решений.

Иногда поддерживать это равновесие не просто, поскольку разделение полномочий не отменяет естественной конкуренции различных институтов власти.

За годы законотворческой деятельности Государственной Думой принято 14 федеральных конституционных законов, принятие которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Среди них – федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О референдуме Российской Федерации», федеральные конституционные законы о Государственном флаге, Государственном гербе и Государственном гимне Российской Федерации, «О чрезвычайном положении» и некоторые другие.

Логика законодательного процесса предполагает не только сотрудничество и консенсус, но и конфликт. Каждый из упомянутых трех элементов способен выступить противовесом двум другим. Так бывает каждый раз, когда хотя бы один из субъектов законотворчества не разделяет идею и принципы закона, а также по-своему оценивает последствия его принятия. В каждом случае это недовольство выражается по-своему: Государственная Дума имеет право отклонить

законопроект, затормозив процесс в самой начальной стадии, Совет Федерации может не одобрить закон, принятый Государственной Думой, а Президент способен наложить вето на документ, благополучно прошедший через обе палаты парламента.

## **1.2 Принципы законотворчества.**

Законотворческий процесс – это не только особая форма государственной деятельности по разработке и установлению правовых норм, но и творческий процесс, строящийся на основополагающих принципах, образующих его логические основы.

В юридической литературе выделяют четыре основополагающих принципа:

- принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей;
- принцип понятийной определенности;
- принцип модальной сбалансированности;
- принцип ретребутивной обеспеченности.

Принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей. В демократическом обществе объективно - необходимое определяет логический слой законотворческого процесса. Каждая правовая норма должна иметь свой логический фундамент, содержание определено закономерностями общественного развития, его реальными потребностями.

Воля законодателя, как регулирующая сторона его сознания, должна быть оптимально мотивированна. А.А. Кененов и Г.Т. Чернобель выделяют мотивацию как «особую логическую стадию законотворческого процесса». Задача состоит в том, чтобы создать надежный организационно-правовой заслон немотивированным (или недостаточно мотивированным) законодательным актам. Только научно обоснованный норматив может быть облечен в официальные правовые нормы, и это следовало бы закрепить конституционно.

Немаловажным подставляется вопрос о подготовке плана законодательных работ на перспективу. Коллектив авторов во главе с проф. Ю. Тихомировым предлагает в плане законопроектных работ на 2-3 года предусматривать темы важнейших

законопроектов с указанием на то, кто и в какие сроки должен их подготовить.

В.Н. Синюков считает, что «возможно, потребуются мораторий на некоторые забежавшие вперед законы, акты для сбалансирования их предписаний с реальными экономическими и политическими возможностями общества».

Принцип понятийной определенности. Язык закона - единственный способ выражения мысли законодателя, а правотворческое мышление лежит в основе законодательной деятельности. Он ее и основное средство формулирования правовой нормы.

Язык нормативного акта должен быть понятен и общеупотребителен, в то же время ему необходимо быть четким, ясным и кратким. Логичность текста закона - общее требование для процесса нормотворчества достигается через ясность языка закона. Он должен быть настолько прост, чтобы каждый гражданин мог бы точно и правильно понять права и обязанности, которые порождает для него правовая норма, общий смысл правового предписания, и иметь четкую установку на его выполнение. Но здесь возникает опасность излишнего упрощения правового языка, которая может привести к его вульгаризации, стать помехой правильного словесного выражения некоторых тонкостей законодательной регламентации.

Требование точности языка заключается в наиболее полном и правильном, отражении сути правового предписания.

Правовые определения должны базироваться на определенном консенсусе. Слова и выражения, имеющие юридическое значение, должны использоваться в одном и том же смысле во всех правовых актах.

Еще одно необходимое требование к правовым определениям - они должны быть дискурсивными, т.е. находящимся в общем логическом «сцеплении» с предшествующими общепризнанными определениями.

Принцип модальной сбалансированности. Модальный феномен всякой нормативной реальности выражается, как правило, в модусах: «разрешено», «требуется» («обязательно»), «запрещено». Правовой характер этот модальной триптих приобретает в общественных отношениях, одной из сторон которых выступает власть. Эффективность функционирования таких отношений обусловлена тем, насколько сбалансированы, т.е. в каком логическом отношении находятся составные правовой модальности, как они согласуются между собой. Нормальное, социально здоровое законодательство - не произвольный набор того или иного

количества нормативов. Каждый модус имеет конкретные логические предпосылки. Любое, самое незначительное противоречие в законодательстве - это функциональная «дыра», деформирующая и дестабилизирующая правоприменительный процесс.

К сожалению, отработанной концепции модусной сбалансированности правовых нормативов, вырабатываемых и принимаемых их законодателем, в нашем правоведении нет.

Закон - гениальный регулятор правовых отношений. Для того чтобы этот акт высшей государственной власти стал реальной основой правопорядка, А.А. Кеченов и Г.Т. Чернобель считают, что необходимо «установить, во-первых, круг вопросов общеправового характера, который должен регулироваться исключительно на федеральном уровне, и, во-вторых, уточнить систему государственных органов, имеющих право законодательной деятельности».

Именно общечеловеческие правовые ценности и создают предпосылки для определенного согласования внутригосударственного и международного права для установления универсального правового регулятора общественного бытия.

Принцип ретрибутивной обеспеченности. Ретрибутивная обеспеченность, что в переводе с латыни означает воздаяние, возмещение, оплата, является функциональной спецификой права, условием - его эффективного действия.

Закон без санкций теряет свой практический смысл. Образуя механизм юридической защиты на случай возникновения правонарушающей ситуации, санкции определяют содержание и реальную функциональную силу принципа неотвратимости юридической ретрибуции, игнорирование которого или непоследовательное проведение могут привести к деградации или даже к гибели самой государственности, как таковой.

Совершенствование правоприменительной деятельности - актуальный и злободневный вопрос.

## **2. Стадии законодательного процесса.**

Законодательный процесс - главная составная часть правотворческого процесса, его сердцевина. Именно принятие законов прежде всего характеризует данный процесс в целом. Кроме законов продукцией правотворчества выступают

подзаконные нормативные акты, правовые обычаи, юридические прецеденты.

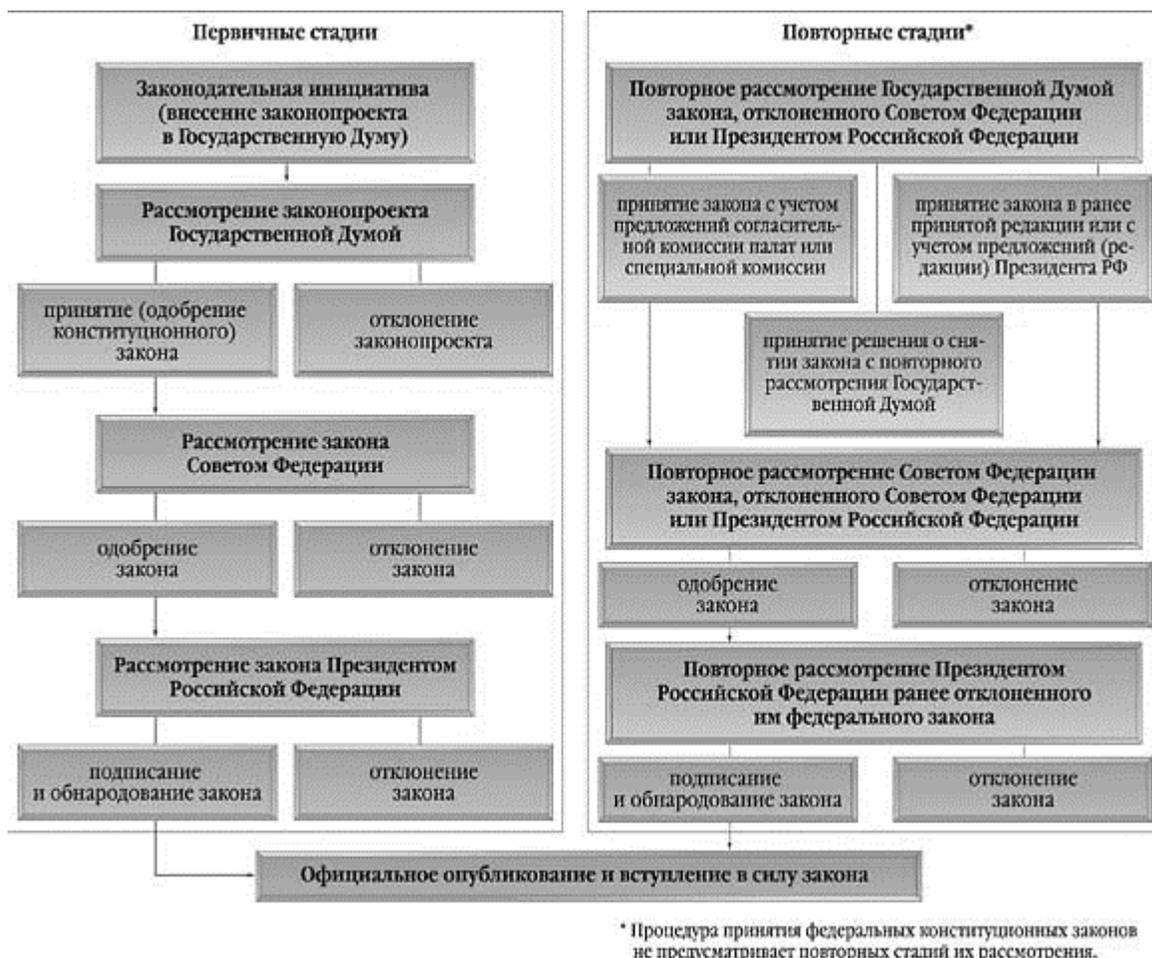
Законотворчество – сложный неоднородный процесс, включающий в себя следующие стадии:

- Законодательная инициатива;
- Обсуждение законопроекта;
- Принятие закона;
- Опубликование закона.

Эти стадии в свою очередь также имеют сложное строение (рис.1).

## **2.1. Законодательная инициатива.**

Порядок внесения законопроектов определяется статьёй 104 Конституции РФ и Регламентом Государственной Думы. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации и его членам, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения. Законопроекты вносятся субъектами права законодательной инициативы в Государственную Думу в виде проектов федеральных законов, федеральных конституционных законов, а также поправок к законопроектам.



**Рис.1.** Стадии законодательного процесса в Российской Федерации.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счёт федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ, причём Правительство обязано в двухмесячный срок представить такое заключение. Некоторые законопроекты могут вноситься только определёнными субъектами права законодательной инициативы, например, проекты федерального бюджета и отчёта о его исполнении - Правительством РФ, законопроекты о ратификации международных договоров - Президентом РФ. Внесённый законопроект регистрируется, Совет Государственной Думы назначает ответственный комитет и определяет сроки его рассмотрения. Правовое управление Аппарата Государственной Думы проводит юридическую экспертизу законопроекта. Законопроект обсуждается в комитетах Государственной Думы, рассылается субъектам права законодательной инициативы. Инициаторы законопроектов, их представители участвуют в их рассмотрении законопроектов в палатах Федерального Собрания.

## 2.2. Рассмотрение законопроектов.

Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется в соответствии со статьёй 105 Конституции РФ и регламентом Государственной Думы. Законопроект, как правило, рассматривается в трёх чтениях (одно из исключений - проект федерального бюджета - рассматривается в четырёх чтениях). При рассмотрении законопроекта в первом чтении рассматривается концепция закона, соответствие его основных положений Конституции РФ, оценивается его актуальность и практическая значимость. После первого чтения возможно внесение поправок к законопроекту. Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта. Законопроекты по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ после принятия в первом чтении направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ для внесения в месячный срок замечаний и предложений, до истечения этого срока законопроект не может быть принят во втором чтении. Во втором чтении Государственная Дума рассматривает законопроект и поправки к нему. После второго чтения осуществляются редакционная правка законопроекта и устранение противоречий. В третьем чтении принимается закон в окончательной редакции. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов (установленного Конституцией РФ). Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Итак, в соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции Российской Федерации, принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней, направляются на рассмотрение в Совет Федерации. Вместе с принятым федеральным законом в верхнюю палату посылают также и сопровождающие материалы: стенограмму соответствующего заседания Государственной Думы и прочие документы, представленные субъектом права законодательной инициативы при внесении законопроекта в Думу. Кроме того, к бюджетным, финансовым, налоговым законопроектам в обязательном порядке прилагается заключение правительства. Отсутствие подобного заключения часто выступает важнейшим основанием для отклонения законопроекта верхней палатой.

Зарегистрировав поступивший из Государственной Думы федеральный закон в Совете Федерации, секретариат председателя верхней палаты направляет его всем "сенаторам". Все официальные документы, сопровождающие федеральный

закон и поступившие из Государственной Думы дополнительно, также регистрируются и рассматриваются на заседании верхней палаты вместе с соответствующим законом.

Дальнейшая процедура очень напоминает то, что происходит с законопроектом в Государственной Думе. Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя Совета Федерации определяет комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона. Они могут передать федеральный закон нескольким комитетам Совета Федерации, но при этом только один комитет выполняет роль ведущего.

Надо отметить, что полученный Советом Федерации закон не может находиться в верхней палате бесконечно. Установленный ч. 4 ст. 105 Конституции четырнадцатидневный срок, в течение которого "сенаторы" обязаны рассмотреть поступивший из Государственной Думы федеральный закон, исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого закона в Совете Федерации. В том случае, если первый или последний день срока поступления федерального закона приходится на нерабочий день, днем поступления федерального закона в Совет Федерации считается следующий за ним рабочий день.

На первом этапе основная работа с документом проводится на комитетском уровне. Назначенный ведущим комитет Совета Федерации, подобно ответственному комитету Думы, получает и обобщает все поступившие замечания и предложения и рассматривает закон на собственном заседании.

Рассмотрение федерального закона, принятого Государственной Думой, происходит, открыто и гласно. На заседание комитета может приглашаться довольно широкий круг лиц: среди них инициаторы законопроекта, ученые, специалисты-эксперты, представители средств массовой информации и активисты общественных организаций, сотрудники Правового управления Аппарата Совета Федерации, которые по просьбе членов комитета предоставляют в устной или письменной форме справку правового характера по рассматриваемому федеральному закону.

Итогом всей комитетской работы становится заключение комитета по принятому Государственной Думой федеральному закону, которое принимается путем открытого голосования большинством голосов от общего числа членов комитета.

Лишь после этой процедуры происходит рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации.

Заседание верхней палаты правомочно, если на нем присутствуют более половины от общего числа членов Совета Федерации. Для определения правомочности заседания Совета Федерации перед началом каждого заседания проводится регистрация членов Совета Федерации. Перед каждым голосованием возможна дополнительная регистрация.

Раздельная работа палат Федерального Собрания не означает их изоляции друг от друга. На заседании Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы (так же, как и представители Совета Федерации на заседаниях нижней палаты). Кроме того, по решению Совета Федерации, на заседание палаты могут приглашаться представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым вопросам. Участие представителей различных организаций и общественных учреждений очень важно, так как с их помощью можно провести тщательное обсуждение федерального закона, принятого Государственной Думой. В этой экспертной работе выявляются недостатки закона, высказываются всевозможные аргументы "за" и "против". Благодаря этому Совет Федерации выступает своеобразным "фильтром", сортирующим принятые Думой федеральные законы с учетом мнений регионов, а также представителей различных слоев общественности. Разумеется, на заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать и представители средств массовой информации. Порядок их присутствия регулируется Пресс-службой Совета Федерации.

Члены Совета Федерации своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Они вправе получать информацию, необходимую для их деятельности, документы, принятые как Государственной Думой, так и Советом Федерации. Проекты постановлений Совета Федерации и другие материалы предоставляются членам Совета Федерации до начала заседания палаты. На заседаниях ведется протокол и стенограмма, которая публикуется. Член Совета Федерации вправе ознакомиться со стенограммой после своего выступления до ее опубликования.

## **2.3. Рассмотрение федеральных законов.**

Рассмотрение федеральных законов Советом Федерации осуществляется в соответствии со статьями 105, 106 Конституции РФ и Регламентом Совета

Федерации. Председатель Совета Федерации после получения федерального закона определяет ответственный комитет, который готовит заключение. Совет Федерации должен рассмотреть федеральный закон в течение четырнадцати дней. В соответствии со статьёй 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты государственной границы, а также войны и мира. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа его членов (установленного Конституцией). Если федеральный закон, не подлежащий обязательному рассмотрению в Совете Федерации, не был рассмотрен в течение четырнадцати дней, он также считается одобренным Советом Федерации. Одобренный Советом Федерации федеральный закон считается принятым и направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и опубликования.

## **2.4 Преодоление разногласий.**

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты Федерального Собрания для преодоления возникших разногласий могут создать согласительную комиссию. Согласительная комиссия образуется на паритетных началах из представителей Совета Федерации и Государственной Думы и стремится выработать согласованный вариант законопроекта. Затем Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон в новой редакции. Государственная Дума может также не согласиться с решением Совета Федерации и рассмотреть его в ранее принятой редакции. В этом случае федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

## **2.5. Рассмотрение федеральных законов Президентом РФ.**

Подписание и обнародование принятого федерального закона Президентом Российской Федерации является его конституционной обязанностью. После одобрения Советом Федерации федерального закона, принятого Государственной Думой, последний в течение пяти дней направляется Советом Федерации Президенту России. Тем же порядком Президенту направляются и те принятые Думой федеральные законы, которые не были рассмотрены Советом Федерации в четырнадцатидневный срок.

Тот же четырнадцатидневный срок определяется Конституцией и для подписания и обнародования главой государства принятого федерального закона. Это необходимо для того, чтобы Президент Российской Федерации мог достаточно внимательно ознакомиться с его содержанием, привлекая в случае необходимости правовые подразделения Администрации Президента России, специалистов и ученых. Вместе с тем, он отнюдь не должен подписывать федеральные законы в обязательном порядке – у Президента России всегда имеется возможность отклонить федеральный закон, еще раз вернув депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации к его рассмотрению. Подобный шаг может сопровождаться пожеланием усовершенствовать закон и согласиться с теми или иными президентскими замечаниями.

В случае отклонения федерального закона Президент России предлагает свои замечания или предложения, которые могут касаться федерального закона в целом или его отдельных разделов, глав, статей и их частей, и пунктов. Президент может также отметить иные причины и обстоятельства, препятствующие, на его взгляд, подписанию документа. Такие случаи уже имели место: в частности, когда Президент Российской Федерации вносил в Государственную Думу законопроект о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, то Государственная Дума, принимая его в первом чтении, вопреки Регламенту "забыла" отклонить президентский вариант. В результате в своем письме в Государственную Думу Президент был вынужден обратить внимание парламентариев на это нарушение. В дальнейшем депутаты исправили промах.

Иногда Президент возвращает закон, воздерживаясь от конкретных комментариев по его тексту. Обычно это происходит в тех случаях, когда в ходе законодательного процесса нарушалась процедура принятия федерального закона.

Если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления к нему федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в

установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. Такой вариант отклонения получил название отлагательного вето Президента Российской Федерации. В мировой практике такая процедура известна, и эффективность ее не нуждается в доказательствах. Фактически отлагательное вето означает право главы государства на возвращение переданного ему на подпись федерального закона для повторного рассмотрения в палатах парламента.

Четырнадцать дней отведено Президенту Российской Федерации для того, чтобы он подписал и обнародовал федеральный закон. Срок этот одновременно и велик, и мал, ибо по своему объему и значению законы далеко не равноценны. Например, Гражданский кодекс – это достаточно большой закон, требующий длительного времени для знакомства и анализа. А вот Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" состоит всего из четырех статей. Кроме того, Президенту могут поступить на подписание сразу несколько законов, но уважительных причин для продления срока на размышление Конституция не предусмотрела.

Фактически Президент России выступает в качестве последнего "фильтра", оценивающего закон на качественность, комплексность, законченность и т.д. Если закону удастся выдержать экзамен проверок и экспертиз, то Президент подписывает его. После этого новорожденный законодательный акт направляется для обнародования в официальных изданиях. Таковыми у нас являются "Российская газета" и "Собрание законодательства Российской Федерации".

С юридической точки зрения опубликование исключительно важно, так как федеральный закон вступает в силу на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после его официального появления в печати, если иное прямо не предусмотрено самим законом. Доведение законов до всеобщего сведения является последней точкой законодательного процесса. Подобно прочим демократическим государствам, неопубликованные законы Россия не применяет.

### **Задача 1.**

Губернатор субъекта Российской Федерации направил в Государственную Думу законопроект о внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Его не удовлетворяет порядок трудоустройства иностранцев в России.

Подлежит ли законопроект губернатора рассмотрению в Государственной Думе?

В соответствии со ст. 104 п.1 Конституции РФ «право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения». Таким образом, 104 статья четко определяет круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, следовательно, законопроект губернатора рассмотрению в Государственной Думе не подлежит.

## **Задача 2.**

Группа депутатов государственной Думы внесла проект закона об изменении ставок подоходного налога с физических лиц. Совет Государственной Думы предложил Правительству дать заключение по данному законопроекту. Правительство дало отрицательное заключение.

Является ли отрицательное заключение Правительства РФ обстоятельством, исключающим дальнейшее рассмотрение законопроекта и принятие закона?

Нет, не является.

Отрицательное заключение Правительства РФ не лишает Государственную Думу преимущественного права принятия или отклонения законопроекта. Рассмотрение законопроекта осуществляется в Государственной Думе. В случаях, когда в Государственную Думу вносятся законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, должно быть представлено заключение Правительства РФ (ч.3 ст.104 Конституции РФ). Обязанность заключения Правительства РФ по данным законопроектам не означает права аппарата Правительства возвращать законопроект субъекту законодательной инициативы с указанием невозможности представить заключение без финансово-экономического обоснования.

## **Список используемой литературы.**

1 Конституция Российской Федерации

2 Кененов А.А, Чернобель Г.В. Логические основы законотворческого процесса. // Правоведение. – 1991, №6.

3 Исполнение законов. "Круглый стол "журнала" Советское государство и право //Советское государство и право. – 1991, №6.

4 [www.erudition.ru](http://www.erudition.ru)

5 [www.kodeks.ru](http://www.kodeks.ru)

6 [www.zakaz.prompter.ru](http://www.zakaz.prompter.ru)

7 [www.elib.org.ua](http://www.elib.org.ua)

8 <http://www.duma.gov.ru/>