

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционно-правовые основы законодательного процесса в
парламенте: сравнительно-правовой анализ Российской Федерации,
Федеративной Республики Германии, Республики Беларусь и
Республики Казахстан**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 266 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Кочубея Алексея Андреевича

Научный руководитель
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
к. полит. н., доцент

Е.В. Бердникова

Зав. кафедрой конституционного
и муниципального права,
д. юрид. н., профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2016

Введение

Актуальность темы исследования. Практическая деятельность активного законодательного разрешения общественно-политических вопросов современных государств указывает, как значим процесс создания закона, являющего ключевым регулятором всевозможных аспектов взаимодействия индивида, общества и государства. Точность и ясность процедуры принятия законодательных актов дает гарантию соблюдения прав граждан, приводит к минимальной возможности их ущемления.

Этого можно достичь многосторонним обсуждением проекта закона, учитывающим мнение заинтересованных социальных групп, раскрытием необходимости принятия закона, обусловленной реальностью его использования, достижением действенной сбалансированности в процессе принятия законодательного акта полномочий некоторых ветвей государственной власти, которые выражают народный суверенитет. Создание законов, которые обстоятельно или формально не соответствуют конституционным принципам, или не отвечают государственно-правовым и общественно-социальным реалиям скрывают в себе угрозу умаления престижа публичной власти и отрицательного влияния на всю правовую систему государства. В этой связи существенное значение заслуживает обращение к опыту и пониманию надлежащей парламентской практики европейских стран.

Нормативной базой исследования послужили Конституция РФ и конституции зарубежных стран, российское законодательство и подзаконные нормативные акты, а также законодательство Республики Казахстан, Республики Беларусь и ФРГ.

Цель исследования: изучить и сравнить законодательный процесс в странах СНГ и Федеративной Республике Германия.

Соответственно поставленной цели выдвигаются следующие **задачи**:

- изучить понятие и принципы законодательного процесса;
- раскрыть содержание и стадии законодательного процесса;
- рассмотреть особенности законодательного процесса в Республике Казахстан;
- охарактеризовать особенности законодательного процесса в Республике Беларусь;
- рассмотреть особенности законодательного процесса в Федеративной Республике Германия.

Методологическая основа. Решение таких задач предопределяет обширное применение таких научных методик, как диалектической и юридико-логической, требующихся в процессе изложения и анализа правовых норм, которые регулируют общественные отношения, появляющиеся в ходе принятия законов; сравнительно-правовой, применяющейся при сопоставлении содержания этапов законодательных процессов западноевропейских федераций; структурно-функциональной, раскрывающей взаимозависимость и взаимодействие структуры представительного органа и его законодательной функции; аналитической, позволяющей обрабатывать информацию о законодательной деятельности парламента для получения новых знаний; статистической, при помощи которой числовые данные систематизируются и отражаются данные о качественной характеристике явления.

Научная новизна исследования заключается в том, что комплексное сравнительно-правовое исследование особенностей законодательного процесса в Казахстане, Беларуси и Германии проведено впервые.

Положения, выносимые на защиту:

1. Дано определение законодательного процесса как нормативно урегулированной и осуществляемой в рамках законодательно установленных процедур деятельности уполномоченных органов государственной власти и

должностных лиц по внесению и рассмотрению законопроектов в парламенте, а также принятию и промульгации законов.

2. Проведено обобщение мнений по вопросу стадий законодательного процесса, основными из которых являются внесение законопроекта или законопредложения (законоинициатива); обсуждение законопроекта в парламентских палатах и комитетах (комиссиях); принятие закона; санкционирование, промульгация и опубликование закона.

3. Сделан вывод о парламентаризме Казахстана как об индивидуально развивающемся по своим правилам и законам с учетом экономических и социальных особенностей страны.

4. Дано заключение о том, что законотворческий процесс в Республике Беларусь включает следующие стадии: законодательная инициатива, предварительное рассмотрение законопроектов в Палате Представителей, принятие закона Палатой Представителей, рассмотрение и одобрение законов Советом Федерации, рассмотрение и подписание законопроекта Президентом Республики Беларусь, обнародование закона.

5. Сформулирован вывод о том, что законодательный процесс в ФРГ имеет однонаправленный характер, т.е. принятие законов и их изменение происходит в нижней палате парламента, а верхняя палата имеет право отклонения принятых нижней палатой законов.

6. Дается вывод о сходстве практической направленности, целей и задач, решаемых при процедуре первого чтения законопроектов в парламентах России и Германии, заключающихся в определении необходимости принятия закона, детальном ознакомлении депутатов парламента и других участников законотворческого процесса с предлагаемым проектом закона, информировании широкой общественности о поступившем законопроекте и о том круге проблем и вопросов, которые предлагается законодательно урегулировать.

Структура и содержание работы. Настоящая работа включает в себя введение, две главы, состоящие из пяти параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

Основное содержание работы

Первая глава «Конституционно-правовые основы законодательного процесса» в которой последовательно рассматриваются сущность и стадии законодательного процесса.

В первом параграфе «Понятие и принципы законодательного процесса» рассматривает природу законотворческого процесса как узкотрадиционном понимании, так и всеобъемлющем.

В узкотрадиционном понимании туда включается внесение законопроекта, процесс его обсуждения, принятия и опубликования.

В широком затрагивается прогнозирование и планирование законопроектных мероприятий.

Г.П. Ивлиев и Г.А. Гаджимагомедов, в широком понимании законодательного процесса, раскрывают его сущность в качестве регламентированной деятельности компетентных органов государственной власти и должностных лиц, направленной на разработку, внесение и рассмотрение законопроектов, а также принятие, одобрение, подписание, обнародование (официальное опубликование) и реализацию законов .

В настоящее время в России сложилось несколько подходов к содержанию законодательного процесса, а также к термину, определяющему указанное явление.

Так, ряд авторов сводят понятие процесса к деятельности законодательных органов государственной власти по рассмотрению законопроектов, принятию и обнародованию законов, внесению в них

изменений и отмене законов. Другие исходят из определения законодательного процесса как совокупности стадий, следующих одна за другой, а именно принятия, одобрения и обнародования законов Российской Федерации Государственной Думой Федерального Собрания РФ, Советом Федерации Федерального Собрания РФ . Эти подходы, в любом случае, сводятся только к деятельности законодательных органов государственной власти по созданию закона. Объяснением данного подхода, вероятно, может служить историческая традиция подобного понятия, а именно непризнание советским государственным правом принципа разделения властей. Представляется, что подобная позиция не отвечает современным реалиям, а потому необходимо выработать новый подход.

Автор приходит к выводу, что законодательный процесс нужно понимать как строго регламентированную деятельность, являющуюся совокупностью процедурных действий (стадий законодательного процесса) уполномоченных на это субъектов, которая направлена на создание акта высшей юридической силы – закона. Главным и ведущим субъектом в законодательном процессе, выступает высший представительный законодательный орган – парламент. Тематика законодательного процесса очень актуальна в сегодняшнем мире, где у государства есть задача - укрепить его правовую основу. Некомпетентность, торопливость законодателя, пренебрежение основами законопроектного процесса - все это причиняет ущерб правовой системе.

Параграф второй «Содержание и стадии законодательного процесса» посвящен различным мнениям специалистов о стадиях законодательного процесса.

В российской и зарубежной правовой практике и литературе вопросам стадий законотворчества уделено большое количество книг, диссертаций и статей. В большинстве случаев имеет место узкое понятие законодательного процесса и его стадий. Такой подход весьма четко отражен Ширяевым Ю.Е.

в докладе на международном семинаре, который был посвящен созданию и принятию законов в правовом государстве¹. Им было отмечено, что исследование правовых норм, которые регламентируют законодательный процесс на федеральном уровне, указывает на следующие стадии: 1) внесение законопроекта при соблюдении существующего порядка в Государственную Думу; 2) рассмотрение законопроекта Государственной Думой и дальнейшее его принятие, или отклонение; 3) одобрение Советом Федерации принятого Федерального закона или же отклонение его; 4) подписание и обнародование Президентом принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации федерального закона либо его отклонение; 5) официальная публикация и вступление в силу федерального закона, который подписан Президентом.

Этого же мнения придерживаются авторы курса «Парламентское право России»².

В некоторых случаях выделяются стадии законодательного процесса, связываемые с отклоненными Советом Федерации или Президентом федеральными законами. По этой трактовке, в дополнительные стадии включаются:

1) повторное рассмотрение Государственной Думой Федерального закона, который отклонен Советом Федерации, его принятие, учитывая предложения согласительной комиссии, или в существующей редакции;

2) повторное рассмотрение Советом Федерации принятого Государственной Думой Федерального закона учитывая предложения согласительной комиссии, его одобрение или отклонение;

¹ Ширяев Ю.Е. Структура законодательного процесса (стадийная архитектура) // Ученые записки Российского государственного социального университета. - 2012. - № 7. - С. 75.

² Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; Гос. Дума Федер. Собр. РФ, Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. - М. : Издание Государственной Думы, 2013. - С.164.

3) подписание или отклонение Президентом Федерального закона, который отклонил Совет Федерации и приняла Государственная Дума в прежней редакции;

4) рассмотрение Государственной Думой Федерального закона, который отклонил Президент, его принятие в редакции, учитывающей предложения Президента или в старой редакции;

5) повторное рассмотрение Советом Федерации федерального закона, который приняла Государственная Дума в редакции, учитывающей предложения Президента или в старой редакции, его одобрение либо отклонение;

6) подписание Президентом Федерального закона, который одобрен Советом Федерации в ходе его повторного рассмотрения¹.

Вторая глава «Сравнительно-правовой анализ законодательного процесса в зарубежных парламентах» посвящена особенностям законодательного процесса в таких странах, как Республике Казахстан, в Республике Беларусь, в Федеративной Республике Германия.

В первом параграфе раскрываются **«Особенности законодательного процесса в Республике Казахстан»**.

В сравнении с прочими странами, имеющими многовековую демократическую историю и парламентские устои, парламентаризм Казахстана достаточно молод. Несмотря на большое число советов перенять и сформировать идеальную модель парламентаризма, Казахстан строит и усовершенствует данный институт постепенно по своим правилам и законам, учитывая экономические и социальные особенности страны. В Казахстане эффективность развития парламентаризма увязана единством современного состояния и исторически сложившимися предпосылками.

¹Гранкин И. В. Парламентское право Российской Федерации : курс лекций. - М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – С.85.

Существенные сложности усовершенствования законодательного процесса на настоящем этапе: оптимизация законопроектного планирования, научно-экспертного и ресурсно-кадрового обеспечения, взаимодействия ветвей власти, а также укрепления взаимосвязи с гражданским обществом и использование наилучших мировых законодательных стандартов – вполне возможно преодолеть без внесения изменений в Основной закон. Представляется, что в текущем моменте не нужно изменять саму Конституцию, либо ее разделы, которые регулируют законотворческий процесс. Сейчас необходимо акцентировать внимание на формировании правового поля и условий для постепенного проведения политических реформ, формат которых ясно определил глава государства: закрепление того, чего удалось достичь, дальнейшее поступательное развитие экономики и модернизация государственного управления. При этом, по мнению некоторых политологов, общество твердо убеждено в том, необходимо с большой осторожностью решать весь комплекс вопросов, которые касаются изменения политической трансформации. Председатель Мажилиса парламента республики У. Мухамеджанов вполне резонно обратил внимание, что мы не имеем права ошибаться, когда речь идет о политических преобразованиях, тем более – проявлять нетерпение и поспешность. Здесь однако надо помнить, что при законодательном урегулировании таких важнейших процессов вредоносными также оказываются и чрезмерная осторожность, и консерватизм, которые, как правило, приводят к застойным процессам в обществе.

Анализ информации о прохождении законопроектов в Мажилисе Парламента Республики Казахстан иллюстрирует, что законопроекты очень долго рассматриваются Комитетами Мажилиса, их принятие растянуто на два-три года. Комитеты не выдерживают сроки их рассмотрения, что часто приводит к нарушениям срока подготовки заключения на представленные законопроекты. Часто, с поспешностью принятые и непродуманные законы в

действии являются недостаточными и не полными, не охватывают весь спектр возможных последствий. И, поэтому появляется необходимость в принятии поправок или пересмотре всего закона.

Сегодня законодательный процесс включает в себя два параллельных процесса – планирование законопроектных работ, то есть подготовка плана и собственно проработка проектов законов.

Проанализировав законотворческий процесс в Республике Казахстан автор пришел к следующим выводам:

- законодательная инициатива принадлежит в первую очередь Президенту Республики Казахстан, а также Депутатам Парламента и членам Правительства.

- проект и формулировку закона разрабатывает и принимает на начальной стадии Мажилис Парламента.

- в разработке и принятии закона принимают активное участие Мажилис и Сенат Парламента, Конституционный Совет и Президент Республики Казахстан.

- заключительный этап принятия закона заключается в подписании его Президентом Республики Казахстан;

- Парламент Республики Казахстан может делегировать Президенту РК, на определенный срок законодательные полномочия.

Главной особенностью парламентаризма Казахстана в отличие от других стран, является то, что он еще только начинается складываться, но по своим правилам и законам, учитывая экономические и социальные особенности страны.

Во втором параграфе раскрываются **«Особенности законодательного процесса в Республике Беларусь»**. Законодательный процесс в белорусском парламенте включает следующие стадии.

Первой стадией в законодательном процессе выступает прогноз и планирование развития законодательства.

Второй стадией законодательного процесса является законодательная инициатива. Конституцией закрепляется круг органов и лиц, которые обладают правом законодательной инициативы (статья 99). Его имеют в распоряжении Президент, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, правительство, и граждане, которые обладают избирательным правом, в количестве не меньше 50 тыс. человек.

Третья стадия включает предварительное рассмотрение проектов. Попавшие в Палату представителей проекты законов и постановлений по Регламенту направляются в управление Секретариата Палаты представителей, которое осуществляет экспертно-правовую деятельность, подготавливая заключение о факте соответствия законопроекта требованиям Регламента. Председателем Палаты представителей либо его заместителем назначается головная комиссия с целью предварительного рассмотрения законопроекта и подготовки заключения по нему.

Четвертая стадия – рассмотрение проекта на заседании Палаты представителей. Рассмотрение проектов законов, вносимых в Палату представителей, проводится в двух чтениях, если другое не предусматривает Регламент.

Пятой стадией является принятие закона. После проведения согласования по всем статьям, главам, разделам и прочим составляющим проекта, и всем имеющимся поправкам, законопроект ставится на голосование в общем.

Шестой этап – рассмотрение и одобрение, либо отклонение Советом Республики принятых законопроектов.

Последним этапом законодательного процесса выступает подписание и обнародование закона.

Таким образом, в Республике Беларусь законотворческий процесс включает следующие стадии: законодательная инициатива, предварительное рассмотрение законопроектов в Палате Представителей, принятие закона

Палатой Представителей, рассмотрение и одобрение законов Советом Федерации, рассмотрение и подписание законопроекта Президентом Республики Беларусь, обнародование закона.

В параграфе третьем **«Особенности законодательного процесса в Федеративной Республике Германия»** раскрываются характерные функции законодательных палат.

Что касается законодательного процесса в Федеративной Республике Германия, то руководствуясь буквой Основного закона ФРГ, а также теоретическими концепциями, парламентом страны считают однопалатный Бундестаг (Федеральный съезд). Касаемо иного коллегиального органа - Бундесрата (Федеральный совет), он действующей редакцией ст. 50 Основного закона характеризуется в качестве органа, посредством которого земли принимают участие в законодательстве и администрации Федерации и в делах Европейского союза. Ни в Основном законе, ни в научных разработках немецких авторов Бундесрат не рассматривают в роли второй или верхней палаты германского парламента, хоть и на практике он играет именно такую роль.

Существующие в Германии требования об обязательном объединении депутатов парламента для реализации права законодательной инициативы, естественным образом ограничивают количество вносимых ими законопроектов. Согласно сложившейся законодательной практике, парламентское большинство не особенно активно участвует в инициировании законодательной деятельности, но в силу своих зачастую неформальных отношений с правительством передает ему право внесения законопроектов. Это обусловлено тем, что правительство обладает гораздо большими возможностями для подготовки проектов законов.

В заключении диссертант излагает общие выводы по теме исследования, останавливаясь подробно на влиянии сложившихся в

рассматриваемых странах политико-технологических механизмов властного взаимодействия на ход и результат законотворческого процесса.

Заключение

Одним из важнейших признаков законодательного процесса выступает разделение его на стадии. Законодательный процесс является общностью составляющих его этапов, каждый из которых имеет свои особенности, задачи, субъекты и направлен на решение определенных целей, успешное достижение которых представляется требуемым условием и неотъемлемой предпосылкой для перехода к последующему этапу законотворчества и, впоследствии для принятия закона. Нужно отметить, что проблема количества стадий законодательного процесса и выбора истинно первоначальной стадии вызывает в юридической литературе некоторые дискуссии.

Основываясь на анализе законодательных актов, рассмотренных в диссертационном исследовании государств, автор получает вывод, что число стадий законодательного процесса и содержание включаемых в них процедурных действий могут не совпадать в различных государствах, но есть общая точка соприкосновения - все они в своей общности и последовательности перехода от одной стадии к другой, направляются на достижение определенного результата - принятия закона.

Таким образом, законодательный процесс нужно расценивать в качестве строго регламентированной деятельности, представляющей собой общность некоторых процедурных действий специально уполномоченных субъектов, которые направлены на формирование акта высшей юридической силы – закона.

Законотворчество в зарубежных странах Содружества формируется из четырех этапов: 1) законодательная инициатива; 2) обсуждение законопроекта; 3) принятие закона; 4) его опубликование. Такая процедура имеет некоторые сложности в парламентах с двухпалатной структурой.

В парламентах с двухпалатным устройством законопроект вносят в нижнюю палату парламента (в Казахстане, к примеру, в Мажилис Парламента; в Беларуси — в Палату представителей Национального Собрания).

Президент в Беларуси и Казахстане обладает правом определения приоритетности рассмотрения законопроектов, и объявления рассмотрения проекта закона срочным, то есть парламент обязан рассмотреть конкретный проект на протяжении месяца с момента его внесения.

В государствах с двухпалатным устройством парламента в ходе принятия закона принимают участие обе палаты парламента. Так, в Казахстане законопроект, который рассмотрен и одобрен большей частью голосов депутатов Мажилиса (нижней палаты Парламента) передают в Сенат, где его рассматривают не больше 60 дней. Принимаемый большей

частью депутатов Сената проект переходит в форму закона и в период 10 дней представляется Президенту на подписание. Отклоняемый большей частью голосов депутатов Сената проект возвращают в Мажилис. Если Мажилисом двумя третями голосов депутатов в повторном рассмотрении одобряется проект, его передают в Сенат для последующего обсуждения и голосования. Вторично отвергнутый проект закона не может вноситься во время той же сессии.

В Беларуси любой законопроект, если другое не предусматривает Конституция, сначала рассматривают в Палате представителей, а потом в Сенате. Законопроект, исключая случаи, предусматриваемые Конституцией, обретает статус закона после момента принятия Палатой представителей и одобрения Сенатом большей частью от состава каждой палаты. Принимаемые Палатой представителей законопроекты в период пяти дней передают в Сенат, где их рассматривают не больше двадцати дней, если другое не предусматривает Конституция.

Законодательный процесс в Германии начинает свой отсчет с законодательной инициативы. Право законодательной инициативы в ФРГ имеют: Федеральное правительство; депутаты Бундестага; члены Бундесрата. Законопроекты в Бундестаге рассматривают по классической схеме в 3-х чтениях: обсуждают основные положения и передают законопроект в требуемую отраслевую постоянную комиссию или комитет; постатейное обсуждение и голосование по статьям; обсуждение законопроекта в целом и голосование. После голосования законопроект направляется в Бундесрат. Характерной чертой законодательного процесса ФРГ выступает право Бундесрата по самостоятельному принятию законов без участия Бундестага. Это возможно, если Федеральным правительством законопроект считается неотложным и объявляются условия состояния законодательной необходимости. Бундестаг может передавать Федеральному правительству, Федеральному министру или правительству земли право создавать акты,

включаемые в область законодательной компетенции федерации. При передаче полномочий, которые касаются общегосударственных средств транспорта, связи и некоторых прочих проблем, нужно согласие Бундесрата.

Ведущим субъектом права законодательной инициативы в Германии, выступает правительства этой страны. Основная роль правительства этого государства в инициировании законотворческого процесса не должна восприниматься как признак того, что остальные субъекты права законодательной инициативы не обладают определенными возможностями и достаточной компетенцией для подготовки качественного и необходимого проекта закона, просто, можно сказать, что подобная ситуация типична для парламентарной формы правления. В России Правительство, конечно же, не настолько тесно связано и не так сильно зависит от парламентского большинства, что, однако, не может служить веским основанием для существующей на данный момент недостаточной активности в сфере осуществления им права законодательной инициативы.

Статьи с апробацией данной работы

"Применение делегированного законодательства в России". Печать