



Введение

Стадией принятия и опубликования закона во многом завершается одно из основных и важнейших направлений функционирования Федерального Собрания. Подчеркнуть это необходимо, поскольку именно в данном своеобразном процессуальном и правовом эпилоге проявляется законодательно-творческий дух деятельности Федерального Собрания. Важнейшей особенностью законодательного процесса является значительное число его участников, роль которых, уровень, статус и другие существеннейшие характеристики различны.

К субъектам законодательной деятельности относятся Президент РФ, Совет Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения.

В юридической литературе можно встретить понятие «процесс законотворчества», которое не тождественно понятию «законодательный процесс», поскольку не сводится к регламентам и процедурным правилам, а представляет собой процесс познавательный со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования. Законодательный процесс является одной из составляющих законотворчества, отражая процессуальную сторону этого явления. Это и обусловило актуальность данной работы.

Основы Законодательного процесса в РФ

С формальной точки зрения законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий, результатом которых является создание закона.

Процедуры составляют стадии законодательного процесса, т. е. относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу.

В работах концептуального характера, посвященных данному вопросу, выделяются 4 основные стадии законодательного процесса:

- 1) внесение законопроекта или законодательного предложения (законодательная инициатива);
- 2) рассмотрение законопроекта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта);
- 3) принятие закона;
- 4) опубликование закона.

Процедуры законодательного процесса, составляющие содержание его этапов, в большинстве стран регламентируются нормами конституций, других законов и регламентами.

Что касается иной правовой базы законодательного процесса, то здесь требует подробного рассмотрения разд. III Регламента Государственной Думы «Законодательная процедура».

Выделим наиболее существенные его положения.

Прежде всего, это правовые нормы о порядке внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- а) проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов (далее — законопроект);
- б) законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;
- в) поправок к законопроектам.

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

- а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;
- б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;
- в) о приведении Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации своих правовых актов в соответствие с принятым федеральным конституционным законом, федеральным законом.

Если внесенный в Государственную Думу законопроект не соответствует требованиям ст. 104 Конституции РФ и Регламенту, Совет Государственной Думы может принять решение о возвращении законопроекта инициатору для выполнения указанных требований. После выполнения этих требований субъект права законодательной инициативы может вновь внести законопроект в Государственную Думу.

Далее, процедура «движения» законопроекта состоит в следующем.

Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой.

В случае, если в Государственную Думу после принятия законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Государственной Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении.

Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, а также проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Государственной Думы. Дополнительно к материалам, внесенным субъектом права законодательной инициативы и предусмотренным ст. 105 и 106 Регламента, ответственный комитет представляет:

- а) проект постановления Государственной Думы о принятии закона проекта в первом чтении;
- б) заключение ответственного комитета с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта;
- в) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;
- г) проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы, докладчика по законопроекту и содокладчика от ответственного комитета.

Законопроект направляется в Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 14 дней до внесения его на рассмотрение Государственной Думы.

Порядок рассмотрения законопроектов Государственной Думой

Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством или Регламентом.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему по представлению ответственного комитета направляются Аппаратом Государственной Думы Президенту РФ, в Правительство РФ, депутатам Государственной Думы и субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее чем за три дня до рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы. Законопроекты, за исключением законопроектов, перечисленных в ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, могут быть рассмотрены Государственной Думой без отзывов на них Правительства РФ, отзывов, предложений, замечаний других субъектов права законодательной инициативы, если отзывы, предложения, замечания не были представлены в установленный Советом Государственной Думы срок.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

По результатам обсуждения Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний в виде поправок, или отклонить законопроект, или принять закон.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума в постановлении о принятии законопроекта в первом чтении устанавливает срок представления поправок к законопроекту. Этот срок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации — менее 30 дней. В случае если у депутатов имеются предложения об установлении иного, чем в проекте постановления Государственной Думы, срока подачи поправок к законопроекту, срок подачи поправок устанавливается решением, принимаемым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, которые вправе вносить субъекты права законодательной инициативы, указанные в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

Дальнейшая процедура прохождения законопроекта следующая. Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки. Он вправе проводить независимую экспертизу поправок на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам.

В случае признания поправок противоречащими названным актам указанный комитет сообщает об этом авторам поправок. При невыполнении субъектом права законодательной инициативы требований ст. 120 Регламента ответственный комитет вправе вернуть поправку автору без включения ее в таблицы поправок. Автор поправок может уточнять их в ходе обсуждения в ответственном комитете.

Если в процессе второго чтения изменяется название законопроекта, то он вносится на рассмотрение палаты с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках. Законопроект, принимаемый в третьем

чтении, должен иметь название в последней утвержденной редакции. Такие же требования предъявляются к оформлению проектов постановлений Государственной Думы.

Вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, и проектом постановления Государственной Думы, определяющего порядок дальнейшей работы над законопроектом, ответственный комитет представляет таблицу поправок, одобренных комитетом и включенных в текст законопроекта, таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, и таблицу поправок, по которым не было принято решений.

Таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки, краткую мотивировку решения комитета. Таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, краткую мотивировку решения комитета. Таблица поправок, по которым ответственным комитетом не принято решений, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки.

По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизы законопроекта и подготавливает заключение. Ответственный комитет в случае несогласия с заключением Правового управления вправе пригласить на свое заседание при рассмотрении законопроекта работников Правового управления, подготовивших данное заключение, для разъяснения его содержания.

Второе чтение. В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета. Он сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, представители субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения депутатских объединений, депутатов Государственной Думы или

приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы против поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта, рассматриваемого во втором чтении. Если возражений не имеется, председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст данного законопроекта.

Если у депутатов Государственной Думы или у приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против внесения в текст законопроекта каких-либо поправок из числа рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта и против которых не имеется возражений субъектов права законодательной инициативы, а затем отдельно каждую поправку, по которым имеются возражения. Автор поправки, представитель ответственного комитета, а также депутат Государственной Думы или представитель иного субъекта права законодательной инициативы, имеющие возражения, могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут. После этого на голосование ставится вопрос о принятии соответствующей поправки.

Далее Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению.

После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Это решение направляется субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект. Решением Государственной Думы, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения. Законопроект, не принятый во втором чтении не может быть включен в проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой без решения. Одобренные Государственной Думой законы Российской Федерации и поправки к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний Государственной Думы,

заклучениями Правительства Российской Федерации и другими необходимыми материалами оформляются ответственным комитетом совместно с Аппаратом Государственной Думы и в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации.

Заклучение

Пока еще существуют существенные пробелы в законодательстве. Очевидно, что всеобъемлющей полноты правового регулирования достигнуть крайне сложно. Как ни мудр и оперативен законодатель, жизнь идет вперед, возникают новые потребности и сферы отношений. Необходимость установления детальных процедур разрешения таких дел становится все более актуальной. Роль законодателя заключается в том, чтобы сократить до минимума возможные пробелы, активно отражать в законе динамику общественной жизни.

В современный период из-за интенсивного и порой попросту хищнического использования природных ресурсов для развития хозяйства, военных, энергетических и иных нужд неизмеримо возрастает необходимость четкого и детализированного правового регулирования экологической безопасности планеты, охраны и защиты естественной среды. Действующее законодательство не обеспечивает в полной мере эти задачи, и здесь общими нормами об охране природы не обойтись. Необходима целая серия правотворческих решений всех уровней, начиная с законов и кончая муниципальными актами: о защите земли, воды, воздуха, недр, об атомной энергетике, о защите населения от радиационного облучения, о борьбе с экологическими катастрофами и так далее. Точно так же нужны в развитие недавно принятого Трудового кодекса серьезные изменения и дифференциация регулирования трудовых отношений, учитывая изменение характера труда, его оплаты в условиях рыночной экономики, порядка прохождения воинской службы, в частности альтернативной, и так далее.

К сожалению, отсутствует достаточная нормативно-правовая база, обеспечивающая качественную подготовку и принятие проектов нормативных правовых актов. До сих пор не принят закон о нормативных правовых актах Российской Федерации, хотя его проект уже давно подготовлен и несколько лет тому назад прошел первое чтение в Государственной Думе.

Следует отметить также технические недоработки процесса законодательства: хаотичность в формировании нормативных массивов,

„погоня“ за количеством законов как самоцель, неоправданная поспешность подготовки проектов важнейших правовых решений, игнорирование выработанных практикой правотворчества.