

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

сборник учебно-методических материалов

для направления подготовки: 40.04.01 – Юриспруденция

Благовещенск, 2017

*Печатается по решению
редакционно-издательского совета
юридического факультета
Амурского государственного университета*

Составитель: Вискулова В.В., доктор юрид. наук, профессор

Современные проблемы правотворчества: сборник учебно-методических материалов для направления подготовки: 40.04.01 – Юриспруденция. - Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2017.

© Амурский государственный университет, 2017

© Кафедра конституционного права, 2017

© Вискулова В.В., составление

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Краткое содержание курса лекций	5
2 Методические рекомендации (указания) к лабораторным и практическим занятиям	34 39
3 Методические указания по самостоятельной работе студентов	

ВВЕДЕНИЕ

Дисциплина «Современные проблемы правотворчества» относится к числу дисциплин по выбору вариативной части профессионального цикла. Значение курса обусловлено местом и ролью правотворчества в системе видов юридической профессиональной деятельности.

Современные проблемы правотворчества являются юридической дисциплиной, теоретические и прикладные основы для освоения которой закладываются при изучении следующих дисциплин магистерской программы: «История и методология юридической науки», «Сравнительное правоведение», «Теория государства в условиях глобализации», «Актуальные проблемы права».

Цель дисциплины: формирование у студентов общекультурных и профессиональных компетенций, а также знаний, умений и навыков в правотворческой деятельности, представляющей собой специальную деятельность компетентных государственных и муниципальных органов, граждан и организаций, направленную на подготовку, принятие, изменение и отмену нормативного правового акта.

Задачи дисциплины:

- овладение знаниями о понятии, принципах, разновидностях и стадиях правотворчества;
- уяснение сущности и содержания законодательного процесса, как основного вида правотворческой деятельности;
- усвоение сущности и содержания процесса принятия подзаконных нормативных правовых актов;
- формирование умений и навыков правотворческой деятельности.

Учебное издание содержит краткое содержание курса лекций, методические рекомендации (указания) к практическим занятиям, лабораторным, методические указания по самостоятельной работе студентов, способствующие усвоению пройденного материала по дисциплине «Современные проблемы правотворчества».

1 КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ КУРСА ЛЕКЦИЙ

ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И СТАДИИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Понятие и виды правотворчества.

Правотворчество - это сложный процесс создания правовых норм. В современной юридической практике существует несколько основных разновидностей подготовки и утверждения правовых норм. Во-первых, это правотворчество народа в форме референдума.

Во-вторых, правотворчество государственных органов, как федеральных, так и субъектов Федерации.

В-третьих, корпоративное правотворчество - санкционированная правотворческая деятельность некоторых учреждений и должностных лиц в рамках их компетенции.

Отдавая должное высокому авторитету народного правотворчества путем референдума, многие юристы высказывают ряд серьезных сомнений в целесообразности применения референдума для решения сложных правовых вопросов.

Во-первых, очевидна трудность принятия гражданином решения по сложному вопросу, например, о проекте Конституции, состоящем из сотен предписаний, каждое из которых он может оценивать по-разному, а ответить вправе только «да» или «нет» один раз обо всем проекте, полагаясь, как правило, на свое общее впечатление о нем, на мнения и авторитет парламентариев, позиции политических партий и т.д.

Во-вторых, как работа над текстом законопроекта, так и компетентное голосование по вопросу о его принятии очень часто требуют специальных знаний в различных областях, что часто бывает затруднительно для рядового гражданина. Поэтому во многих странах референдумы либо вовсе не проводятся, либо проводятся по важным, но сравнительно простым вопросам, на которые может быть дан односложный ответ. На этом основана распространенная практика решения вопросов о принятии новой Конституции, законов о бюджете, о налогах, о правах человека и многих других не референдумом, а в порядке текущего законодательства.

Исследователи выделяют критерии разделения правотворчества на виды:

- по субъектам;
- по регламентам (процедурам);
- видам принимаемых правовых актов;
- теме и объёму содержания будущего правового акта.

В основном выделяются следующие виды правотворчества:

- Референдум (правотворчество непосредственно народа);
- Законодательство (правотворчество государственных органов — парламента, правительства);
- Подзаконное правотворчество (отдельных должностных лиц — министра, президента);
- Органов местного самоуправления;

- Локальное правотворчество (например, на предприятии, в учреждении и организации);
- Уполномоченных общественных организаций (негосударственных, например, профсоюзов)
- Договорное (заключение государственными органами публично-правовых договоров: конституционных, внутрифедеральных, управленческих)
- Чрезвычайное (при нахождении государства или его региона в кризисном чрезвычайном положении; как правило временное)
- Делегированное (по поручению, передаче полномочий одним органом другому, например парламент комитету; предусмотрено в законодательстве Франции, Италии, ФРГ)
- В научной литературе отдельно рассматривают такой вид правотворчества как судебное правотворчество, согласно которому судебная практика признаётся источником права

Принципы правотворчества.

- Законности (соблюдение законов в процессе правовой коммуникации);
- Упорядоченности (тематическая организованность процесса правовой коммуникации);
- Демократизма (опубликование подготовленных проектов законов для ознакомления и обсуждения с заинтересованными гражданами, трудовыми коллективами, социальными и профессиональными группами и др.);
- Эффективности и оперативности (внятная регламентированность и структурированность всего процесса создания нормативно-правовых актов);
- Планирования законотворческой деятельности (соблюдение процедуры, последовательности действий);
- Приоритетности (рассмотрение в первую очередь законопроектов, регулирующих основы экономической и политической системы);
- Признания высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина;
- Гласности (открытость и публичность процесса правовой коммуникации);
- Научности (научная обоснованность создаваемых правовых актов);
- Единства юридической терминологии.

Стадии правотворчества.

Процесс создания нормативного акта складывается из отдельных стадий его подготовки, рассмотрения, утверждения и обнародования (оглашения).

1. Первой стадией правотворческого процесса является подготовка проекта.

Она начинается с этапа принятия решения о подготовке проекта. Существуют самые разнообразные способы принятия решения о подготовке проекта. Это может быть и результатом плановой деятельности правотворческого органа, и результатом инициативы должностного лица или любого иного человека. Причем совсем не обязательно оно должно исходить от субъекта права правотворческой инициативы. Итог первого этапа — формирование идеи нормативного акта.

1.1.. Затем осуществляются предварительные работы, предшествующие составлению текста проекта. Выявляется общественная потребность в правовом регулировании соответствующей сферы общественных отношений. Изучается состояние упомянутых общественных отношений, уровень их урегулированности действующими правовыми и иными социальными нормами, разрабатывается концепция и определяются цели акта. Результаты этой деятельности находят отражение в сопроводительных документах к проекту нормативного правового акта, которые представляются в правотворческий орган в процессе реализации права законодательной инициативы. Итог данного этапа – разработка концепции проекта нормативного правового акта.

1.2. Далее следует этап разработки первоначального текста проекта. С целью выработки важных и сложных проектов обычно образуются комиссии, включающие представителей основных заинтересованных органов, общественных организаций, ученых-юристов и других специалистов. На уровне подзаконных нормативных актов разработкой проекта может заниматься заинтересованный субъект, орган правотворчества или должностное лицо, специально созданная комиссия и т.п. К разработке проекта нормативного правового акта могут привлекаться заинтересованные ведомства, правоприменительные органы, научные и учебные учреждения, квалифицированные юристы, предприниматели и др.

1.3. После подготовки проекта наступает этап его предварительного обсуждения. Оно может проходить как всенародное обсуждение на собраниях и в печати (примером может быть обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года), в сети «Интернет» (обсуждение проекта Федерального закона «О полиции»); рецензирование проекта научно-исследовательскими учреждениями и т.д.

1.4. Особой формой рассмотрения проектов нормативных правовых актов являются публичные слушания. Такая форма рассмотрения проектов нормативных правовых актов вводится впервые в нашем законодательстве о местном самоуправлении Федеральным Законом от 6 октября 2003 года (ред. 29 ноября 2010 г.) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Суть ее состоит в том, чтобы объединить усилия населения, депутатов представительного органа местного самоуправления, органов и должностных лиц местного самоуправления для коллективного обсуждения проекта нормативного правового акта. Между этими субъектами возникают нормотворческие отношения по рассмотрению проектов нормативных правовых актов. Инициатива в проведении публичных слушаний принадлежит населению, представительным органам муниципального образования и главе муниципального образования.

1.5. После учета замечаний и предложений наступает этап окончательной отработки и редактирования проекта. Как правило, это делает разработчик проекта нормативного правового акта.

2. Второй стадией правотворческого процесса является правотворческая инициатива. Имея подготовленный проект, субъект права правотворческой инициативы вносит его в компетентный орган. Так, право законодательной инициативы предполагает наличие проекта нормативного правового акта. Его

окончательный вариант вносится в официальном порядке в правотворческий орган от имени органа или организации, обладающих соответствующим правом.

Под правом правотворческой инициативы обычно понимают право на внесение проекта нормативного акта по определенному кругу вопросов в компетентный орган, полномочный принимать решение по этим вопросам и издавать данный вид нормативного акта. Правом официального внесения законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (право законодательной инициативы), в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации обладают Президент России, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство России, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации — по всем вопросам, а также Конституционный Суд, Верховный Суд по вопросам их ведения.

3. Третьей стадией правотворческого процесса является деятельность правотворческого органа по рассмотрению и принятию нормативного акта.

После принятия проекта к рассмотрению, он включается в повестку дня заседания правотворческого органа, где и происходит обсуждение проекта. Эта стадия свойственна коллегиальному правотворческому органу. В случае возможности принятия нормативного акта единолично должностным лицом, обсуждение проекта не является обязательной стадией правотворческого процесса.

Затем проект официально принимается правотворческим органом или должностным лицом. Наиболее четко регламентирована процедура принятия закона. Основную роль здесь играют субъекты права на правотворчество. Это те компетентные органы и должностные лица, которые государство посредством законодательства наделило правом издавать нормативные правовые акты различного вида. Принятие подзаконных нормативных правовых актов может осуществляться как коллегиально (Правительство) так и единолично путем простого подписания (Президент, министр, губернатор и т.д.).

4. Четвертой стадией правотворческой деятельности является официальное оглашение принятого нормативного акта. Эта стадия завершается либо официальным опубликованием принятого нормативного акта в особых, предусмотренных законодательством печатных органах (специальные издания, газеты), либо его официальным оглашением в иной форме (в сети Internet, по телевидению, телеграфу, путем рассылки официальных текстов в заинтересованные органы и организации). Государство уделяет серьезное внимание официальному оглашению нормативных правовых актов — как законов, так и подзаконных актов. Так, неопубликованные законы не применяются, как не применяются и любые другие неопубликованные нормативные акты, если они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина (ст. 15 Конституции РФ). Этой цели служит и механизм государственной регистрации ведомственных нормативных правовых актов.

Законотворческий процесс

Основы законодательного процесса, участниками которого являются субъекты права законодательной инициативы, Федеральное Собрание и Президент

Российской Федерации регулируют статья 104 и четыре последующие статьи Конституции РФ. Существует очевидная потребность в законодательном урегулировании многих важных деталей этого процесса, однако пока что такой федеральный закон отсутствует. Законодательная процедура в палатах Федерального Собрания урегулирована их соответствующими регламентами.

Из Конституции с очевидностью следует, что главная нагрузка по разработке проектов и принятию федеральных законов ложится на Государственную Думу.

Порядок осуществления законодательной инициативы регулируется в деталях пока что только Регламентом Думы. Субъекты права законодательной инициативы и порядок внесения законопроектов в Государственную Думу определены статьей 104 Конституции Российской Федерации. Согласно статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы означает, что законопроекты и законопредложения, вносимые субъектами (т.е. носителями) этого права, Государственная Дума обязана рассматривать, хотя, разумеется, не обязана принимать. Различие между законопроектом и законопредложением заключается в том, что законопроект представляет собой надлежащим образом оформленный текст возможного будущего закона, содержащий статьи, главы и т.п. Законопредложение же означает идею, концепцию будущего закона, которая может быть воплощена в законопроект уже в самой Государственной Думе, если она согласится с законопредложением. Это, впрочем, не препятствует ей отклонить подготовленный по ее поручению законопроект, если она найдет его неудовлетворительным.

В некоторых зарубежных странах (например, во Франции) законопроекты вносятся только правительством, а документы, вносимые депутатами, независимо от их внешнего оформления, именуются законопредложениями. Но это особенности терминологии.

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;

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.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

в) перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации).

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, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

При внесении законопроектов субъектом права законодательной инициативы - коллегиальным органом должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Законопроекты, внесенные в Государственную Думу без заключения Правительства Российской Федерации, могут направляться Советом Государственной Думы вместе с финансово-экономическим обоснованием на заключение в Правительство Российской Федерации, которое в месячный срок подготавливает письменное заключение и направляет его в Совет Государственной Думы.

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 ранее 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 или федеральным законом.

ТЕМА 2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: СТАДИИ И ПРОЦЕДУРЫ

Место закона в системе нормативных правовых актов.

Закон в юриспруденции - это нормативный правовой акт, который принимается представительным (законодательным) органом государственной власти в особом порядке, обладает юридической силой и регулирует общественные отношения и охраняется государственной властью. (Популярный юридический энциклопедический словарь / Редкол.: О.Е. Кутафин, В.А. Туманов, И.В. Шмаров и др. М.: Большая Российская энциклопедия; «РИПОЛ КЛАССИК», 2001. 800 с.).

Первый письменный свод законов был создан в Месопотамии царем Хаммурапи. Свод законов Хаммурапи (или Кодекс Хаммурапи. См. <http://ru.wikipedia>), созданный им в конце его правления (приблизительно в 1750-х годах до н.э.), является одним из древнейших законодательных памятников. Сохранился в виде клинописной надписи на черной диоритовой стеле, найденной французской археологической экспедицией Жака де Моргана в ходе раскопок в 1901 - 1902 годах в Сузах (территория древней Месопотамии). Современные издатели делят свод на 282 статьи. 37 статей, как полагают многие, были стерты еще в древности, но частично восстановлены по глиняным табличкам, найденным в различных местах, в частности, в библиотеке Ашшурбанипала.

Закон является основным источником права в странах континентальной правовой семьи.

Закон - это вид нормативного правового акта (НПА). От других НПА он отличается следующими особенностями:

- 1) принимается представительным (законодательным) органом государственной власти в особом порядке или принимается путем референдума - народного голосования;
- 2) охраняется государственной властью;
- 3) должен соответствовать Конституции;
- 4) не должен противоречить международному праву;
- 5) имеет название «закон»;
- 6) должен быть записан и опубликован;
- 7) нормативное выражение воли народа в результате согласования различных социальных интересов;
- 9) регулирует наиболее важные общественные отношения;
- 10) обладает наибольшей юридической силой после Конституции;
- 11) характеризуется стабильностью;
- 12) вид управленческого решения;
- 13) обязательное соответствие всех НПА, имеющих меньшую юридическую силу, закону;
- 14) является формой свободы, добра, правды и справедливости.

Виды законов в Российской Федерации.

Законы делятся на различные группы по разным основаниям. Это - следующие виды:

1) по форме: федеральный закон, кодекс, основы законодательства, модельный закон. Это различие указывает на степень систематизации, сгруппированности норм;

2) по порядку принятия: принятый на референдуме или представительным органом;

3) федеральный закон и закон субъекта РФ;

4) федеральный конституционный закон;

5) закон о поправке к Конституции РФ;

6) по юридической силе: Конституция - основной закон и обычные законы;

7) отраслевые и межотраслевые законы;

8) модельный закон.

Законы являются актами высшей юридической силы по отношению к другим правовым актам. При этом сами законы также делятся на виды в зависимости от юридической силы. Классификация законов РФ в порядке убывания юридической силы выглядит следующим образом:

1) Конституция;

2) федеральные конституционные законы;

3) федеральные законы;

4) законы субъектов Федерации.

Конституция является основным законом государства. Она представляет собой акт наивысшей юридической силы. Ни один правовой акт на территории государства не может противоречить Конституции государства. Особое место Конституции в системе нормативных актов определяется двумя ее основными свойствами:

- Конституция носит учредительный характер, т.е. устанавливает основы регулирования общественных отношений, основы государственного, общественного строя. Положения Конституции находят свое развитие в отраслевом законодательстве;

- Конституция закрепляет иерархию нормативно-правовых актов, их соподчиненность, юридическую силу того или иного акта.

Федеральные конституционные законы (ФКЗ) принимаются только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией. Например, федеральными конституционными законами регулируется деятельность Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Президента, Правительства и ряд других вопросов. ФКЗ развивают положения Конституции. Они обладают высшей юридической силой по сравнению с иными законами.

Федеральные законы (ФЗ) составляют основную массу законодательства. Они развивают, конкретизируют общие положения, установленные Конституцией и федеральными конституционными законами.

Федеральные законы подразделяются на две группы:

- кодифицированные законы (кодексы, основы законодательства);

- текущее законодательство.

Кодифицированные законодательные акты обладают преимуществом по сравнению с текущим законодательством, т.к. являются основополагающими актами в

той или иной отрасли права. При противоречии норм кодекса и неcodифицированного закона действуют предписания кодекса, если иное специально не оговорено.

Законы субъектов Федерации распространяют свое действие только на территорию того региона, законодательными органами которого они были приняты. Вопросы соотношения между собой различных видов законов оговорены в ст. 76 Конституции РФ. Особенности соотношения федеральных законов и законов субъектов Федерации можно выразить правилом: при противоречии федерального закона и закона субъекта Федерации действует федеральный закон, если он касается вопросов, отнесенных Конституцией к ведению Федерации в целом, и действует закон субъекта Федерации, если он касается вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов Федерации.

Понятие федерального законодательного процесса. Основные и дополнительные стадии федерального законодательного процесса.

Главная задача парламента - принятие законов. Процесс законодательства занимает более половины времени работы парламента. Законодательный процесс тщательным образом регламентирован и строго формализован. Это касается как самой процедуры, так и формы законодательных актов. Законодательный процесс в России реализуется на двух уровнях осуществления государственной власти - федеральном и региональном.

Законодательный процесс нельзя рассматривать как техническую совокупность стадий. Важно понимать, что законодательная деятельность есть юридическая модель регламентированной деятельности участников законодательного процесса, которая обусловлена политическими, социально-экономическими и иными потребностями общества и не может осуществляться в отрыве от динамики общественных процессов

В самом общем виде под законодательным процессом можно определить урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Для обозначения процесса создания законов наряду с термином «законодательный процесс» используется термин «законотворческий процесс». В литературе зачастую категории законотворческого и законодательного процесса отождествляются, поскольку они, по сути, представляют собой осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов по разработке и принятию законов.

Однако законотворческий процесс не сводится лишь к процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования. Потому его следует рассматривать как более широкое понятие, поскольку, во-первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап - выявление потребности принятия закона и законодательная идея не ограничены по времени и по кругу лиц.

В литературе выделяют множество стадий законодательного процесса. Воспримем следующую последовательность стадий федерального законодательного процесса:

- 1) законодательная инициатива субъектом права законодательной инициативы;
- 2) предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе;
- 3) обсуждение и принятие закона Государственной Думой;
- 4) обсуждение и одобрение закона Советом Федерации;
- 5) подписание закона главой государства и официальное опубликование закона.

В некоторых случаях возникают и образуются *дополнительные стадии*, поэтому подчеркнем, что данная последовательность носит общий характер и условна.

Первая стадия законодательного процесса - законодательная инициатива - это конституционное правомочие уполномоченных субъектов по внесению законопроектов в парламент. По сути, она сведена к внесению на рассмотрение Государственной Думы законопроекта

Согласно ст. 104 федеральной Конституции, право законодательной инициативы принадлежит главе государства, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным органам субъектов России. По вопросам ведения Конституционного Суда России и Верховного Суда России это право принадлежит и этим органам.

Тем самым Конституция РФ разграничивает субъектов права законодательной инициативы на две группы. В *первую* входят субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками (общие субъекты). *Вторую группу* составляют субъекты, пользующиеся правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения (специализированные субъекты).

Вместе с тем в ст. 134 Конституции РФ перечислены субъекты конституционной инициативы, круг которых несколько иной (нет высших судов, имеются группы депутатов), что относится к процедуре изменения Конституции РФ и не относится исключительно к законодательной процедуре.

Можно считать исключительной для российского законодательства ситуацию, связанную с проектом, выдвинутым в порядке народной инициативы, то есть законопроектом, подготовленным гражданами. В отличие от ряда зарубежных стран юридически такая возможность для граждан России не закреплена. Однако это не означает, что граждане не могут этого делать на практике, исходя из их конституционного права на участие в управлении делами государства и права на обращение в государственные органы. Никто не лишен права на обращение в парламент, в том числе и с законодательными предложениями. В данном случае вопрос о допустимости такой законодательной инициативы парламент будет решать самостоятельно. Хотя, вероятно, инициаторам будет предложено внести такой законопроект через народных представителей, то есть депутатов. Формально отказ правомерен, но если вдуматься, можно и прийти к положительному варианту решения, так как Конституция РФ не запрещает такой вид обращения в российский парламент. А все, что не запрещено законом человеку, дозволено. Потому актуальны предложения ученых о

праве народной правотворческой инициативы, которая действует на местном уровне и внедрена в ряде субъектов РФ

Под правом законодательной инициативы можно определить конституционное правомочие определенных в Конституции субъектов - органов и должностных лиц - по внесению законопроекта в палату парламента (Государственную Думу) с целью принятия его парламентом в порядке последовательной процедуры по стадиям законодательного процесса. По существу, идет речь о правовом последствии, знаменующем начало законодательного процесса.

Между тем составить и направить законопроект в парламент может любое физическое и юридическое лицо, что не влечет обязанности парламентом рассматривать такой проект. Парламент обязан рассматривать только те законопроекты, которые внесены уполномоченными на то органами и лицами.

Процедура реализации права законодательной инициативы выглядит следующим образом.

Субъект права законодательной инициативы вносит в Аппарат Государственной Думы законопроект, где осуществляется его регистрация. Регистрацию осуществляет Управление документационного обеспечения, и именно с этого момента начинается реализация данной стадии. Именно с момента регистрации в указанном подразделении Аппарата Думы берет начало эта стадия, что еще не означает ее прохождения. Все, что предшествует этому, укладывается в рамки законотворческого, но не законодательного, процесса. Если законопроект непосредственно внесен в профильный комитет, комиссию на рассмотрение, это не означает внесения законодательной инициативы. Требуется обязательная регистрация законопроекта в Аппарате и представление его Председателю палаты.

Затем законопроект направляется в Совет Государственной Думы. В случае, если законопроект затрагивает финансовые обязательства или вводит или отменяет налоги, предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, Совет Государственной Думы направляет законопроект в Правительство, которое в течение 30 дней готовит по нему заключение (ст. 104 Конституции РФ).

Согласно Регламенту Государственной Думы в текст законопроекта необходимо включать следующие положения:

- о сроке и порядке вступления в силу предлагаемого закона;
- о признании утратившими силу или об изменении ранее принятых законов или других правовых актов в связи с принятием закона.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектов права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции законопроекта;
- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы;
- перечень актов федерального законодательства, подлежащих изменению или признанию, утративших силу в связи с принятием данного закона;
- финансово-экономическое обоснование (при необходимости материальных затрат для реализации законопроекта);

- заключение Правительства РФ (в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 104 федеральной Конституции).

В таких случаях (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ) Правительство становится участником процесса реализации законодательной инициативы в силу прямого указания Конституции РФ. Поэтому при отсутствии такого заключения Правительства РФ в указанных случаях такая инициатива не может рассматриваться как законодательная. Причем, как определил Конституционный Суд РФ, отрицательное заключение Правительства РФ не блокирует законодательную инициативу и не препятствует внесению законопроекта в Государственную Думу

При внесении законопроекта коллегиальным органом представляется решение данного органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Согласно ст. 107 и 108 Регламента Государственной Думы спикер палаты направляет зарегистрированный законопроект в профильный комитет, который определяет его соответствие требованиям Конституции РФ и Регламента палаты.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает следующие решения:

- назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту (далее - ответственный комитет);
- включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;
- направить законопроект в комитеты, комиссии и депутатские объединения и федеральные органы государственной власти (Президенту, Совету Федерации, членам СФ, высшим судам по вопросам их ведения) для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

В случае, если, по мнению комитета, законопроект не соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта инициатору и такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу, что и подтвердил Конституционный Суд РФ <1>.

Вторая стадия - предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе.

В случае отсутствия явных нарушений и соблюдения вышеупомянутых требований, предъявляемых к законопроектам, Совет Государственной Думы направляет законопроект в ответственный комитет палаты.

Если законопроект направлен в несколько комитетов для подготовки, то Совет Государственной Думы один из них назначает ответственным. С учетом предложений последнего Совет Государственной Думы устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению.

Необходимость законодательного закрепления процедуры участия субъектов Российской Федерации в разработке и принятии федерального закона по вопросам совместного ведения в научной литературе обосновывалась в течение продолжительного времени. Авторами приводились различные доводы и аргументы в обосно-

вание необходимости урегулирования законом такой процедуры. И законодатель среагировал на данный пробел в законодательстве, пусть и несколько несвоевременно. Первоначально в ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», а затем в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» введено, как отмечалось, обязательное согласование проектов таких федеральных законов с субъектами Российской Федерации, закреплена процедура участия субъектов Российской Федерации в законодательном процессе по предметам совместного ведения.

Третья стадия законодательного процесса включает в себя рассмотрение законопроектов в Государственной Думе.

Это рассмотрение осуществляется в трех чтениях, если Дума не примет иного решения в отношении конкретного законопроекта в соответствии с действующим законодательством.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и соответствующие материалы к нему по представлению ответственного комитета Государственной Думы направляются ее депутатам не позднее чем за три дня до рассмотрения на заседании палаты.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его общая концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции России, его актуальность, целесообразность и практическая значимость.

Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада представителя ответственного комитета. Затем заслушиваются предложения и замечания депутатов и депутатских групп, иных лиц, приглашенных на заседание для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Дума может:

- принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний;
- принять закон;
- отклонить законопроект.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении (ч. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы).

При отклонении законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

Если законопроект принят в первом чтении, то альтернативные законопроекты к рассмотрению палатой не принимаются. Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно с использованием рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов,

то принятым или одобренным в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. В случае если ни один из законопроектов не набрал достаточного числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Результат голосования оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума может установить срок внесения его на второе чтение.

Решение о принятии законопроекта в первом чтении требует простого большинства от общего числа членов палаты.

Государственная Дума устанавливает срок представления поправок к законопроекту, принятому в первом чтении. Этот срок не может быть менее 15 дней, а по законопроектам по предметам совместного ведения - 30 дней.

Ответственный комитет Государственной Думы изучает и обобщает поправки. Подготавливая законопроект ко второму чтению, комитет представляет таблицы с одобряемыми и отклоняемыми им поправками. Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение.

Законопроект вместе со всеми необходимыми материалами (таблицами, заключениями) рассылается Президенту России, в Совет Федерации, в Правительство, субъекту законодательной инициативы и депутатам Государственной Думы не позднее чем за 15 дней до рассмотрения его Государственной Думой.

Совет Государственной Думы принимает решение о включении законопроекта во второе чтение и определяет докладчика ответственного комитета.

В начале второго чтения законопроекта выступает докладчик от ответственного комитета, сообщая итоги рассмотрения законопроекта в комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем предоставляется слово приглашенным лицам. Если у фракций и депутатов имеются возражения, Председатель представляет слово их представителям для краткого изложения замечаний.

Первоначально председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок при отсутствии возражений, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст данного законопроекта. Если имеются возражения, то сначала принимаются поправки, не вызывающие возражений, а затем на голосование отдельно ставится каждая из поправок, встретивших возражения.

Далее Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению. Затем голосуются поправки, причем отдельно каждая, по которым комитет не принял решения. По окончании согласования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. При отсутствии кворума законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

При повторном отклонении законопроекта во втором чтении закон снимается с дальнейшего рассмотрения, по решению палаты он может быть возвращен к процедуре первого чтения.

После принятия законопроекта во втором чтении последний направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий и ре-

дакционной правки. Если правовая и лингвистическая экспертиза проведены, законопроект может быть принят в третьем чтении в тот же день.

Завершает данную стадию принятие закона в третьем чтении. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению. В исключительных случаях возможно возвращение к процедуре второго чтения.

Федеральные законы принимаются простым большинством голосов депутатов, а федеральные конституционные законы и законы РФ о поправках к Конституции РФ квалифицированным (2/3 Государственной Думы и 3/4 Совета Федерации). Конституционный Суд РФ определил, что положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы следует понимать как конституционно установленное от численности каждой из палат, а голосование и подсчет голосов проводится во всех случаях отдельно по палатам (ст. 107, 135 Конституции РФ).

Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если закон не подлежит обязательному рассмотрению верхней палатой в соответствии со ст. 106, 108 Конституции РФ и в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение 5 дней данный закон направляется Председателем верхней палаты Президенту России для подписания и обнародования. Единственный случай, когда законопроект направляется Председателем Государственной Думы Президенту РФ, - это при преодолении несогласия Совета Федерации.

Четвертая стадия - рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции Российской Федерации принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если Федеральный закон принят по предметам совместного ведения в Совет Федерации, направляется информация о позиции законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по рассматриваемому федеральному закону.

Поступивший федеральный закон в срок не более 24 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем членам Совета Федерации.

В соответствии со ст. 106 федеральной Конституции ряд законов подлежат обязательному рассмотрению верхней палатой. Это федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты Государственной границы РФ; войны и мира. Обязательному рассмотрению также подлежат все федеральные конституционные законы, законы РФ о поправках к Конституции РФ и федеральные законы, отклоненные Президентом РФ (ст. 108 Конституции РФ).

Конституция РФ (ч. 4 ст. 105) устанавливает четырнадцатидневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон и который исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого федерального закона в Совете Федерации.

Обязательные законы находятся в верхней палате парламента до вынесения окончательного решения палатой, даже если нарушен 14-дневный срок. В Постановлении Конституционного Суда РФ подтверждена необходимость обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона в течение 14 дней, и обязательный федеральный закон, не рассмотренный в течение 14 дней, квалифицирован Конституционным Судом как неодобренный верхней палатой парламента России. Вместе с тем Суд отметил, что такое толкование Конституции РФ не распространяется на федеральные законы, помимо указанных в ст. 106 Конституции РФ, признанных самим Советом Федерации подлежащими обязательному рассмотрению.

После поступления федерального закона в Совет Федерации спикер палаты определяет ответственный комитет.

Комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, предварительно рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон и принимает по нему заключение. Если федеральный закон передан нескольким комитетам, комиссиям Совета Федерации для подготовки заключения, то каждый комитет (комиссия) представляет свое заключение в ответственный комитет Совета Федерации.

Предварительное рассмотрение комитетом, комиссией Совета Федерации принятого Государственной Думой федерального закона происходит открыто. Комитет, комиссия могут приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации.

Согласно ст. 106 Регламента Совета Федерации, ответственный комитет дает оценку рассматриваемого федерального закона, формулирует и направляет спикеру палаты одно из следующих решений:

а) рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой. При этом в заключении излагаются мотивы, по которым комитет, комиссия палаты считают необходимым его отклонить.

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета. Затем предоставляется слово содокладчикам, представителям Президента РФ и Правительства РФ. После выступления последнего Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации принимает решение одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты.

По результатам рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, председательствующий ставит на голосование вопрос об одобрении федерального закона. В случае недостаточной подготовленности вопроса о рассмотрении указанного федерального закона палата вправе принять решение о переносе вопроса о рассмотрении федерального закона на следующее заседание Совета Федерации.

Указанное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании. Если указанное решение не принято, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона. В случае же переноса рассмотрение обязательного закона должно быть завершено на следующем заседании Совета Федерации принятием решения об одобрении или отклонении этого федерального закона.

Что касается необязательных федеральных законов, то согласно ст. 108 Регламента палаты председательствующий вправе внести предложение не рассматривать указанный федеральный закон и при полном отсутствии возражений сенаторов такой закон считается одобренным Советом Федерации по истечении 14-дневного срока.

По результатам обсуждения Совет Федерации одобряет или отклоняет принятый Государственной Думой федеральный закон. Федеральный закон принимается простым большинством голосов, федеральный конституционный закон и закон РФ о поправках к Конституции РФ - квалифицированным не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации.

В соответствии со ст. 109 Регламента в постановлении Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона могут содержаться:

- а) предложение о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой;
- б) поручение ответственному комитету Совета Федерации и сопредседателю согласительной комиссии от Совета Федерации подготовить и направить в Государственную Думу поправки к федеральному закону, отклоненному Советом Федерации.

Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона с указанием разногласий направляется в Государственную Думу. Постановление об одобрении закона в 5-дневный срок направляется Председателем Совета Федерации главе государства для подписания и обнародования закона.

В литературе выделяют особую стадию - преодоление разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой по отклоненному Советом Федерации закону. Совет Государственной Думы определяет ответственный комитет, который может рекомендовать Думе:

- создать согласительную комиссию для преодоления разногласий;
- принять федеральный закон в ранее принятой редакции;
- снять федеральный закон с повторного рассмотрения палатой.

При образовании на паритетной основе согласительной комиссии ставится цель выработать единый текст закона. Итогами работы комиссии являются протокол и сопоставительная таблица статей закона.

Для преодоления несогласия верхней палаты Государственная Дума должна принять закон квалифицированным большинством в 2/3 голосов, который в течение 5 дней направляется Президенту РФ для промульгации.

Завершающая - пятая - стадия - подписание закона главой государства и официальное опубликование.

Содержание данной стадии состоит в том, что принятый палатами парламента закон направляется главе государства, подписывается им, после чего публикуется и вступает в действие.

В соответствии со ст. 107 Конституции Президент России в течение 14 дней подписывает и обнародует закон. Президент РФ вправе отклонить или возвратить закон. Президент отклоняет федеральный закон, если не согласен с его содержанием (право вето), а возвращает в случае, если нарушен порядок или процедура его рассмотрения и принятия. Возможность последнего подтвердил Конституционный Суд, отметив, что федеральный закон возвращается в соответствующую палату, где была нарушена процедура принятия федерального закона <1>. Фактически Президенту РФ было предоставлено право оценки конституционности закона по порядку принятия, то есть предварительного конституционного контроля. Вопрос о возможном необоснованном возврате законов Президентом РФ остался открытым.

Право вето является важной формой участия Президента в законодательном процессе. Значимость этого права возрастает в силу того, что оно принадлежит Президенту и является во многих государствах одним из традиционно закрепленных за ним полномочий. В теоретическом плане президентское вето рассматривается так же, как один из элементов системы «сдержек и противовесов», необходимых для реализации принципа разделения властей.

Отлагательное вето представляет собой такой запрет, налагаемый главой государства на закон, поступивший из парламента, который может быть парламентом преодолен. Сам акт наложения вето состоит в том, что глава государства составляет послание, в котором излагаются его мотивированные возражения против закона. Причем, как показывает практика, Президент может не согласиться как с законом в целом, так и с отдельными его положениями.

Опротестованный закон вместе с посланием направляется главой государства парламенту, который может поступить двояко:

- 1) принять возражения Президента, внести соответствующие изменения в закон и вновь направить его главе государства;
- 2) отклонить возражения главы государства, одоблив закон в прежней редакции квалифицированным большинством голосов.

Следует отметить, что порядок одобрения закона в ранее принятой редакции имеет ряд отличий от порядка рассмотрения законов, предусмотренного ст. 105 Конституции РФ. Во-первых, закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если не был им рассмотрен, то есть если вето Президента не было преодолено путем голосования. Во-вторых, для преодоления вето необходимо квалифицированное большинство в обеих палатах. В-третьих, при реализации данной процедуры недопустимо преодоление неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе. В-четвертых, при такой процедуре Президент РФ обязан подписать одобренный обеими палатами закон в течение 7 дней и обнародовать его

Обнародование закона предполагает доведение до населения информации о законе через СМИ, Интернет, иные каналы. Порядок официального опубликования определен Федеральным законом от 14 июня 1994 года «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и сводится к официальной публикации законов в определенных изданиях. Согласно этому акту в России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы в «Российской газете», «Парламентской газете», Собрании законодательства Российской Федерации, а также впервые размещены (опубликованы) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Публикация закона осуществляется в течение 7 дней с момента подписания Президентом РФ, закон вступает в силу по общему правилу по истечении 10 дней со дня опубликования, если иное не предусмотрено в законе. Важно знать, что в России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы.

Если Президент РФ подписал закон, то рассматриваемая стадия является завершающей. Однако в случае отклонения закона Президентом РФ он направляется в Государственную Думу для повторного рассмотрения с начала. В случае возвращения закона главой государства он рассматривается парламентом с той стадии, где была нарушена процедура его рассмотрения.

Вето Президента может быть преодолено парламентом, что требует квалифицированного большинства каждой из палат при голосовании за закон в ранее принятой редакции. В таком случае Президент обязан в течение 7 дней подписать принятый парламентом федеральный закон и обнародовать. Конституционный Суд РФ подтвердил обязанность Президента РФ в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ подписать и обнародовать принятый федеральный закон, что не препятствует главе государства обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности закона по порядку принятия <1>. Однако к таким вопросам Суд относится пока осторожно и, предписав депутатам голосовать лично, все же не исключает возможности внесения в Регламент Государственной Думы изменений, допускающих передачу депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по исключительным обстоятельствам, что законодатель и выполнил, изменив положения ст. 85 Регламента Государственной Думы.

Таким образом наиболее распространенными факультативными (дополнительными) стадиями федерального законодательного процесса являются: 1) повторное рассмотрение Государственной Думой федеральных законов, отклоненных Советом Федерации; 2) повторное рассмотрение палатами Федерального Собрания федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации.

Особенности законодательного процесса в отношении отдельных видов законодательных актов.

Особенной является процедура принятия федеральных конституционных законов, как и законов РФ о поправках в Конституцию РФ, которые принимаются квалифицированным большинством голосов каждой из палат парламента (2/3 Думы и 3/4 Совета Федерации) и подлежат обязательному подписанию Президентом России в течение 14 дней. Таким образом, в отношении таких законов Президент РФ не

имеет права вето. Это правило распространяется и на законы, вето Президента РФ на которые преодолено парламентом.

Однако это не означает невозможности возвращения данного закона в парламент с просьбой рассмотрения спорных моментов (например, в случае противоречия положений ФКЗ федеральной Конституции). Президент в таком случае выступает как гарант Конституции РФ. Однако юридической силой вето такое обращение не обладает. Окончательно спор в таком случае должен быть решен федеральным Конституционным Судом.

Поэтому важно знать, что подписание закона главой государства состоит не только в том, что глава государства подтверждает свое согласие с законом, но и в том, что закон принят в порядке должной правовой процедуры, что обеспечивает правопорядок в системе парламентских процедур.

ТЕМА 3. ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ

Понятие законодательной инициативы.

Законодательная инициатива — стадия законодательного процесса, состоящая в вынесении на рассмотрение органом законодательной власти законопроекта или законодательного предложения по принятию, изменению или отмене закона. Круг лиц, обладающих правом законодательной инициативы, определяется национальным законодательством, при этом внесение предложения в законодательное учреждение таковым субъектом влечёт за собой обязанность рассмотреть данное предложение в соответствии с установленной процедурой.

Правом законодательной инициативы обладают члены парламента и правительство, однако, в зависимости от принятых в отдельно взятом государстве норм, это их право может быть ограничено. Глава государства также может быть наделён этим правом. В ряде стран с законодательной инициативой могут выступать самостоятельные группы граждан. В этом случае закон определяет минимальную численность инициативной группы и особую процедуру прохождения предложенного проекта. Лица, не обладающие указанным правом, также могут осуществлять законодательную инициативу, но опосредованно, через субъектов, которым оно гарантировано законом. Законодательная инициатива может являться средством политической борьбы и лоббизма

Формы реализации права законодательной инициативы.

- конституционная возможность субъекта права законодательной инициативы вносить в Государственную Думу законопроекты и законодательные предложения об изменении, дополнении или отмене действующих в РФ законов (в т.ч. и федеральной Конституции). Право законодательной инициативы, согласно Регламенту Государственной Думы (ст. 104), реализуется в форме законопроектов и поправок к ним; законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных (в т.ч. конституционных) законов; законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании этих законов утратившим силу, а равно о неприменении на территории РФ актов законодательства Союза ССР; предложений о поправках и пересмотре федеральной Конституции.

Статус субъектов права законодательной инициативы.

Принятие закона в парламенте связано с осуществлением права законодательной инициативы. Это начальная парламентская процедура, означающая официальное внесение законопроекта в компетентный орган парламента уполномоченным субъектом. Однако парламент не обязан принимать закон и может принять его в ином виде, чем предлагалось. В зависимости от круга субъектов права законодательной инициативы можно выделить парламенты, где этот круг довольно узок, и те, где существует широкий перечень лиц и организаций, которым предоставлено право вносить законопроект. Есть государства, где право вносить законопроекты имеют только члены парламента (США, Великобритания). Многие страны значительно расширяют круг субъектов законодательной инициативы (Австрия, Бразилия). Некоторые демократические страны предоставляют право законодательной инициативы большим группам избирателей, при этом законопроекты могут вноситься в порядке народной инициативы (Австрия, Италия).

Согласно ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу. Правом законодательной инициативы обладают:

Президент России;

Совет Федерации;

члены Совета Федерации;

депутаты Государственной Думы;

Правительство;

законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации;

Конституционный, Верховный Суды - по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу проектов законов РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу, поправок к законопроектам.

Статус соответствующих субъектов права законодательной инициативы регулируется специальным федеральным конституционным или федеральным законом.

Планирование законопроектной деятельности.

Каждый государственный орган, участвующий в законопроектной деятельности, осуществляет планирование согласно своим внутренним нормативным актам. Приведет в качестве примера Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389. Приводим названное положение для изучения.

I. Планирование законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

1. Законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации (далее - Правительство) осуществляется в соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства. План законопроектной деятельности Правительства принимается в целях реализации мероприятий, предусмотренных основными направлениями деятельности Правительства, утверждаемыми на определенный период, и уточняется в соответствии с ежегодными посланиями Президента РФ Федеральному

Собранию Российской Федерации (далее - Федеральное Собрание), программами социально-экономического развития государства и иными программными документами Президента РФ и Правительства, а также предложениями федеральных органов исполнительной власти и организаций, которым федеральными законами предоставлено право вносить в установленном порядке в Правительство законопроекты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности (далее - организации).

2. Проект плана законопроектной деятельности Правительства разрабатывается Министерством юстиции Российской Федерации на основе предложений о разработке законопроектов федеральных органов исполнительной власти и организаций.

3. Предложения о разработке законопроектов для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства направляются федеральными органами исполнительной власти и организациями в Министерство юстиции Российской Федерации до 1 октября года, предшествующего планируемому периоду.

Федеральные органы исполнительной власти и организации в обязательном порядке разрабатывают и представляют в Министерство юстиции Российской Федерации предложения о подготовке законопроектов, которые должны обеспечивать в полном объеме реализацию мероприятий по основным направлениям деятельности Правительства, связанных с совершенствованием законодательства, в рамках компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти или организации.

4. Предложение о разработке законопроекта, представляемое в Министерство юстиции Российской Федерации для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать рабочее наименование законопроекта, наименование федерального органа исполнительной власти либо организации - головного исполнителя и перечень соисполнителей, ориентировочные сроки представления законопроекта в Правительство и внесения его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума), а также пояснительную записку, содержащую изложение предмета законодательного регулирования и основной идеи законопроекта.

По решению Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности (далее - Комиссия) законопроект может быть включен в проект плана законопроектной деятельности Правительства только после разработки и представления в установленном порядке концепции этого законопроекта и проекта технического задания на его разработку.

5. Проект плана законопроектной деятельности Правительства с приложением в случае необходимости концепций законопроектов и проектов технических заданий на их разработку вносится в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство до 1 ноября года, предшествующего планируемому периоду.

6. Правовой департамент Правительства направляет проект плана законопроектной деятельности Правительства в структурные подразделения Аппарата Правительства, к сфере ведения которых относятся вопросы, содержащиеся во включенных в проект плана законопроектах.

Указанные структурные подразделения Аппарата Правительства проводят оценку проекта плана законопроектной деятельности Правительства в пределах своих сфер ведения с учетом полноты реализации в проекте плана законопроектной деятельности Правительства мероприятий по основным направлениям деятельности Правительства, связанных с совершенствованием законодательства, готовят предложения по уточнению проекта плана законопроектной деятельности Правительства и не позднее 14 дней со дня получения данного проекта плана направляют указанные предложения в Правовой департамент Правительства.

Правовой департамент Правительства осуществляет доработку проекта плана законопроектной деятельности Правительства.

7. Проект плана законопроектной деятельности Правительства рассматривается Комиссией. План законопроектной деятельности Правительства утверждается Правительством.

8. Утвержденный план законопроектной деятельности Правительства направляется Президенту Российской Федерации, в палаты Федерального Собрания, а также в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Предложения по уточнению плана законопроектной деятельности Правительства на очередной год разрабатываются, вносятся в Правительство и рассматриваются в порядке, предусмотренном пунктами 3 - 8 настоящего Положения.

10. При необходимости оперативного законодательного регулирования социально-экономических отношений, во исполнение нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства, поручений или указаний Президента РФ, поручений, содержащихся в протоколах заседаний Правительства, поручений Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства, а также по решению Комиссии внесение изменений в план законопроектной деятельности Правительства осуществляется решением Комиссии без внесения изменений в соответствующий акт Правительства.

Структурное подразделение Аппарата Правительства, к сфере ведения которого относится вопрос, по которому предполагается разработка законопроекта, в течение 10 дней со дня вступления в силу нормативного правового акта Президента РФ или Правительства, дачи поручения или принятия Комиссией соответствующего решения направляет в Правовой департамент Правительства согласованные с федеральным органом исполнительной власти либо организацией - головным исполнителем по законопроекту предложения по внесению изменений в план законопроектной деятельности Правительства.

11. Руководители федеральных органов исполнительной власти и организаций несут персональную ответственность за качество и соблюдение сроков подготовки законопроектов, предусмотренных планом законопроектной деятельности Правительства.

12. Контроль за исполнением плана законопроектной деятельности Правительства федеральными органами исполнительной власти и организациями осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Особенности подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении в течение 20 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ.

Предмет первого чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждаются: его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся: прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета; приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены БК РФ; общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде; условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5% от общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5% от общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода; верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец очередного финансового года и каждого года планового периода; дефицит (профицит) федерального бюджета.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (потребительских цен) (декабрь к декабрю предыдущего года).

Порядок подготовки к рассмотрению в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой.

В течение 10 дней со дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам заключения по указанному законопроекту и предложения о принятии или отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения.

На основании заключений комитетов Государственной Думы и субъектов права законодательной инициативы Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам готовит свое заключение по указанному законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии (или отклонении) в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и представляет их на рассмотрение в Государственную Думу.

Рассмотрение в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой.

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ, и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета, определенные статьей 199 БК РФ. При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ.

Отклонение в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может: передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета (далее - согласительная комиссия), состоящую из представителей Государственной Думы, представителей Совета Федерации и представителей Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета; вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку; поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Порядок работы согласительной комиссии в случае отклонения Государственной Думой в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и передачи его в согласительную комиссию в течение 10 дней указанная комиссия разрабатывает

вариант основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Решение согласительной комиссии принимается отдельным голосованием членов согласительной комиссии от Государственной Думы, от Совета Федерации и от Правительства РФ (далее - стороны). Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным.

По окончании работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а также законопроекты, связанные с основными характеристиками федерального бюджета.

Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период принимается постановление Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается повторно отклоненным в первом чтении.

Исключительные полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по внесению отдельных законопроектов.

Компетенция Президента Российской Федерации представляет собой совокупность его полномочий по разрешению вопросов государственной и общественной жизни, установленных Конституцией Российской Федерации.

Компетенция Президента реализуется в рамках предметов исключительного федерального ведения (ст. 71 Конституции), а также в пределах вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

Поскольку Президент наделен обширными конституционными функциями, его полномочия весьма многочисленны. Они закреплены в основном в ст. 83—90 Конституции РФ, а также в ряде статей, относящихся к деятельности других государственных органов.

Президент РФ обладает важными полномочиями в различных сферах государственной жизни. В зависимости от правовой специфики полномочия Президента РФ по Конституции РФ можно классифицировать и свести к следующим группам.

Первая группа полномочий Президента РФ - его права и обязанности, связанные с деятельностью парламента РФ - Федерального Собрания, его палат. В соответствии с Конституцией РФ он :

- назначает выборы Государственной Думы (п. «а», ст.84);
- может распустить Государственную Думу в случаях, предусмотренных Конституцией РФ(п. «б» ст.84). Это полномочие Президента РФ является по-своему исключительным и предоставлено ему как средство поиска выхода из некоторых политических тупиков, в которые может зайти государственная жизнь;
- вносить законопроекты в Государственную Думу (п. «г» ст.84). Для определения порядка реализации права законодательной инициативы Президента и его участия в законотворческом процессе при принятии федеральных законов Указом Президента от 13 апреля 1996 г. утверждено «Положение о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» (с изменениями и дополнениями, внесенными Указами Президента)

Исключительные полномочия Правительства РФ в сфере законопроектной деятельности следуют из ч. 1 ст. 114 Конституции РФ (Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой)

Подготовка к внесению законопроекта в Государственную Думу. Документы, представляемые при внесении законопроекта в Государственную Думу.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

а) проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (далее - законопроект);

б) законопроектов о внесении изменений 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.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

в) перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых ак-

тов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации);

е) документы и материалы, предусмотренные статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

ж) документы и материалы, предусмотренные статьей 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период);

з) документы и материалы, предусмотренные статьей 264.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год);

и) документы, предусмотренные пунктом 4 статьи 16 и пунктом 3 статьи 36 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (по законопроекту о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации);

к) официальные отзывы Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (по законопроекту о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 13 июня 1996 года № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации»);

м) заключение Правительства Российской Федерации и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки недр (по законопроекту о соглашении о разделе продукции и по законопроекту о внесении изменений в соответствующий федеральный закон о соглашении о разделе продукции в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»);

н) документ, подтверждающий согласование законопроекта о передаче перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры, представляющим собой культурную ценность (по законопроекту о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории Российской Федерации, в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»);

о) документ, подтверждающий согласование законопроекта по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации соответственно с Верховным Судом Российской Федерации и субъектом Российской Федерации (по законопроекту по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»).

Подготовка заключения Правительства по законопроектам, предусмотренным частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации. Практика осуществления права законодательной инициативы.

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 счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Заключение Правительства, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, и официальный отзыв Правительства на законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации представляются субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу до внесения законопроекта в Государственную Думу.

Законопроект, поступивший на заключение в Правительство от субъекта права законодательной инициативы или Государственной Думы с финансово-экономическим обоснованием и иными необходимыми материалами, в 2-дневный срок направляется Аппаратом Правительства для подготовки проекта заключения в соответствующие федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, в том числе в обязательном порядке в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации, которые направляют свои предложения главному исполнителю не позднее чем в 10-дневный срок с даты получения ими законопроекта.

Главной исполнитель в 15-дневный срок с даты получения законопроекта представляет в Правительство проект заключения с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти, поступивших в установленный срок.

При невозможности представления в указанный срок проекта заключения главной исполнитель согласовывает с субъектом права законодательной инициативы продление срока, но не более чем на 30 дней, и письменно информирует Правительство о достигнутом согласии.

Проект заключения в обязательном порядке должен содержать оценку финансово-экономических последствий принятия законопроекта и его влияния на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также содержать выводы о позиции Правительства по законопроекту.

В случае если в указанный срок проект заключения на законопроект в Правительство не представлен, главной исполнитель докладывает в Правительство о причинах несоблюдения установленного срока.

2 МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (УКАЗАНИЯ) К ЛАБОРАТОРНЫМ И ПРАКТИЧЕСКИМ ЗАНЯТИЯМ

Темы дисциплины «Современные проблемы правотворчества» изучаются на практических занятиях, лабораторных занятиях в форме коллоквиумов.

Коллоквиум – это разновидность практического занятия, подготовку и проведение которого организуют студенты самостоятельно, для этого предлагаются конкретные вопросы темы. Занятие представляет собой научное собрание, целью которого является слушание и обсуждение докладов. При подготовке к занятию студенты должны проанализировать учебную, монографическую литературу, а также законодательство (федеральное и региональное). В ходе коллоквиума могут также проверяться рефераты, практические задачи и другие письменные работы студентов.

Практическая работа проводится после лекций, и носят разъясняющий, обобщающий и закрепляющий характер.

В ходе лабораторных и практических работ студенты воспринимают и осмысливают новый учебный материал. Практические занятия носят систематический характер, регулярно следуя за каждой лекцией или двумя-тремя лекциями.

Проведение лабораторных и практических работ включает в себя следующие этапы:

- постановку темы занятий и определение задач лабораторной и практической работы;

- определение порядка лабораторной и практической работы или отдельных ее этапов;

- непосредственное выполнение лабораторной/практической работы студентами и контроль за ходом занятий и соблюдением техники безопасности;

- подведение итогов лабораторной/практической работы и формулирование основных выводов.

При подготовке к лабораторным занятиям необходимо заранее изучить методические рекомендации по его проведению. Обратить внимание на цель занятия, на основные вопросы для подготовки к занятию, на содержание темы занятия. Лабораторное занятие проходит в виде диалога – разбора основных вопросов темы. Также лабораторное занятие может проходить в виде показа презентаций, демонстративного материала (в частности плакатов, слайдов), которые сопровождаются беседой преподавателя со студентами.

Студент может сдавать лабораторную/практическую работу в виде написания реферата, подготовки слайдов, презентаций и последующей защиты его, либо может написать конспект в тетради, ответив на вопросы по заданной теме. Для проверки академической активности и качества работы студента рабочую тетрадь периодически проверяет преподаватель.

ТЕМАТИКА ПРАКТИЧЕСКИХ И ЛАБОРАТОРНЫХ ЗАНЯТИЙ

Тема 1. Понятие, принципы и стадии правотворчества.

1. Современные проблемы правотворчества как учебная дисциплина, ее место в учебном процессе.
2. Понятие и виды правотворчества.
3. Принципы правотворчества.
4. Стадии правотворчества.

Задания:

Подготовить материал к дискуссии по вопросам:

1. Население как субъект правотворчества.
2. Проблемы правотворчества в федеративном государстве.
3. Конституционное правотворчество.
4. Модельное правотворчество.
5. Подзаконное правотворчество.

Дополнительная литература к теме:

1. Бычкова Е.И. Население как важнейший субъект муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 41 - 43.
2. Румянцев М.Б. Модельное правотворчество // Адвокат. 2016. № 6. С. 31 - 38.
3. Галоян А.Р. Опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации: общие подходы, сфера гражданских инициатив // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 38 - 41.
4. Румянцев М.Б. Правотворчество как юридическая наука // Законодательство и экономика. 2015. № 5. С. 39 - 45.
5. Багдасаров В.Ю. Основания классификации правотворчества // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 49 - 57.

Тема 2. Федеральный законодательный процесс: стадии и процедуры.

1. Место закона в системе нормативных правовых актов.
2. Виды законов в Российской Федерации.
3. Понятие федерального законодательного процесса.
4. Основные и дополнительные стадии федерального законодательного процесса.
5. Особенности законодательного процесса в отношении отдельных видов законодательных актов.

Дополнительная литература к теме:

1. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 22.09.2017) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (раздел III).

2. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 25.07.2017) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (часть 2).

3. Кириенко Г.С., Бровченко В.Н. Проблемы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 49 - 54.

4. Измалков А.В. Дискуссионные вопросы промульгационной стадии федерального законодательного процесса // Общество и право. 2008. № 2.

5. Нечаева Т.В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10.

Тема 3. Право законодательной инициативы и его реализация.

1. Понятие законодательной инициативы.

2. Формы реализации права законодательной инициативы.

3. Статус субъектов права законодательной инициативы.

4. Планирование законопроектной деятельности.

5. Особенности подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете.

6. Исключительные полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по внесению отдельных законопроектов.

7. Подготовка к внесению законопроекта в Государственную Думу. Документы, представляемые при внесении законопроекта в Государственную Думу.

8. Подготовка заключения Правительства по законопроектам, предусмотренным частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

9. Практика осуществления права законодательной инициативы.

Задание:

Изучить вопрос о том, какие законопроекты были внесены в ГД ФС РФ Законодательным Собранием Амурской области в период 2010-2017 г. Какие дошли до принятия ФЗ?

Материал см. на сайте <http://www.duma.gov.ru/>

поиск по законопроектам (включить расширенный поиск) см. субъект права законодательной инициативы.

Дополнительная литература к теме:

1. Казанцев А.О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») // Lex russica. 2017. № 2. С. 26 - 31.

2. Лебедев В.А. Реализация права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5.

3. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3.

Тема 4. Рассмотрение законопроектов (законов) в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Подписание и обнародование законов.

1. Подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой: порядок и сроки.
2. Особенности подготовки к рассмотрению законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.
3. Планирование работы Государственной Думы, программа законопроектной работы.
4. Рассмотрение законопроекта в трех чтениях: правила и процедуры.
5. Роль Совета Федерации в законодательном процессе. Принятие закона к рассмотрению в Совете Федерации.
6. Предварительное рассмотрение закона комитетом, комиссией Совета Федерации.
7. Рассмотрение закона на заседании Совета Федерации. Особенности рассмотрения федерального закона, не подлежащего обязательному рассмотрению Советом Федерации. Одобрение закона Советом Федерации.
8. Отклонение закона Советом Федерации: порядок и юридические последствия.
9. Порядок подписания закона Президентом Российской Федерации.
10. Обнародование закона: юридическое значение. Порядок официального опубликования законов. Источники официального опубликования.
11. Вступление закона в силу: общий порядок, порядок, предусмотренный самим законом.
12. Вето Президента РФ: основания, процедуры.
13. Правовое регулирование преодоления разногласий между субъектами законодательного процесса.

Дополнительная литература к теме:

1. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 22.09.2017) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (раздел III).
2. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 25.07.2017) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (часть 2).
3. Ковалева К.А. Реализация Президентом Российской Федерации права вето на «экономические законы» как форма опосредованного участия в управлении социально-экономической сферой // Современное право. 2015. № 9. С. 38 - 43.

Тема 5. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: стадии и процедуры.

1. Правовое регулирование законодательного процесса в субъектах РФ.
2. Особенности законодательного процесса в отдельных субъектах Российской Федерации.

3. Проблемы обеспечения соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству конституций (уставов), законов и подзаконных правовых актов субъектов РФ.

Дополнительная литература к теме:

1. Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 (ред. от 24.11.2016) «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области».
2. Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. от 04.07.2017) «Устав (основной Закон) Амурской области».

Тема 6. Правотворчество Президента РФ и органов исполнительной власти.

1. Место и роль правовых актов Президента в правовой системе Российской Федерации.
2. Особенности подготовки нормативных актов Президента РФ.
3. Подзаконные правовые акты органов исполнительной власти: общая характеристика и особенности принятия.

Дополнительная литература к теме:

1. Указ Президента РФ от 02.05.1996 № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации».
2. Распоряжение Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп (ред. от 12.01.2010) «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» (вместе с «Порядком подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации»).

Тема 7. Муниципальный правотворческий процесс: стадии и процедуры.

1. Система правовых актов муниципального образования.
2. Особенности принятия муниципальных актов с использованием институтов прямой демократии.
3. Особенности принятия муниципальных правовых актов органами местного самоуправления и должностными лицами.

Дополнительная литература к теме:

1. Решение Думы города Благовещенска от 26.05.2005 № 62/89 (ред. от 27.03.2018) «О принятии Устава муниципального образования города Благовещенска».
2. Решение Благовещенской городской Думы от 30.03.2006 № 12/46 (ред. от 24.11.2016) «О принятии Регламента Благовещенской городской Думы».

3 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

Самостоятельная работа магистрантов направлена на решение следующих задач:

- дать более полное представление об особенностях правотворчества, нежели это возможно в рамках общего объема курса;
- познакомить с содержанием правотворчества;
- дать более подробное представление о современных проблемах правотворчества.

В рамках изучения курса «Современные проблемы правотворчества» предполагается самостоятельная работа магистрантов с монографической литературой, периодикой, нормативным материалом, как предлагаемым преподавателем, так и дополнительными источниками.

Качественными результатами самостоятельной работы магистранта, оцениваемой преподавателем, являются:

1) ответы на вопросы по тематике лабораторных и практических занятий. Ответы на лабораторных и практических занятиях – обязательное условие положительной оценки по итогам работы в целом. Для подготовки к занятиям используются основная учебная литература, лекционный материал, дополнительная литература и нормативные акты. Отличная оценка по итогам занятия выставляется магистранту в следующих случаях:

- ответ на один из вопросов плана занятия с обязательным использованием дополнительной литературы и первоисточников;
- ответы на дополнительные вопросы с обязательным использованием дополнительной литературы и первоисточников в течение всего занятия.

2) доклад (реферат) по предложенной тематике вопросов занятия, либо выбранной самостоятельно и согласованной с преподавателем.

Продолжительность доклада 10-15 минут. Основной задачей докладчика является наиболее полное изложение выбранного вопроса, с использованием дополнительной литературы (использование основной учебной литературы при подготовке доклада должно быть ограниченным). Приветствуется свободное выступление, с отрывом от текста, поскольку это дает возможность потренироваться в публичных выступлениях, и умение владеть вниманием аудитории.

По желанию, выступление может быть проиллюстрировано наглядным материалом (таблицы, графики и т. д.);

Для систематизации знаний по дисциплине первоначальное внимание магистрантам следует обратить на рабочую программу курса, которая включает в себя разделы и основные проблемы дисциплины, в рамках которых и формируются вопросы для промежуточного и итогового контроля. Поэтому, заранее ознакомившись с программой курса, можно лучше сориентироваться в последовательности освоения курса с позиций организации самостоятельной работы.