ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ОСНОВНЫЕ СТАДИИ (НА ПРИМЕРЕ РФ)

**Содержание**:

Введение

1. Понятие и сущность законодательного процесса

2. Стадии законодательного процесса

3. Законодательный процесс в Российской Федерации

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Законодательный процесс (законотворчество) — одно из важных направлений работы любого государства. Это специфическая, требующая особых, знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм. По результатам законотворческой работы - законам и иным нормативным актам - судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности, культурности. Тема законотворчества, как никогда, актуальна именно сегодня, когда перед государством стоит задача укрепления его правовой основы.

Рассматривая вопросы законотворческой деятельности в современных условиях, необходимо учесть историческую фабулу развития идеи формирования правового государства в России и попытки ее практического осуществления. Именно на базе исторического опыта, возможно, высветить основные закономерности законотворческого процесса. Менялись эпохи, на смену одним государствам приходили другие, но неизменной оставалась цель: обеспечение порядка, развитие различных процессов в обществе в рамках правовых норм. Стабильность общества - гарантия его процветания, соответственно, обеспечение этой стабильности - основная цель государства.

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в России, потребовали интенсивного законотворчества, как никогда становится ясно, насколько важен сам процесс создания закона, выработки первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона «вписаться» в уже существующую правовую систему, способность адаптироваться новому закону, экономические основы его существования и реального применения.

Некомпетентность, спешка законодателя, несоблюдение научных основ законопроектной работы могут негативно сказаться на всей правовой системе.

Одним из важных условий совершенствования законодательства является овладение системой определенных требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов. Эти требования, выработанные в течение веков различными государствами, концентрированно формулируются в отрасли знания, именуемой законодательной техникой. Данная отрасль знания обстоятельно разработана во многих цивилизованных странах.

Цель данной работы - проанализировать теоретические основы законотворческого процесса и показать их практическое применение.

Задачами курсовой работы являются:

- раскрыть понятие законотворчества;

- рассмотреть стадии законотворческого процесса;

- более детально рассмотреть законодательный процесс на примере Российской Федерации.

Данная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы. В первой главе рассматриваются основные понятия о законотворческом процесса. Во второй главе детально рассказано о каждой стадии законотворческого процесса. Третья глава посвящена законотворчеству в Российской Федерации.

Литература, используемая в данной курсовой работе, состоит преимущественно из учебников по дисциплинам «Правоведение», «Основы права» и «Теория государства и права» под редакцией или авторством Венгерова А.Б., Марченко М.Н., Матузова Н.И., В.Д. Перевалова и др.

**1. Понятие и сущность законодательного процесса**

В современном обществе люди и различного рода их объединения постоянно соприкасаются с правилами (нормами), зафиксированными в законах и подзаконных актах - с их требованиями, запретами и дозволениями, с необходимостью их соблюдения, исполнения и применения, с теми последствиями, которые наступают при их нарушении. Каждое государство устанавливает в общественных отношениях определенный порядок, который с помощью законодательства и законности формулирует их в правовых нормах, обеспечивает, охраняет и защищает. Законодательство охватывает большинство сфер человеческой жизнедеятельности, расширяет границы своего регулирующего воздействия на общественные отношения по мере усложнения социального бытия, непосредственно сопровождая людей в их общении друг с другом.

Столь значительная роль законодательства в жизни личности и общества предполагает знание, прежде всего, того, каким образом оно создается, формируется и развивается, в чем суть законотворчества. Без такого знания исключается сколько-нибудь успешная деятельность по созданию законов и подзаконных актов, призванных служить задачам обеспечения свободы личности и прогресса общества.

Говоря о законотворческой деятельности государства, следует обратить внимание на то, что она является частью процесса правообразования. Характеризуя этот процесс, следует отметить, что есть, прежде всего, перевод объективных законов общественного развития на язык решений, облеченный в соответствующую юридическую форму. «Обычно сложившаяся в жизни норма реального поведения предшествует правовым предписаниям. В законе часто закрепляется то, - пишет В.Н.Кудрявцев, - что уже оправдало себя на практике, сформировалось как оптимальная форма поведения»[[1]](#footnote-1).

Закономерно было бы рассматривать законодательный процесс как часть процесса правообразования. Законотворчество - сложное социальное явление, имеющее управленческую природу. Это одна из форм государственного руководства обществом. Как любой социальный процесс - это сознательная, целенаправленная деятельность, осуществляемая через право и правовые нормы. Говоря о законотворчестве как о явлении социальном и юридическом, нельзя его ограничить лишь изданием нормативных актов. Оно охватывает более широкий круг процессов: подготовка нормативного акта, выявление потребностей в правовом регулировании тех или иных право образующих общественных отношений, направление и характер регулирования,

Комплексный подход к правотворчеству требует развития реальных связей между различными явлениями, участвующими в формировании права, осуществляющих переход от материальных факторов к сознанию и от него - к правовым нормам. Законотворчество – основное звено правотворчества. Правотворчество начинается тогда, когда необходимость нововведений уже назрела и их направление уже определено общественным развитием. На этом этапе в процесс правообразования вступают компетентные государственные органы.

Согласно традиционной точке зрения, правотворчество - это деятельность государства, направленная на создание юридических норм. В узком смысле под правотворчеством подразумевается непосредственно сам процесс создания правовых норм компетентными органами. В широкой трактовке данный процесс «исчисляется» с момента правотворческого замысла и до практической реализации юридической нормы (подготовка, принятие, опубликование и т.д.).

Правотворчество - одно из основных звеньев механизма правового регулирования общественных отношений. Правотворческий процесс основывается на определенных принципах:

Демократизм и гласность правотворчества. Суть принципа заключается в процедуре разработки и принятия нормативного акта правотворческим органом. Большая роль при этом отводится привлечению граждан, трудовых коллективов к правотворческой деятельности, гласности ее осуществления, что выступает своеобразной гарантией от бюрократизма в реализации такой важнейшей функции. Распространена практика всенародного обсуждения законопроектов при помощи средств массовой информации: печати, радио, телевидения. Но высшим проявлением демократизма правотворчества является референдум.

Профессионализм правотворчества. Этот принцип прямо и непосредственно связан с качеством правотворчества, эффективностью механизма принятия государственных решений. К такого рода деятельности должны привлекаться компетентные специалисты (юристы, социологи, политологи), которые обладают профессиональными знаниями и опытом в моделировании законопроектов.

Законность правотворчества. Вся правотворческая работа по подготовке, принятию и опубликованию нормативно-правовых актов должна осуществляться в рамках закона, и, прежде всего Конституции РФ. Содержание правовых актов не должно быть антиправовым, а призвано отвечать идеалам правового государства, началам демократизма и гуманизма, нормам международного права.

Научный характер правотворчества и его связь с правоприменительной практикой. Требования этого принципа в том, что законопроект готовится не просто сам по себе, произвольно, а при тщательном анализе социально-экономической ситуации в стране, политической обстановки, потребностей правового регулирования тех или иных сторон общественной жизни.

С учетом субъектного состава органов можно выделить три разновидности правотворческой деятельности: правотворчество государственных органов; санкционированное правотворчество; народное правотворчество (референдум).

Правотворчество государственных органов представляет собой такую разветвленную деятельность всех органов государственной власти и управления, в результате которой формируется система законодательства. Результатом правотворчества могут быть законы и различного рода подзаконные акты (указы президента, постановления Правительства).

Санкционированное правотворчество - это разрешенная государством правотворческая деятельность должностных лиц и некоторых негосударственных организаций, результатом которой являются исключительно подзаконные акты.

Референдум проводится по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. С его помощью народ осуществляет свою власть непосредственно. Итоги референдума окончательны, не подлежат никакому утверждению.

Таким образом, «правотворчество» представляет собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества[[2]](#footnote-2).

Законотворчество, как и всякое творчество, предполагает у законодателей не только общую культуру, но требует от них специальных знаний, определенных навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Эти знания в мировой юридической теории и практике именуются законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативно-правовых актов (законов и подзаконных актов), их систематизации.

Успешная деятельность по созданию законов (иных правовых нормативных актов) зависит, прежде всего, от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения юридической наукой и приемами законодательной техники. Суть правовой культуры законодателя, как составной части всеобщей культуры, в образе мышления и соответствующего действия, основанного на признании и познании общечеловеческих ценностей права, требований законности и режима правопорядка, в соответствии с которыми осуществляются законотворческая деятельность и право, реализующая практика.

Законодатель, следовательно, должен обладать всесторонними и глубокими знаниями, постоянно пополнять их в повседневном общении с народом, обогащаться его мудростью. И для того, чтобы переложить все эти знания, народную мудрость и свой собственный жизненный опыт на язык закона, ему следует овладеть мастерством законотворчества, профессионально использовать приемы законодательной техники.

Итогом законотворчества, его продуктом, выступает результат - закон. Но этот итог - лишь промежуточный, первичный результат, вслед за которым наступает действие самого закона, заключающееся в практическом регулировании соответствующих общественных отношений[[3]](#footnote-3).

Изучение действия закона позволяет определить его эффективность, целесообразность, научную обоснованность и т.д., что в свою очередь, воздействует в порядке обратной связи на законотворческий процесс, позволяет уточнить, откорректировать, дополнить существующее законодательство, повысить его уровень, обогатить его практическим опытом.

**2. Стадии законодательного процесса**

Любой процесс, в том числе, и законотворческий, протекает в определенных формах и может быть разбит на стадии (этапы).

Становление правовой системы - это длительный процесс, который происходит поступательно, т.е. через создание отдельных нормативных актов. Нормативный акт - это завершающее звено и непосредственный результат законотворческой деятельности.

Как любая процессуальная деятельность законотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных взаимоотношений, например, правоотношения по поводу подготовки и принятия нормативного акта, т.е. соответствующие права и обязанности. Это обязанность подготовить и обсудить законопроект, право внести его на рассмотрение законотворческого органа, право этого органа рассмотреть проект и вынести по нему решение и т.д. Возникшие правоотношения носят как государственно-правовой (законодательная инициатива, принятие закона и т.д.), так и административно-правовой характер (дача поручения подчиненному органу подготовить проект).

Как любая процессуальная деятельность законотворчество возникает лишь при наличии определенного юридического факта. Основанием возникновения законотворческого процесса является принятие официального решения о подготовке проекта нормативного акта.

Именно с момента принятия официального решения о подготовке проекта нормативного акта возникает определенное правоотношение, и с этого момента все действия по созданию нормативного акта качественно отличаются от действий, совершавшихся ранее и представляющих собой не процесс правотворчества, а предшествующие ему условия и предпосылки.

Несмотря на различные виды и особенности законотворческого процесса можно выделить общие стадии и принципы.

Говоря о стадии законотворческого процесса, определим ее как «самостоятельный этап процедурных действий по формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание данного нормативного акта». Стадия законотворческой деятельности всегда выступает этапом процесса по подготовке и приданию официального значения нормативному акту. Определение количества стадий зависит от понимания сущности законотворческого процесса.

Некоторые ученые, определяя законотворчество как процедуру официального происхождения проекта нормативного акта в правотворческом органе выделяют стадии: законодательной инициативы, обсуждения законопроекта, его принятие и опубликование (все эти стадии нашли свое отражение в российской Конституции)[[4]](#footnote-4).

Другие, например, В.В. Лазарев, помимо стадии законодательной инициативы выделяют и такие стадии, как «решение компетентного органа о необходимости изучения акта, выработка его проекта, включение в план законопроектных работ и т.п.; разработка проекта нормативного акта и его предварительное обсуждение; рассмотрение проекта нормативного акта в том органе, который уполномочен его принять; принятие нормативного акта; доведение содержания принятого акта до его адресата»[[5]](#footnote-5).

В России сложилось предубеждение, повторяемое и в печати, и в официальных кругах, что подготовка и принятие законов прерогатива Нижней палаты. Законодательная инициатива - это важнейшая функция правительства, которое перекладывает всю ответственность на парламент. Действующая Российская Конституция лишила права законодательной инициативы Генерального Прокурора, руководителей органов всероссийских общественных организаций и т.д., но сохранила право законодательной инициативы индивидуального депутата. Широкое использование депутатами этого права привело к тому, что парламент оказался буквально затоплен морем депутатских проектов. В этом бумажном ворохе тонут действительно серьезные законопроекты, необходимые для становления современной правовой системы.

Какой-либо концепции развития законодательства в настоящее время нет. Наше законодательство развивается методом проб и ошибок, а также за счет механического копирования западных образцов. Движение по этому пути имеет свои пределы и рано или поздно встанет вопрос: какую правовую систему мы хотим у себя иметь. Ситуация значительно бы улучшилась, если:

1. Правительство не было бы критикой и тормозом законодательного процесса, а концентрировало свое внимание на качественной подготовке законопроектов.

2. Процент технического брака был существенно сокращен за счет более качественной работы комитетов, комиссий и служб парламента и т.д. У законодателей часто не хватает времени и сил, чтобы поинтересоваться, какова материальная база для реализации закона, принят ли пакет подзаконных актов, отменены ли противоречащие ему нормативные акты, а без ответа на них невозможно оценить реальное значение принятого закона, его социально правовой эффект.

3. На фоне многочисленных утрат, которые переживает наше общество, к сожалению, деградирует и наш русский язык. А, ведь, язык российского законодательства отличался особым функциональным стилем, чрезвычайной чистотой речи, самыми высокими лингвистическими стандартами. Сейчас, когда за эталон права берут западные образцы, когда в депутаты избираются люди без высшего образования, а иногда - ранее судимые, трудно сохранить исторически сложившуюся российскую культуру языка.

Типичным основанием отклонения законов является их противоречие Конституции РФ, системе действующего законодательства. Нередко принятые палатами законы нарушают права и свободы граждан, ущемляют права субъектов РФ и муниципальных образований. Реализация многих законов не возможна из-за отсутствия финансовых гарантий. Имеются факты принятия законов, прямо противоречащих действующему федеральному бюджету. По-прежнему немалое число законов отражает узко отраслевые или корпоративные интересы. Таким образом, налицо снижение уровня законотворческой деятельности, что тормозит проведение экономической и социальной реформ, решение проблем государственного строительства, реализацию основных направлений внутренней и внешней политики.

Представляется, что наиболее удачными является широкое понимание правотворчества. Т.е. включение в этот процесс деятельности по подготовке и обсуждению проектов нормативных актов, в которой участвуют другие государственные органы, общественные организации, широкие круги общественности. На основании такого понимания и более развернутой является классификация стадий правотворческого процесса, предложенная И.Л. Дюрягиным и А. С. Приголкиным. Авторы выделяют стадии двух основных этапов правотворчества[[6]](#footnote-6):

- первый - предварительное формирование государственной воли, внешне выражается в составлении проекта нормативного акта. Данная ситуация носит подготовительный характер и состоит из действий, которые непосредственно не порождают правовых норм. Она создаст основу для последующих стадий, являясь предпосылкой принятия акта, Здесь можно выделить ряд самостоятельных этапов: принятие решения о разработке проекта акта, подготовка проекта, его обсуждение, согласование и доработка.

- второй - официальное возведение государственной воли в норму права, т.е. издание нормативного акта. На этом этапе правотворческого процесса решающее значение имеет деятельность самого правотворческого органа. Сюда мы относим внесение проекта на обсуждение правотворческого органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие нормативного акта и его опубликование.

Перечисленные стадии присущи всем видам правотворчества. Наиболее полно они проявляются при издании законов высшими законодательными органами государства. Эта деятельность наиболее полно моделирует правотворческий процесс, и хотелось бы остановиться более подробно на ней с точки зрения стадийности, как одного из видов правотворчества.

**3. Законодательный процесс в Российской Федерации**

Принятие закона состоит из нескольких последовательных стадий, совокупность которых называется законодательным процессом. Закон считается принятым и вступившим в силу, если он внесен, рассмотрен, принят двумя палатами парламента, подписан и обнародован главой государства в соответствии с установленным Конституцией порядком.

Нарушение конституционного порядка прохождения законопроекта хотя бы на одной из этих стадий лишает принятый акт законной силы. Поэтому Конституция РФ и Регламенты палат детально регламентируют законодательный процесс.

В Российской Федерации законодательный процесс состоит из следующих основных стадий:

- законодательная инициатива и предварительное рассмотрение,

- рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой,

- рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой,

- рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий,

- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации,

- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ,

- повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ,

- подписание и обнародование законов Президентом России[[7]](#footnote-7).

Разумеется, некоторые из этих стадий являются только возможными, а не обязательными. Так, повторное рассмотрение закона в Государственной Думе возможно только в случае неодобрения его верхней палатой или отклонения Президентом РФ, то же самое - в отношении повторного рассмотрения закона в Совете Федерации и создания двухпалатной согласительной комиссии. Однако высший закон РФ и Регламенты палат предусматривают для каждого такого случая порядок, составляющий самостоятельную стадию законодательного процесса. В соответствии с Конституцией РФ особый порядок предусмотрен для одобрения в обеих палатах федеральных конституционных законов (ч.2 ст. 108 Конституции РФ – эти законы соответствующим большинством одобряются двумя палатами и после этого подлежат подписанию главой страны и обнародованию, т.е. без возможности вето Президента).

Законодательный процесс начинается с законодательной инициативы и предварительного рассмотрения. Право законодательной инициативы - это возможность вносить в законодательный орган законопроекты, т.е. предварительные тексты законов. Ему корреспондирует обязанность законодательного органа обсудить вопрос о принятии таких законопроектов к рассмотрению. Этим, т.е. обязательностью рассмотрения, законодательная инициатива отличается от простого желания конкретного лица, организации и т.д. внести свое предложение в парламент, что заблокировало бы его работу.

Поэтому Конституции и законы ясно очерчивают круг субъектов, обладающих подобным правом. Согласно ч.1 ст. 104 Конституции РФ, правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также высшие судебные органы: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ - по вопросам их ведения.

Возможна совместная законодательная инициатива субъектов. Особое значение она приобретает для субъектов РФ в связи с наметившимися принципиально новыми подходами их участия в федеральном законотворчестве. Не исключается совместное осуществление законодательной инициативы и другими ее субъектами.

Внесению законопроекта в законодательный орган предшествует весьма продолжительная работа по его подготовке. К процессу подготовки законопроектов субъекты права законодательной инициативы обычно привлекают различных специалистов и соответствующие учреждения. Например, разработка законопроектов, вносимых Правительством России, как правило, осуществляется министерствами или специальными рабочими группами,

Законопроекты вносятся в Государственную Думу (ч.2 ст. 104 Конституции), поскольку Конституция именно к компетенции этой палаты отнесла принятие федеральных законов, функции другой палаты - Совета Федерации - состоят в последующем рассмотрении принятых нижней палатой законов, их одобрении или неодобрении.

Вносимый законопроект в соответствии с Регламентом Государственной Думы должен сопровождаться: необходимыми обоснованиями, включая финансово-экономическое, когда его реализация требует дополнительных материальных затрат; перечнем нормативных правовых актов, отмена, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона, и другими документами.

Отвечающий всем этим требованиям законопроект регистрируется -контроль за регистрацией осуществляется Комитетом, но организации работы Государственной Думы, - после чего Советом Думы передается для предварительного рассмотрения в один или несколько комитетов, согласно их предметной компетенции. Законопроекты по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов направляются этим субъектам для дачи предложений и замечаний. Они также могут быть направлены на заключение Правительства РФ, министерств, ведомств, государственных и общественных органов, на научную экспертизу, Причем ряд законопроектов, определенный ч.3 ст. 104 Конституции, может быть внесен только при наличии заключения Правительства. Завершением стадии законодательной инициативы является решение вопроса о включении проекта закона в повестку дня очередного заседания Государственной Думы[[8]](#footnote-8).

После предварительного рассмотрения законопроекта комитеты выносят его на рассмотрение нижней палаты. Процедура принятия федерального закона Думой в соответствии с ее Регламентом осуществляется в трех чтениях.

В первом чтении обсуждаются основные положения законопроекта, вопрос о необходимости его принятия, дается оценка концепции законопроекта.

Во время первого чтения обсуждаются основные положения законопроекта. Обсуждение начинается с доклада инициатора проекта, затем заслушиваются содоклады и проводятся прения. По завершении прений Государственная Дума приступает к принятию решения по законопроекту с учетом всех высказанных замечаний и предложений. В случае принятия законопроекта Дума может установить сроки подачи поправок к нему и внесения его на второе чтение. Дума может также принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. В случае решения о принципиальном одобрении законопроекта и продолжении работы над ним (случай первый) он передается на обсуждение комитета, ответственного за его подготовку.

Решение по законопроекту считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы (ч.2 ст. 105 Конституции); эта часть статьи относится ко всем трем чтениям законопроекта в нижней палате. (В связи с этим возник вопрос: что понимать под «общим числом депутатов»? Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 12 апреля 1995 г. дал разъяснение этому понятию, В соответствии с этим разъяснением общим числом депутатов, от которых следует считать; большинство голосов, необходимых для принятия Думой решения, является число депутатов, установленное для палаты ч.3 ст. 95 Конституции, - 450 депутатов)[[9]](#footnote-9). Это решение оформляется постановлением нижней палаты парламента.

Законопроект, принятый в первом чтении, в течение пяти дней направляется для сведения в Совет Федерации. Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, поступают в соответствующий комитет ГосДумы, Такие поправки вправе вносить все субъекты, наделенные нравом законодательной инициативы, причем высшие судебные органы могут вносить поправки к законопроекту по вопросам их ведения.

Ответственный комитет изучает и обобщает поправки. После рассмотрения на заседании комитета доработанный законопроект представляется в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения палатой вопросов во втором чтении. В ходе второго чтения депутатам сообщается об итогах рассмотрения законопроекта в комитете, поступивших поправках и результатах их рассмотрения, и они обсуждают поправки, принимая их или отклоняя. В результате происходит принятие законопроекта за основу или его отклонение. Если он принят за основу, то депутаты голосуют за принятие его или же отклонение. Принятый во втором чтении, он направляется в ответственный комитет, который вместе с Правовым управлением Аппарата Думы устраняет возможные внутренние противоречия, устанавливает правильные взаимосвязи статей и редакционную правку с учетом изменения текста в ходе второго чтения. По завершении этой работы законопроект в течение семи дней представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения вопросов.

При третьем чтении не допускаются внесение в законопроект поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. Федеральный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов нижней палаты. Принятый закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совету Федерации (ч.3 ст. 105 Конституции РФ). Решение об этом оформляется постановлением Государственной Думы.

В случаях, если принятый Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 или ст. 108 Конституции РФ и если в течение 14 дней он не был рассмотрен верхней палатой, то в течение пяти дней данный документ направляется нижней палатой Президенту РФ для подписания и обнародования (ч.1 ст. 107 Конституции).

Принятый Государственной Думой федеральный закон в соответствии с ч.3 ст. 105 Конституции РФ передается в течение пяти дней в Совет Федерации для его дальнейшего рассмотрения. (Установив последовательное принятие законопроекта обеими палатами, Конституция тем самым закрепляет их равный правовой статус в осуществлении законодательных функций и обеспечивает единство парламента, а также сочетание общих интересов всего российского народы и специфических интересов субъектов Федерации при принятии федеральных законов).

Поступивший из нижней палаты федеральный закон регистрируется в верхней палате российского парламента и в срок, не превышающий 48 часов, вместе с сопровождающими его документами и материалами направляется всем членам Совета Федерации[[10]](#footnote-10).

Председатель Совета Федерации или, по его поручению, заместитель Председателя СФ определяет комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона. Члены Совета Федерации организуют обсуждение федерального закона в субъектах и при наличии замечаний по данному закону направляют их в вышеназванный комитет. Рассматривая закон, комитет большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов комитета решает одобрить и не вносить его на рассмотрение палаты или рекомендовать палате рассмотреть закон на своем заседании.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что Совет Федерации может в течение 14 дней рассматривать принятый Государственной Думой федеральный закон и одобрить его либо отклонить или же воздержаться от его рассмотрения. Это зависит от возможности регулируемых законом отношений, от степени учета в нем интересов субъектов Федерации. Далее СФ сам решает, рассматривать или нет поступивший закон по существу на своем заседании. Таково общее правило, вытекающее из ч.4 ст. 105 Конституции РФ.

Установленный Конституцией четырнадцатидневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Думы закон, исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого закона в СФ (исключая нерабочие дни).

В соответствии со ст. 106 Конституции, фиксирующей исключение из этого правила (вытекает из ч.4 ст. 105), обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы, по вопросам:

а) федерального бюджета;

б) федеральных налогов и сборов;

в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации:

д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

е) войны и мира[[11]](#footnote-11).

Однако на практике в связи с трудностями созыва Совета Федерации, вследствие чего он часто «не укладывался» в 14-дневный срок, возник вопрос, распространяется ли этот срок, установленный ч.1 ст. 105 Конституции для рассмотрения и одобрения федеральных законов в верхней палате, на федеральные законы по вопросам, перечень которых дан в ст. 106 Конституции. Был направлен соответствующий запрос в Конституционный Суд. И согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г., объясняющему этот пункт Основного Закона, конституционный срок в 14 дней предусматривает не завершение рассмотрения закона Советом Федерации, а только его начало[[12]](#footnote-12). Начав рассмотрение закона в этот срок, СФ обязан путем голосования принять решение об одобрении или отклонении закона. При этом истечение срока не освобождает верхнюю палату от данной обязанности: недорассмотренный закон не подлежит подписанию главой государства. И в том случае, если этот закон подпадает под ст. 106 Конституции РФ и его рассмотрение не было завершено в указанный срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании СФ и завершено принятием решения.

Рассмотрение закона в Совете Федерации начинается с оглашения заключения комитета и проекта постановления, внесенного комитетом, и депутаты обсуждают данный закон. По результатам обсуждения СФ может одобрить или отклонить его. Постановление СФ об одобрении федерального закона принимается большинством голосов от общего числа членов палаты. Началом рассмотрения закона, подлежащего обязательному рассмотрению в СФ, считается принятие палатой решения о включении вопроса о рассмотрении данного закона в повестку дня заседания СФ.

По результатам обсуждения закона Совет Федерации может одобрить или отклонить его. Постановление верхней палаты об одобрении федерального закона принимается большинством голосов от общего числа членов палаты.

По результатам рассмотрения закона, подлежащего обязательному рассмотрению в СФ, депутаты голосуют за одобрение или отклонение федерального закона. В случае недостаточной подготовленности вопроса СФ вправе принять решение о переносе его рассмотрения на следующее заседание. Указанное решение принимается большинством голосов от присутствующих на заседании членов палаты. Если это решение не прошло, то председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона.

В случае если рассмотрение закона, подлежащего обязательному рассмотрению верхней палатой, было перенесено на следующее заседание, то на этом заседании должно быть принято решение об одобрении или отклонении данного федерального закона. Если закон не является обязательным для рассмотрения, то решение по нему должно быть принято до истечения 14-дневного срока, исчисляемого в соответствии с Регламентом.

Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации. Решение об этом оформляется постановлением палаты. В постановлении об отклонении закона может содержаться перечень разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей данного документа, по которым необходимо преодолеть разногласия между обеими палатами, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии.

Постановление СФ об отклонении закона в 5-дневный срок направляется в Государственную Думу. Одобренный верхней палатой закон вместе с текстом постановления в 5-дневный же срок направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Закон, не подлежащий обязательному рассмотрению в СФ и не рассмотренный палатой в 14-днсвный срок, на пятнадцатый день со дня поступления его из Думы направляется главе государства для тех же предусмотренных Конституцией действий, о чем направляется уведомление в Государственную Думу.

Если при повторном рассмотрении нижней палатой федерального закона, отклоненного Советом Федерации, она принимает его с учетом всех предложений СФ, соответствующий комитет верхней палаты подтверждает это своим заключением и вносит предложение об одобрении закона без обсуждений.

Конституцией предусмотрен порядок дальнейшей работы, если принятый нижней палатой федеральный закон будет отклонен Советом Федерации. В этом случае палатами на паритетных началах может быть создана согласительная комиссия для преодоления возникших разногласий. Комиссия рассматривает возражения по принятому закону и вырабатывает предложения, оформляемые протоколом. Если протокол согласительной комиссии содержит предложения по преодолению возникших разногласий, то он вносится в Думу. При этом на обсуждение палаты ставятся только предложения согласительной комиссии: никакие другие поправки и предложения, выходящие за рамки разногласий, не подлежат обсуждению. Если комиссия не пришла к согласованному решению или ее решение не удовлетворяет нижнюю палату, отклоненный закон ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если не менее 2/3 от общего числа депутатов Думы отдало за него свои голоса.

Если согласительная комиссия приходит к выводу о невозможности преодоления возникших разногласий данным составом согласительной комиссии, закон передается на рассмотрение обеих палат. Постановление о принятом решении не позднее чем через пять дней направляется в Государственную Думу[[13]](#footnote-13).

По результатам работы согласительной комиссии Совет Государственной Думы включает федеральный закон в календарь рассмотрения вопросов для повторного рассмотрения закона нижней палатой. На этой стадии обсуждаются только предложения, содержащиеся в протоколе комиссии. В случае отклонения хотя бы одного предложения согласительной комиссии Дума может предложить продолжить ее работу с учетом поправок, одобренных палатой, для представления комиссией новых предложений в течение 10 дней. Ее новые предложения рассматриваются Думой.

Нижняя палата принимает решения по каждому предложению согласительной комиссии отдельно большинством голосов от общею числа депутатов палаты. Федеральный закон в редакции, учитывающей одобренные Думой предложения согласительной комиссии, направляется Председателем нижней палаты в Совет Федерации.

Если при повторном рассмотрении федеральною закона, отклоненного верхней палатой, ГД не приняла предложений согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением СФ об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов. Принятый закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Согласно Конституции РФ, если Президент в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума вновь рассматривает данный закон.

Законы, возвращенные главой государства для повторного рассмотрения, направляются Советом Государственной Думы на заключение соответствующего комитета или специально созданной комиссии палаты. По итогам рассмотрения комитет или комиссия может рекомендовать Думе одобрить закон в ранее принятой редакции, одобрить его в редакции, предложенной Президентом, согласиться с отдельными изменениями или же согласиться с предложением Президента о нецелесообразности принятия данного закона. Вопрос о повторном рассмотрении закона включается в повестку дня заседания нижней палаты в первоочередном порядке.

Закон считается принятым, если за него отдали свои голоса более 2/3 депутатов. В случае если первые два решения не приняты, то проходит голосование по отдельным разделам, главам, статьям, их частям и пунктам в редакции, предложенной Президентом. Считается, что решение по отдельному предложению принято, если 2/3 от общего числа представителей нижней палаты проголосовали за него. Если при повторном рассмотрении Думой федерального закона, отклоненного Президентом, он принят в новой редакции, порядок ею рассмотрения в СФ такой же, как при первоначальном его рассмотрении этой палатой[[14]](#footnote-14).

Если при повторном рассмотрении закон, отклоненный Президентом, одобрен Думой в ранее принятой редакции, то комитет Совета Федерации, который давал заключение но закону, рассматривает послание главы РФ и высказанные им замечания, а также текст федерального закона, одобренного нижней палатой при повторном рассмотрении в ранее принятой редакции, и принимает по нему заключение. С этого начинается процедура преодоления президентского вето в верхней палате, которое в нашей стране не является абсолютным и может быть преодолено.

При повторном рассмотрении федерального закона верхняя палата вправе не обсуждать его, а поставить на голосование вопрос об одобрении в ранее принятой редакции закона, либо открыть обсуждение по заключению комитета по этому закону. При повторном рассмотрении СФ федерального закона считается, что он прошел в верхней палате, если решение об этом было принято большинством не менее чем 2/3 от общего числа голосов членов палаты.

Постановление СФ об одобрении закона, отклоненного Президентом РФ, в течение пяти дней направляется главе государства. Позже Президенту направляется сам одобренный СФ закон для подписания и обнародования. Глава государства обязан, согласно ч.3 ст. 107 Конституции, сделать это в 7-дневный срок.

Правило подписания и обнародования принятого федерального закона Президентом РФ, основанное на мировом опыте взаимоотношения парламента и главы государства в процессе создания законов, является одной из форм участия Президента в законодательной деятельности и завершающей стадией законодательного процесса. Последняя стадия принятия федерального закона - это его обнародование и вступление в силу. Порядок этой части законодательного процесса регулируется Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Федерального собрания» от 14 июня 1994 г. В соответствии с ним на территории России применяются только те вышеназванные в законе документы, которые официально опубликованы[[15]](#footnote-15).

В случае одобрения верхней палатой федерального закона, принятого нижней палатой, он в течение 5 дней направляется Президенту для промульгации. Если же принятый Думой закон не был рассмотрен СФ, то по истечении 14 дней с момента его направления в верхнюю палату Дума направляет его Президенту для тех же действий. После подписания его главой государства закон должен быть в течение 7 дней опубликован в установленном порядке. Официальным считается его опубликование в «Собрании законодательства Российской Федерации» и в «Российской газете». При публикации закона в этих изданиях указывается его полное наименование, дается его полный текст, являющийся точной копией оригинала и подписанный Президентом.

Вышеназванные документы могут быть также опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

**Заключение**

Процесс законотворчества - это сложный социальный процесс, сочетающий в себе действие законов объективной действительности и субъективную волю законодателя. Только принятие объективно обусловленных выражающих общественные потребности законов может служить основой эффективного законотворчества, основным показателем которого является реальное действие закона.

Подытожив все изложенное выше, необходимо выделить ряд насущных проблем современного законотворчества.

Во-первых, необходимо изменить существующую практику законотворчества на стадии подготовки проекта закона. Здесь представляется возможным разработка проекта группой ученых-специалистов, которая заменила бы ведомственный порядок подготовки законопроектов. Целесообразно выносить важнейшие законопроекты на всенародное обсуждение, предварительно разработав механизм подведения итогов обсуждения и их учета в законопроекте.

Серьезной проблемой является неоправданная федеральная законотворческая активность. Многие законы изменяются и дополняются уже через несколько месяцев или даже недель после их принятия. Причина происходящего - вовсе не в изменчивой социальной практике, как утверждают некоторые, а в изначально заниженных требованиях к принимаемым законопроектам. В результате их применения обнаруживается множество «дыр», которые приходится немедленно «штопать».

Во-вторых, качество самого закона. Основная задача состоит в том, чтобы создать надежный организационно-правовой заслон немотивированным законодательным актам. Только научно обоснованная норма может быть облечена в официально-правовые формы, и это, следует закрепить конституционно.

Очень важной является проблема понятийной определенности законодательства. Для достижения краткости и точности юридического языка большое значение имеет правильное использование правовой терминологии. Необходимо создать единый терминологический словарь законодательства.

Еще одна проблема – баланс запретительных и разрешительных норм в нашем законодательстве. Необходимо конституционно установить круг вопросов общеправового характера, который должен регулироваться исключительно на законодательном уровне, уточнить систему государственных органов, обладающих правом законодательствовать.

Среди всех проблем законотворчества наиболее остро встает проблема исполнения законов. Многие законы, которые создаются с огромными интеллектуальными и психологическими закатами не работают, парализуя всю правовую систему, все три власти - законодательная, исполнительная и судебная - должны сосредоточиться именно на реализации принятых решений.

Естественно, перечисленный перечень трудностей законотворческого процесса не является исчерпывающим. Необходимо глубокое научное исследование этих вопросов, разработка на ого основе практических мер по совершенствованию законотворческого процесса. Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных законом.

**Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации // Российская Газета от 25.12.1993.
2. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 22.10.1999) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - №8. - Ст. 801.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридичесикх вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2006. – 752 с.
4. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2004. – 312 с.
5. Енгибарян Р.В., Тадевасян Э.В. Конституционное право. – М.: Юристъ, 2000. – 691 с.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право РФ. – М.: НОРМА, 2007. – 651 с.
7. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник для вузов. – М.: Издательство «Былина», 2007. – 512 с.
8. Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 2006. – 276 с.
9. Марченко М.Н. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2006. – 495 с.
10. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – 472 с.
11. Общая теория права: Учебное пособие для юридических вузов. Изд. 2-е / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Юристъ, 2005. – 343 с.
12. Теория государства и права: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. А.И. Косарева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. – 207 с.
13. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа Норма-Инфра-М, 2005. – 570 с.

1. Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 2006. – С. 128. [↑](#footnote-ref-1)
2. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2002. – С. 369. [↑](#footnote-ref-2)
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридичесикх вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2006. – С. 291. [↑](#footnote-ref-3)
4. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа Норма-Инфра-М, 2005. – С. 292. [↑](#footnote-ref-4)
5. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – С. 203. [↑](#footnote-ref-5)
6. Общая теория права: Учебное пособие для юридических вузов. Изд. 2-е / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Юристъ, 2005. – С. 219. [↑](#footnote-ref-6)
7. Конституция Российской Федерации // Российская Газета. - №237 от 25.12.1993. [↑](#footnote-ref-7)
8. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2004. – С. 228. [↑](#footnote-ref-8)
9. Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 2006. – С. 193. [↑](#footnote-ref-9)
10. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право РФ. – М.: НОРМА, 2007. – 338 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Конституция Российской Федерации // Российская Газета. - №237 от 25.12.1993. [↑](#footnote-ref-11)
12. Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 2006. – С. 200. [↑](#footnote-ref-12)
13. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник для вузов. – М.: Издательство «Былина», 2007. – С. 261. [↑](#footnote-ref-13)
14. Теория государства и права: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. А.И. Косарева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. – С. 181. [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 22.10.1999) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - №8. - Ст. 801. [↑](#footnote-ref-15)