

Тема 6. ПОДГОТОВКА И ПРИНЯТИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

(ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС).

Законодательный процесс, т.е. процесс создания нормативных правовых актов – это основной этап процесса создания системы законодательства. Он представляет собой сложную систему действий, разнообразных по смыслу и по форме, и сам делится на несколько подэтапов, каждый из которых имеет свое функциональное назначение.

В законодательном процессе участвуют:

- палаты Федерального Собрания
 - Президент РФ
 - Правительство РФ
 - федеральные органы исполнительной власти
 - органы государственной власти субъектов РФ
 - другие заинтересованные государственные органы
-

1. Подготовка проектов нормативных правовых актов.

1.1 Понятие и значение подготовки законопроектов.

Подготовка проектов актов законодательства представляет собой разработку текстов будущих нормативных правовых актов и является логическим продолжением законотворческого познания, будучи тесно с ним связана.

Самым активным участником такой деятельности выступают **министерства и ведомства**, готовящие проекты нормативных правовых актов по кругу вопросов, входящих в их ведение.

Именно министерства и ведомства располагают всем необходимым для подготовки на высоком профессиональном уровне качественных законопроектов

1.2 Планирование законотворческой работы.

Наиболее важным требованием к законодательному процессу является его *системность*, этот принцип реализуется в форме создания нормативных правовых актов в соответствии с особым *планом законопроектной работы*.

Планирование создания нормативно – правовых актов позволяет:

- осуществлять законотворческое регулирование едино и комплексно;
 - более рационально распределить усилия по созданию нормативных правовых актов, четче и эффективнее организовать работу по их подготовке и приведению в соответствие друг с другом;
 - скоординировать усилия участников законотворческой деятельности, сосредоточив основное внимание на наиболее важных с точки зрения потребностей и интересов общества.
-

Планы законотворческой работы бывают:

- **текущие** (на определенные краткосрочные промежутки времени: на месяц, квартал, полугодие, год) - более конкретны и предполагают разработку конкретных актов с точным сроком окончания работ над ними;
 - **перспективные** (на срок до 3 лет) носят более общий характер и могут предусматривать как разработку конкретных законопроектов, так и разработку новых систем нормативных правовых актов без точного определения времени их разработки.
-

В план законопроектной работы следует включать:

- перечень разрабатываемых проектов нормативных правовых актов;
- перечень ответственных за их разработку структурных подразделений и конкретных должностных лиц;
- перечень участвующих в той или иной форме в разработке проектов структурных единиц органов, подведомственных организаций и конкретных должностных лиц;
- график предстоящей законопроектной работы, сроки подготовки текстов законопроектов, определяемые в пределах общего срока на который рассчитан план;
- иные сведения, необходимые для организации работы над проектами.

1.3 Концепция законопроекта.

Концепция законопроекта **представляет собой** концентрированное выражение сути сформулированных в нем предписаний.

Концепция **служит** для определения целей создания нормативного правового акта (решение определенных проблем, правовое регулирование отношений, требующих такого регулирования, устранение имеющихся пробелов в праве, противоречий, множественности актов по одному и тому же вопросу и т. д.), излагаются принципы, на которых он основан, ожидаемый эффект, социальная и экономическая целесообразность принятия и исполнимость. В концепции в общих чертах определяется форма акта, его роль в системе законодательства.

Разработка концепции законопроекта **осуществляется** органами государственной власти либо самостоятельно, либо с привлечением специализированных научно – исследовательских организаций.

В концепции законопроекта в обязательном порядке должны быть определены:

предмет правового регулирования, общественные отношения, которые попадут под действие нормативного правового акта, который предполагается создать;

основная идея планируемого акта законодательства, причины его принятия, цели, приоритеты осуществляемого им правового регулирования;

принципы, определяющие содержание, смысл и будущее действие создаваемого акта (как отраслевые, так и иные)

круг лиц, попадающих под действие планируемого акта, изменения их правового статуса (с учетом ранее существовавших прав и обязанностей), последствия предполагаемого правового регулирования для их интересов;

место будущего нормативного правового акта в системе действующего законодательства с указанием отрасли, к которой он относится, положений Конституции и других вышестоящих по юридической силе актов

общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере системы нормативных актов (с указанием пробелов)

анализ отечественной истории правового регулирования соответствующих общественных отношений и иностранной законодательной практики в этой области;

анализ социально – экономических, политических и иных последствий реализации будущего нормативно – правового акта, обоснование его финансово – экономической исполнимости и целесообразности;

примерное содержание будущего законодательного акта, его структура, основные логические смысловые элементы.

1.4 Экспертиза законопроектов

- Экспертиза законопроекта - требующее специальных познаний и квалификации **исследование** проекта нормативно – правового акта, проводимое **с целью** установления возможности для его **усовершенствования** и устранения недостатков.

```
graph TD; A[ ] --> B[Официальная (проводимая специально на то уполномоченными органами государственной власти)]; A --> C[Частная (проводимая в неофициальном порядке организациями и частными лицами, не в рамках своих прямых служебных обязанностей).];
```

Официальная (проводимая специально на то уполномоченными органами государственной власти)

Частная (проводимая в неофициальном порядке организациями и частными лицами, не в рамках своих прямых служебных обязанностей).

Виды экспертизы законопроектов по цели проведения:

1. **Юридическая (формально – юридическая) экспертиза**- производится с целью установления соответствия рассматриваемого законопроекта с НПА более высокой юридической силы.
2. **Правовая экспертиза** - направлена на установление соответствия (или несоответствия) планируемого нормативного правового акта требованиям норм права, общественному интересу, социальным потребностям.
3. **Техническая экспертиза**, представляет собой установление факта соблюдения основополагающих принципов и правил законодательной техники, а так же анализ обоснованности применения тех или иных технических методов законотворчества.
4. **Лингвистическая экспертиза** - представляет собой установление значения текста будущего законодательного акта, уяснение истинного смысла содержащихся в нем предписаний исходя из правил русского языка

2.Стадии законодательного процесса.

Обязательные:

- законодательная инициатива
 - рассмотрение законопроекта и принятие закона Государственной Думой
 - одобрение закона Советом Федерации
 - подписание и обнародование закона Президентом
-

2. Стадии законодательного процесса.

Необязательные (дополнительные):

- преодоление возникших разногласий;
 - повторное принятие законопроекта (преодоление права вето).
-

3. Законодательная инициатива.

Первое формальное действие, предпринимаемым с целью утверждения законопроекта, его вынесение на рассмотрение в нижнюю палату парламента (в России – в Государственную Думу)

Основная функция - приведение в действие парламентского механизма создания законов.

Требования к оформлению законодательной инициативы в РФ:

текст законопроекта в виде документа на бумажном носителе с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

пояснительная записка к законопроекту, которая должна содержать информацию о предмете регулирования планируемого закона;

перечень нормативных правовых актов, в случае принятия закона подлежащих признанию недействительными, изменению, дополнению;

финансово – экономическое обоснование, авторитетное заключение о его материально – денежной исполнимости, целесообразности и последствиях исполнения для экономики России;

специальное заключение Правительства России о возможности и целесообразности принятия - при рассмотрении законопроектов 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.

Правом законодательной инициативы обладают:

- Президент РФ
 - Совет Федерации
 - Депутаты Государственной Думы
 - Правительство РФ
 - законодательные (представительные) органы субъектов Федерации
 - Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ – по вопросам их ведения
-

4. Рассмотрение законопроекта и принятие закона.

- **Первое чтение** – обсуждение концепции законопроекта, оценка соответствия его положений Конституции РФ, его актуальности и практической значимости;
 - **Второе чтение** – обсуждение поправок к законопроекту, голосование за принятие или отклонение поправок;
 - **Третье чтение** – голосование за законопроект в целом.
-

5. Утверждение закона Государственной Думой.

- федеральный закон принимается большинством голосов (1/2) депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией
 - принятые законы в течение 5 дней передаются на рассмотрение Совета Федерации
-

6.Одобрение закона Советом Федерации.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации
подлежат законы по вопросам:

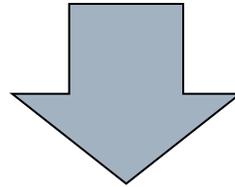
- ❑ федерального бюджета, федеральных налогов и сборов;
 - ❑ финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
 - ❑ ратификации и денонсации международных договоров России;
 - ❑ статуса и защиты государственной границы РФ;
 - ❑ войны и мира.
-

Закон считается одобренным, если:

- за него проголосовало более $\frac{1}{2}$ членов Совета Федерации
 - в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации
-

7. Подписание и обнародование закона (промульгация).

Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту



Президент РФ в течение 14 дней подписывает федеральный закон или отклоняет его (право вето)

Преодоление разногласий.

При отклонении федерального закона Советом Федерации Государственная Дума может:

**принять закон в прежней
редакции
2/3 голосов**

**принять закон с
изменениями
предложенными СФ**

**принять закон с
частичным
учетом замечаний
простым большинством
голосов и
вновь направить в СФ**

**создать согласительную
комиссию для
преодоления разногласий**

Повторное принятие закона (преодоление вето Президента):

вето Президента можно
преодолеть $2/3$ голосов
каждой палаты ФС

палаты могут принять
предложения Президента

палаты могут разработать
законопроект
в новой редакции

палаты могут принять
предложения Президента
частично и
вновь направить ему
на рассмотрение

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ :

- чрезвычайное положение
 - принятие в РФ и образование в ее составе нового субъекта
 - описание и порядок официального использования Государственного Флага, герба и гимна РФ
 - референдум
 - и др.
-

Федеральные конституционные законы

- Принимаются 2/3 голосов Государственной Думы и 3/4 голосов Совета Федерации
 - Президент не может наложить вето
 - Подписываются и обнародуются в течение 7 дней
-

Законы о поправке к Конституции.

- Инициатива принадлежит специальным субъектам
 - Принимаются в порядке, установленном для федеральных конституционных законов
 - Необходимо одобрение поправок органами законодательной власти не менее $2/3$ субъектов РФ
-

8. Опубликование и вступление в силу законов.

Официальное опубликование - помещение полного текста закона (или иного НПА) в периодических изданиях – специально признаваемых законодательством средствах массовой информации. Для федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания - «Парламентская газета», «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации».

Порядок вступления федерального закона и федерального конституционного закона в законную силу.

Общее правило

ФЗ и ФКЗ, вступают в силу по истечении 10 (десяти) дней с момента их официального опубликования.

Специальный порядок:

- в самом законе называется конкретная дата вступления в силу документа
- порядок вступления в силу закона определяется отдельным документом – законом о введении его в действие

Закон не может вступить в силу до его официального опубликования.
