

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ
СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

А.В. Безруков, С.А. Пунтус

**П Р А В О Т В О Р Ч Е С К И Й П Р О Ц Е С С :
Р О С С И Я И З А Р У Б Е Ж Н Ы Й О П Ы Т**

Учебное пособие

Красноярск
СибЮИ МВД России
2009

УДК 342
ББК 67.400.6

Рецензенты А.Н.Кокотов – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Уральской государственной юридической академии;
К.Н.Княгинин – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета

Безруков, А.В.

Правотворческий процесс: Россия и зарубежный опыт : учебное пособие / А.В. Безруков, С.А. Пунтус. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2009. – ISBN 978-5-7889-0143-5. – 84 с.

ISBN 978-5-7889-0143-5.

Учебное пособие посвящено одной из основных тем конституционного права – правотворчеству и законодательному процессу в современных странах, раскрывается правовая основа и процедура законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях в России и за рубежом.

Предназначено для курсантов, студентов и слушателей Сибирского юридического института МВД России и других юридических вузов, обучающихся по специальностям 030501.65 Юриспруденция и 030505.65 Правоохранительная деятельность.

© Сибирский юридический институт МВД России, 2009.

© А.В. Безруков, С.А. Пунтус, 2009

Содержание

Введение	4
1. Правотворческий и законодательный процесс – понятие, сущность, соотношение, принципы	6
2. Федеральный законодательный процесс в России: стадии и проблемы реализации	17
3. Особенности регионального законодатель- ного процесса в Российской Федерации	40
4. Особенности законодательного процесса в зарубежных странах	50
Заключение	73
Рекомендуемая литература	75
Приложения	79

ВВЕДЕНИЕ

*«Законы новые пуская в оборот,
подумайте, сперва, чтобы народ
не действовал наперекор декретам.
Ребячество нельзя позволить в деле этом...»*
П. Ронсар

Конституцией РФ провозглашается, что Россия – это правовое государство (ст.1). В соответствии с современной политико-правовой доктриной основным отличительным признаком правового государства является верховенство закона, превалирование принципов права, а не мотивов политической целесообразности в деятельности государства. Второй Президент Российской Федерации В.В.Путин в свое время подчеркнул, что в России может существовать только единственная диктатура – диктатура Закона.¹

Процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он должен базироваться на принятых и закреплённых конституционно правилах, которые государство обязано соблюдать.

Законотворческая деятельность, будучи основной формой правотворчества, присуща многим органам государственной власти, поскольку они осуществляют деятельность, связанную как с реализацией правовых норм, так и с их созданием. Причем к законотворчеству как справедливо обращает внимание Президент РФ Д.А.Медведев, следует активнее привлекать представителей негосударственных формирований, Общественной палаты.²

Становление системы законодательства потребовало решения ряда вопросов как теоретического, так и прикладного

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 8 июля 2000 г. // Российская газета. 2000. 11 июля.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3–4.

характера. Выявились потребности разграничения правотворческих полномочий между федеративным Центром и регионами, научное осмысление вопросов соотношения регионального и федерального законодательства и масса других проблем.

Конституция РФ наделила субъекты Российской Федерации правом осуществлять собственное законодательное регулирование. В связи с тем, что региональное законодательство существует лишь несколько лет, актуальной является проблема разработки унифицированной процедуры его создания и обеспечения его надлежащего качества.

Тема законотворчества в системе конституционного права как никогда актуальна именно сегодня, когда перед государством стоит задача укрепления его правовой основы.

Учебное пособие строится по принципу от общего к частному, первоначально рассматривается понятие, сущность, отличия и принципы законотворческого и законодательного процесса, затем подробно рассматриваются стадии и проблемы реализации федерального законодательного процесса. Далее обозначены особенности и некоторые проблемы регионального законодательного процесса, обращено внимание на законодательную практику объединенного Красноярского края. Заключительная часть работы посвящена законодательному процессу в зарубежных странах.

Учебное пособие выполнено в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности 030505.65 (023100) «Правоохранительная деятельность», утвержденного приказом Министерства образования Российской Федерации от 18 января 2001 г. №155, и специальности 030501.65 (021100) «Юриспруденция», утвержденного приказом Министерства образования Российской Федерации от 2 марта 2000 г. №686 и может быть использовано при изучении раздела «Законодательный процесс» дисциплины «Конституционное право России» (тема «Законодательный процесс в Российской Федерации»), а также раздела «Парламент и парламентаризм» дисциплины «Конституционное право зарубежных стран» (тема «Высшие органы государственной власти и управления зарубежных стран. Муниципальные системы зарубежных стран»).

1. ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС – ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, СООТНОШЕНИЕ, ПРИНЦИПЫ

Правотворчество – одно из важнейших направлений работы любого государства. Это специфическая, требующая особых знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм. По результатам правотворческой деятельности – законам и иным нормативным правовым актам – судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности.

Повышение качества правовых решений, снижение до минимума числа неэффективных нормативных актов – постоянная задача законодателя.

В современном понимании правотворчество обозначается в двух аспектах. В узком смысле под правотворчеством подразумевают непосредственно сам процесс создания правовых норм компетентными органами. В широкой трактовке данный процесс «исчисляется» с момента правотворческого замысла и до практической реализации юридической нормы (подготовка, принятие, опубликование и т.д.).

Несмотря на различие в подходах к термину «правотворчество», он является общим и означает *правотворческую деятельность* компетентных органов, направленную на издание (принятие, официальное опубликование и введение в действие) нормативных правовых актов.

Выражение «издание нормативного акта» использовано в широком правотворческом смысле. Иногда это выражение употребляется в более узком значении, например как аналог выражений «принятие нормативного правового акта» или «опубликование нормативного правового акта». Однако в официальном смысле термин «издание нормативного правового акта» целесообразно использовать для обозначения совокупности основных правотворческих действий, включающей

принятие, официальное опубликование и введение в действие нормативного правового акта.

Таким образом, правотворчество имеет два основных признака – *деятельность* компетентных органов и *результат* этой деятельности в виде юридического документа.¹

Правотворчество в России и за рубежом осуществляется на различных уровнях: общенациональном (общегосударственном), региональном и муниципальном (местном).

Структурное содержание правотворческого процесса складывается из двух частей (их также называют этапами правотворческого процесса). Первая включает в себя организационные вопросы правотворчества, не связанные с юридически значимыми действиями (подготовка нормативного акта, обсуждение его в трудовом коллективе или организации), вторая в своей основе опирается на правовые начала, а точкой отсчета ее функционирования служит решение о подготовке проекта нормативного акта.

На первом (предпроектном) этапе выявляется потребность в урегулировании нормами права социальной проблемы. Оценивают потребность в правовом регулировании как общество через свои институты, так и государство в лице правотворческих и иных органов.

Второй этап – этап принятия правотворческого решения – имеет ряд особенностей. Во-первых, эта работа осуществляется непосредственно в правотворческом органе. Во-вторых, на данном этапе осуществляется собственно «творчество права» – создаются, изменяются или отменяются нормы права, происходит интеллектуальная работа над законопроектом.

Обе эти части неразрывно связаны между собой и представляют собой целостную процедуру по подготовке, принятию, официальному опубликованию и введению в силу правового документа.

Для конституционного права более важна вторая часть правотворческого процесса, являющаяся его стержневой частью.

С учетом этого в правотворческом процессе выделяют две основные стадии. Первая – предусматривает предварительное

¹ См.: Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика. Екатеринбург, 2001. С.23–32.

формирование государственной воли при составлении проекта нормативного акта. Все действия этой стадии носят *подготовительный характер и не порождают правовых последствий*. Вторая стадия – *официальное закрепление государственной воли в нормах права* – превращает проект нормативного акта в правовой акт, имеющий общеобязательный характер.

В зависимости от органов, осуществляющих правотворчество, его можно подразделить на:

1. законотворчество (законодательную деятельность);
2. исполнительное правотворчество (деятельность исполнительных органов);
3. правотворчество государственных органов с особым статусом.

В литературе также выделяется судебное правотворчество как деятельность судов по изданию нормативных предписаний, хотя это спорно. Но в последнее время все больше ученых склоняется к возможности осуществления судами правотворческих полномочий, в частности ряд решений Конституционного Суда РФ позволяют так утверждать. Признавая тот или иной правовой акт не соответствующим Конституции РФ, Конституционный Суд объявляет его утратившим юридическую силу. По сути, это есть внесение изменений в систему действующих правовых актов (юридических норм), а следовательно, такие постановления носят правотворческий характер. Кроме того, многие правовые акты Конституционного Суда России, аналогичных региональных судов о толковании конституции (устава), акты Верховного Суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ, уточняющие и конкретизирующие законодательство, рассчитаны на неоднократное применение и адресованы неопределенному кругу лиц, следовательно, имеют нормативный характер.¹

В России существуют *четыре основные формы правотворчества*: принятие нормативных правовых актов органами государственной власти; органами местного самоуправления;

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. М., 2005; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006; Кокотов А.Н. Конституционное право России : курс лекций. М., 2007; Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007; Он же. Источники права. М., 2005.

непосредственно народом путем референдума; заключение нормативных соглашений (между Российской Федерацией и ее субъектами, общественными формированиями и государственными органами и т.п.).¹ Кроме этого возможно осуществление правотворчества народом и в ходе реализации иных форм непосредственной демократии – сход граждан и др.

Наиболее важной формой правотворчества является *законодательная* деятельность – правотворческая деятельность по принятию, официальному опубликованию и введению в действие законов России или региональных правовых актов. Субъектами законодательной деятельности являются законодательные (представительные) органы и население России.

Исполнительное правотворчество имеет те же цели и должно осуществляться на основании федеральной Конституции и законов.

Исполнительными правотворческими органами являются органы исполнительной власти России и ее субъектов.

Гарантии демократии и законности в правотворчестве

Правотворческий процесс основывается на принципах, к числу которых можно отнести следующие: демократизм, законность, гуманизм, справедливость, научность, гласность, профессионализм, использование правового опыта, связь с практикой, своевременность.

Демократизм правотворчества предполагает установление и неуклонное осуществление особой демократической процедуры подготовки и принятия нормативно-правовых актов, заключающейся в широком участии в правотворчестве народных представителей, общественности, различных слоёв населения, в изучении и учете общественного мнения, а также поступивших при обсуждении проекта замечаний и предложений, их анализ и использование в окончательной выработке текста проекта. Следовательно, данный принцип указывает на необходимость участия народа в правотворческом процессе. Высшим проявлением демократизма правотворчества считается референдум.²

¹ См.: Головастикова А.Н., Дмитриев А.Ю. Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2005. С.458–470.

² См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И.Матузова, А.В. Малько. М, 2005. С.369.

Законность правотворчества предполагает проведение правотворческой деятельности только в соответствии законом, что выражается в установлении следующих критериев:

- *компетенционный* состоит в том, что правотворческий орган не имеет права выходить за рамки своей компетенции;
- *процессуальный*, т.е. соблюдение правотворческим органом процедуры разработки и принятия нормативно-правового акта;
- *содержательный* означает соответствие нормативно-правового акта праву прежде всего Конституции РФ и федеральными законам.

В качестве дополнительной гарантии законности правотворчества выступает государственная регистрация ведомственных нормативно-правовых актов. Это своеобразная контрольная функция государства, которая преследует цель обеспечения и соблюдения законности в деятельности федеральных министерств и ведомств, недопущения ущемления прав, свобод и законных интересов граждан и иных субъектов права.¹

Гуманизм говорит о направленности правотворчества на обеспечение и защиту прав и свобод личности, на удовлетворение человеческих потребностей. Интересы человека находятся в центре правотворческой деятельности. Этот принцип связан ещё с одним не менее важным принципом правотворчества – *справедливостью*, по-разному понимавшейся в ходе развития общества (кровная месть, талион и т.п.) и сегодня означающей равенство всех перед законом.

Научность правотворчества означает, что принятие любого нормативно-правового акта должно быть научно обосновано, то есть при осуществлении правотворческой деятельности необходимо:

- к подготовке проекта нормативно-правового акта привлекать различные научные учреждения, а также ведущих учёных-юристов;
- учитывать различные научные рекомендации относительно текста принимаемого нормативно-правового акта;

¹ См.: Жевакин, С.Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: краткий комментарий и обзор практики правоприменения / С.Н. Жевакин // Государство и право. – 1995. – № . – С.31.

– определить объективную потребность в правовом регулировании, выявить существующие социальные нормы, регулирующие данные общественные отношения, рассмотреть целесообразность подобного регламентирования;

– строго соблюдать правила юридической техники, выработанные юриспруденцией.

Гласность правотворчества выражается в необходимости ознакомления с проектами важнейших нормативно-правовых актов до их принятия, а также в возможности проследить волеизъявление депутатов представительных органов при полномочном голосовании (показ заседаний Государственной Думы, стенограмма заседания и т.п.). Нормативно-правовые акты – результаты правотворчества – непременно подлежат опубликованию. Не опубликованные акты не имеют юридической силы.

Профессионализм правотворчества имеет прямую связь с его качеством. К правотворческой деятельности должны привлекаться компетентные специалисты, которые обладают профессиональными знаниями и опытом в разработке законопроектов.

Использование правового опыта предполагает то, что при создании любого нормативно-правового акта правотворческие органы должны учитывать и опираться на уже известный положительный правовой опыт, накопленный историей по мере развития права. Причём здесь могут быть использованы как основные ценности права, так и любые достижения законодательства и юридической техники.

Связь с практикой необходима для изучения правотворческим органом вопросов эффективности принимаемых нормативно-правовых актов.

Своевременность правотворчества предполагает, во-первых, оперативное внесение изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты, во-вторых, создание новых норм в соответствии с качественным изменением общественных отношений или в общественных отношениях, что требует правового регулирования.

Итак, правотворческая деятельность сложна и ответственна. Основные конституционные требования к правотворчеству можно свести к следующим:

- ✓ законности нормативных правовых актов;
- ✓ отражения в законодательстве интересов населения;

- ✓ обеспечения демократизма и гласности при разработке и принятии нормативных правовых актов;
- ✓ единства, полноты и непротиворечивости системы нормативных правовых актов;
- ✓ согласованности правовых актов регионального уровня с федеральными;
- ✓ обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов;
- ✓ открытости и доступности информации о правовых актах.

Таким образом, правотворчество представляет собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества.

Проблема правильного понимания законотворчества и законодательного процесса охватывает комплекс вопросов, связанных с более широким родовым понятием «правотворчество» как созидательной деятельностью уполномоченных субъектов, направленной на установление новых, изменение действующих или отмену правовых предписаний, закрепляемых в нормативно-правовых актах.

Как и иная творческая деятельность, законотворчество есть сознательный процесс, имеющий определенную логику, последовательность, технику и практическую направленность.

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 публичной 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-экономи-

ческими и иными потребностями общества и не может осуществляться в отрыве от динамики общественных процессов.¹

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.² 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 ограничен по времени и по кругу лиц. Между тем законодательный процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее, как по времени, так и по содержанию, потому они не могут отождествляться.³ Не разведение этих категорий ведет к их смешению и не четкости выстраивания стадий законодательного процесса. Поэтому стадию разработки зако-

¹ См.: Ивлев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности : монография. М., 2008. С.18–20.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С.Пиголкина. М., 2000. С.17–20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. М., 2000. С.53–54.

³ Хотя в литературе отмечается и другая точка зрения, сводящая законодательный процесс к процедурной деятельности, а законотворческий процесс отличается созидательным началом анализируемой деятельности. См.: Правотворческая деятельность субъектов РФ. Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2001. С.72–73.

нопроекта следует выделять в рамках законотворческого, а не законодательного процесса, как делают некоторые авторы.¹

Таким образом, исходным началом законодательного процесса выступает законотворческий процесс, представляющий собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене законов, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества.

Правовыми формами реализации компетенции Федерального Собрания России являются принимаемые им акты, основными из которых являются законы.

В общей теории права под законом традиционно представляют основной правовой акт, издаваемый законодательным (представительным) органом или принимаемый путем народного голосования для регулирования важнейших общественных отношений.²

Однако в конституционном праве под *законом* понимается *правовой акт, как правило, нормативного характера, принимаемый в особом порядке парламентом, представительным (законодательным) органом власти субъекта Российской Федерации либо на референдуме Российской Федерации (субъекта Федерации), регулирующий наиболее важные общественные отношения и обладающий высшей юридической силой на территории Российской Федерации или субъекта Федерации соответственно.*³

Закон является разновидностью нормативных правовых актов и, следовательно, обладает присущими им признаками. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. под *нормативным правовым актом* понимается издан-

¹ См.: Ивлев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Указ. соч. С.20–21.

² Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С.81. Следует отметить, что некоторые правоведы признают одним из признаков закона его высшую юридическую силу (Ягофаров Д.А. Современная теория государства и права. Словарь категорий и понятий : учебное пособие. Екатеринбург, 1994. С.37). По всей видимости, данное положение следует понимать как необходимость соответствия законам всех других источников права. И таким образом, это не является противоречием положению ст.15 Конституции РФ, признающей за федеральной Конституцией высшую юридическую силу на всей территории России.

³ Конституционное право : словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2001. С.153.

ный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), *обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.*¹

Необходимо выделить *отличительные признаки законов:*²

1) особый предмет регулирования – наиболее важные общественные отношения и вопросы государственного значения;

2) особая юридическая сила, означающая, что иные правовые акты имеют подзаконный характер, то есть они должны соответствовать закону, а в случае их противоречия должно быть обеспечено действие закона;

3) возможность принятия закона строго определенными субъектами, а также особый порядок принятия, изменения и отмены законов. Данные признаки являются производными от верховенства законов;

4) территориальный принцип действия;

5) законы содержат нормы первичного, исходного характера; иные акты призваны в основном детализировать и конкретизировать предписания законов.

Действующая в России система законов включает: законы РФ о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы (включая кодексы и основы законодательства), действующие законы РСФСР и РФ, законы СССР, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст.76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Федерации принимаются федераль-

¹ О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. №2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2003. – №3.

² Подр. см.: Безруков А.В., Пунтус С.А. Законодательный процесс в Российской Федерации : лекция. Красноярск, 2006; Конституционное право : словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. С.152; Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Указ. соч. С.81; Пунтус С.А. Проверка конституционности законов по запросам судов Конституционным Судом Российской Федерации : монография. Красноярск, 2006 и др.

ные конституционные законы и федеральные законы, которые не могут противоречить первым (ч.3 ст.76).

Важно заметить, что имеются и ряд законов, прямо не называемых в Конституции (например, Закон РФ о поправках к Конституции), также необходимо помнить, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным федеральной Конституцией.

Законы принимаются палатами Федерального Собрания в особом порядке, который реализуется в *законодательном процессе*.

Важно и то, что Федеральное Собрание – монополист федерального законодательства, в то время как региональные законы принимаются парламентами соответствующих субъектов России, отличаются многообразием и различной юридической силой (конституционные, уставные законы субъектов РФ и т.д.). Таким образом, выделение и последовательное рассмотрение в России федерального и регионального законодательного процесса позволит оптимизировать уяснение его сути и значимости.

Àíí ðííî äëü ñàí íéíí òðíëü

1. Какова структура и состояние современного российского законодательства?
2. Как бы Вы соотнесли понятия правотворческий, законотворческий и законодательный процесс?
3. Выделите основные признаки законодательного процесса, раскрыв их значение
4. Какие основные принципы законотворчества Вам известны? Как они реализуются в законодательном процессе?
5. Насколько важен и как реализуется принцип законности в законодательном процессе?
6. Какие субъекты правотворчества Вам известны?
7. В чем выражен системный характер правотворчества?

2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИИ: СТАДИИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

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. Вряд ли можно принять подход, при котором разработка и реализация закона рассматриваются как начальная и конечная стадии законодательного процесса.¹ Как уже отмечалось, о них можно вести речь в рамках законотворческого процесса.

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, правом законодательной инициативы принадлежит главе государства, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ,² законодательным ор-

¹ См.: Ивлев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Указ. соч. С.20-21.

² В ряде зарубежных стран Правительство является основным источником законодательной инициативы, внося 90–100% инициатив с «коэффициентом выхода» 85–90%. В России доля законодательных инициатив Прави-

ганам субъектов России. По вопросам ведения Конституционного Суда России, Верховного Суда России и Высшего Арбитражного Суда России это право принадлежит и этим органам.

Тем самым Конституция РФ разделяет субъектов права законодательной инициативы на две группы: в первую входят субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками, вторую составляют субъекты, пользующиеся правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения.

Институт законодательной инициативы в конституционном праве выделяется особой сложностью.

Действующая Конституция РФ не внесла революционных изменений в реализацию права законодательной инициативы, правда несколько сузила круг субъектов законодательной инициативы по сравнению с прежней Конституцией РСФСР 1978 г. Из круга субъектов этого права выведены теперь комитеты и комиссии парламента, Генеральный прокурор России, общероссийские общественные организации. Что касается последних, то действительно с учетом активности политических партий в парламенте разумным будет наделить общероссийские объединения представлять законопроекты в профильные комитеты Государственной Думы, что в некоторой мере расширит диапазон участия общественных формирований в законодательном процессе. Возможно, есть смысл и подумать о включении в законодательный процесс объединений профессиональных юристов, Общественной палаты.¹ Также к числу субъектов законодательной инициативы логично было бы отнести Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Законопроекты по действующей Конституции РФ вносятся в Государственную Думу, в то время как за рубежом законопроекты могут вноситься в обе палаты парламента (США,

тельства около 23% с коэффициентом около 30% соответственно. См.: Гребенников В.В. Федеральный законодательный процесс в зеркале статистики // Государство и право. 1998. №9. С.94–95; Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2005. №7. С.21–23.

¹ Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. №3. С.8–15.

Франция, Италия). Между тем в дореволюционной России в соответствии с Основными законами 1906 г. законодательные инициативы могли поступать как в Государственный Совет, так и в Государственную Думу. Непоследовательностью отличался законодательный процесс и в Верховном Совете РСФСР. Теперь же стадии законодательного процесса отличаются последовательностью и центром законодательной инициативы является Государственная Дума.

Процедура законодательной инициативы является строго формализованной и урегулированной нормами конституционного права этапом законодательного процесса. Поэтому фаза, связанная с подготовкой проекта закона, предшествующая этапу законодательной инициативы, остается за рамками законодательного процесса, но входит в категорию правотворческого процесса. Эта фаза подготовки закона, как правило, не регулируется правовыми актами.

Однако в литературе предлагается включение в законотворческий процесс в качестве начальной стадии законодательной процедуры *идеи законопроекта*, представляющей собой систему научных или вненаучных суждений о необходимости принятия новых или изменения действующих правовых норм. Действительно, такой подход позволит повысить качество вносимых законодательных инициатив, рассмотрение которых занимает весьма много времени парламентариев, тем самым оптимизирует и упорядочит законодательный процесс.¹ Однако такой этап минимально формально регламентирован и фактически предшествует внесению законодательной инициативы. Следовательно, важно определить кем, в каком порядке и в какой форме будет рассмотрена идея законопроекта, как следует оформить решение о принципиальном ее одобрении или отсечении.

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

¹ См.: Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 10–13.

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 прийти и к положительному варианту решения, так как Конституция РФ и не запрещает такой вид обращения в российский парламент. А все, что не запрещено законом, дозволено. Потому актуальны предложения ученых о праве народной правотворческой инициативы, которая действует на местном уровне и внедрена в ряде субъектов РФ.¹

Необходимо также вспомнить о влиянии лоббирования на законодательный процесс на стадии, связанной с осуществлением законодательной инициативы. Результативность лоббирования групповых интересов представителей бизнеса, организаций, объединений и отдельных граждан зависит как от первоначальных методов воздействия на органы государственной власти (в том числе и в виде законодательных предложений), так и от возможностей проследить и отрегулировать возникающие противодействия вплоть до момента принятия окончательного решения. Зачастую лоббисты представляют готовые законопроекты с одновременной разработкой определенной стратегии продвижения законопроекта по ступеням законодательного процесса.

Интересно и то, что отстаиванием общественных интересов озабочены сами граждане. Больше всего общественных вопросов поднимают пенсионеры. Велика доля обращений в парламент по проблемам социальной сферы, обеспечения конституционных права, общественного порядка и управления.²

¹ См., напр.: Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. №3. С.9–10.

² См.: Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С.124.

Поэтому важно обратить внимание на предложение Президента РФ в Послании Федеральному Собранию РФ предусмотреть дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей негосударственных формирований, Общественной палаты. Президент РФ полагает полезным их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы – свободы человека, здоровья и собственности.¹

Сказанное подчеркивает существенную роль данной стадии в законодательном процессе, причем интересен этап законотворчества до законодательной инициативы, и он нуждается в отдельном исследовании.

Таким образом, 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.

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*, однако это 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 внесение 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, преду-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г.

сматривает 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 Думы¹ в текст законопроекта необходимо включать 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 утратившими 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.²

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-II ГД // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №7, ст.801.

² О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. // Российская газета. – 2006. – 6 декабря.

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

Согласно ст.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

¹ О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г.

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 обоснование необходимости урегулирования законом такой процедуры. И законодатель отреагировал на данный пробел в законодательстве, пусть и несколько не своевременно. Первоначально в ст.13 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (утратил силу²), а затем в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ введено положение об *обязательном согласовании проектов таких федеральных законов с субъектами Российской Федерации, закреплена процедура участия субъектов Российской Федерации в законодательном процессе по предметам совместного ведения.*

Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, направляются в законодательные и высшие исполнительные органы государст-

¹ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июня 1999 г. №119-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – №26, ст.3176.

² См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №27 (часть II), ст.2709.

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №42, ст.5005.

венной власти субъектов Российской Федерации для возможного внесения предложений и замечаний в месячный срок. Причем в течение этого срока рассмотрение законопроекта в Государственной Думе приостанавливается.

Закон предусматривает обязательность рассмотрения предложений и замечаний органов государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующим комитетом Государственной Думы. При этом, если органы государственной власти более чем 1/3 субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного проекта Федерального закона в целом, закон предусматривает создание согласительных комиссий с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации.

Отзыв на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается положительным в случае, если и законодательный, и высший исполнительный органы государственной власти субъекта РФ выскажутся за его принятие. Если их мнения разделились, следует считать, что мнение органов власти субъекта Российской Федерации не выражено.

Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются уже только в законодательные органы субъектов Российской Федерации для представления в Государственную Думу к ним поправок.

Важно обратить внимание на позиции Конституционного Суда РФ, который определил, что Конституция не предусматривает обязательного направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ, но такую процедуру вправе предусмотреть Государственная Дума,¹ что и было выполнено в обновленном Регламенте палаты. Впоследствии Суд сформулировал вывод о том, что предусмотренная законом процедура согласования не предполагает обязательного получения одобрения законопроекта субъектами Российской Федерации и не обязывает федеральный парламент удовлетворить требования субъектов Российской Федерации. Согласительные

¹ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. №1-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №3, ст.429.

процедуры не являются необходимым элементом федерального законодательного процесса, отступление от них не может служить основанием для признания федерального закона неконституционным по порядку принятия.¹

Третья стадия законодательного процесса включает рассмотрение законопроектов в Государственной Думе.

Это рассмотрение осуществляется *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.

¹ См.: По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. №8-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №18, ст.1833; также см.: Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. С.145–160.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении (ч.6 ст.119 Регламента Государственной Думы).¹

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.² Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов, то принятым или одоб-

¹ Возможность инициирования референдума федеральными органами государственной власти (включая и Государственную Думу) предусмотрена Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №27, ст.2710.

² Согласно Регламенту Государственной Думы голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным.

Количественное голосование представляет собой выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался». Подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся по каждому голосованию.

Рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в которых может принять участие каждый депутат. При этом предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях по каждому голосованию производится только по окончании голосования по всем вопросам. Если по итогам рейтингового голосования несколько вопросов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым считается решение по вопросу, набравшему наибольшее число голосов. Если по итогам рейтингового голосования ни один из вопросов не набрал достаточного для принятия числа голосов, то на повторное голосование ставится вопрос, набравший наибольшее число голосов. Решение по нему считается принятым, если при голосовании он набрал достаточное для принятия число голосов.

Альтернативное голосование представляет собой голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование. Подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.

Качественное голосование представляет собой альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: «очень плохо», «плохо», «удовлетворительно», «хорошо» и «очень хорошо».

ренным 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 – менее 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 законопроекта¹ 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, поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем предоставляется слово приглашенным лицам. Если у фракций и депутатов имеются возра-

¹ Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов.

жения, 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 редакционной 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 под-

счет голосов проводится во всех случаях отдельно по палатам (ст.ст.107, 135 Конституции РФ).¹ Суд исходил из того, что акты парламента должны выражать волю большинства в обществе, а не парламентского большинства, вследствие чего наличие вакантных мандатов депутатов не должно отражаться на итогах голосования.

Данное решение Суда вызвало много критики, двое судей выразили особое мнение. Конституционный Суд не смутило и постановление Съезда народных депутатов от 30 сентября 1991 г., в котором употребленный термин был истолкован как «количество избранных народных депутатов».²

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 он направляется Председателем верхней палаты Президенту России для подписания и обнародования. Единственный случай, когда законопроект направляется Председателем Государственной Думы Президенту РФ – это при преодолении несогласия сенаторов.

Четвертая стадия – рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации.

В соответствии с ч.3 ст.105 Конституции РФ 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 органов государственной власти субъектов Российской Федерации по этому федеральному закону.

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

¹ По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 года №2-П // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №16. – Ст.1451.

² См.: Захаров В.В. Указ. соч. С.138–140; Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. №12. С.49–50.

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 не одобренный верхней палатой парламента.¹ 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)

¹ По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. №1-П // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №13, ст.1207.

представляет свое заключение в ответственный комитет Совета Федерации.

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

Согласно ст.106 Регламента Совета Федерации¹ 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 считает 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.

¹ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №7, ст.635.

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, Федеральный конституционный закон и Закон РФ о поправках к Конституции РФ – квалифицированным не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Конституционный Суд подтвердил возможность одобрения «необязательных» федеральных законов верхней палатой, как в активной форме – путем голосования, так и в пассивной – без рассмотрения палатой, если такой Федеральный закон не был рассмотрен Советом Федерации в 14-дневный срок.¹ В этом же решении Суд подчеркнул, что в любом случае закон направляется главе государства Советом Федерации, за исключением случая, предусмотренного ч.5 ст.105 Конституции РФ, как упоминалось, при преодолении несогласия Совета Федерации Государственной Думой.

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;

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №18, ст.2253.

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 спикером верхней палаты 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 палата 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 закон¹ направляется главе государства,

¹ Важное значение имеет категория «принятый федеральный закон». Ведь, например, понятие «принятый федеральный закон», предусмотренное ч.1 ст.107 Конституции РФ относится к результату законотворческой деятельности обеих палат парламента, а следовательно, отличается от категории «принятый Государственной Думой федеральный закон». Именно поэтому Конституционный Суд РФ определил, что под «принятым федеральным законом» понимаются:

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.² 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 также 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

1) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

2) законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

3) законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации.

См. подр.: По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П.

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П.

² Захаров В.В. Указ. соч. С.141.

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: принять возражения Президента, внести соответствующие изменения в закон и вновь направить его главе государства; 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.¹

Обнародование закона предполагает доведение до населения информации о законе через СМИ, Интернет, иные каналы. Порядок официального опубликования определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»² и сводится к официальной публикации законов в определенных

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П; Несмеянова С.Э. Федеральное Собрание и Конституционный Суд: вопросы соотношения и взаимодействия // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С.228–235.

² О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : Федеральный закон от 14 июня 1994 г. №5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №8, ст.801.

изданиях. По общему правилу подписанный Президентом РФ закон в течение 7 дней публикуется в «Российской газете», «Парламентской газете» или «Собрании законодательства РФ» и вступает в силу по истечении 10 дней с момента публикации, если в законе не указано иное. 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 Президентом закон 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, но это 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,² что и законодатель выполнил, изменив положения ст.85 Регламента Государственной Думы.¹

¹ См.: По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. №11-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №16, ст.1879. См. также: Пунтус С.А. Указ. соч. С.52–53.

² См.: По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Россий-

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.

Àíí ðííí äëü ñàí íéíí òðíëü

1. Чем отличается круг субъектов законодательной инициативы от круга субъектов конституционной инициативы?
2. На какие законопроекты обязательно наличие заключения Правительства РФ?
3. Может ли Федеральное Собрание принимать законы по предметам собственного ведения субъектов Федерации?
4. В отношении каких законов Президент РФ не пользуется правом отлагательного вето?
5. На каких стадиях законодательного процесса проведение правовой и лингвистической экспертиз обязательно?

ской Федерации »: постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. №12-П // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №30, ст.3989.

¹ О внесении изменений и дополнения в статьи 24 и 85 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 октября 2002 г. №3172-III ГД // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №44, ст.4336.

6. В чем назначение первого, второго и третьего чтений законопроектов в Государственной Думе?

7. Когда законопроекты рассматриваются более чем в трех чтениях?

8. Какие из этапов законодательного процесса могут выпадать?

9. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?

10. Имеются ли особенности внесения законопроектов коллегиальными органами?

11. Как соотносится процедура возвращения закона с процедурой отклонения закона главой государства?

12. Когда принятый закон может направляться Председателем Государственной Думы Президенту РФ, минуя Совет Федерации?

13. Может ли Государственная Дума преодолеть вето Президента РФ при пассивном согласии Совета Федерации?

3. ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Многообразие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации тем не менее позволяет показать его общую модель и обозначить некоторые проблемы.

Правовой основой законодательного процесса в регионах является прежде всего Конституция РФ (ст.5, 72, 73, 76). Ряд важнейших параметров регионального законодательного процесса устанавливает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее Закон «Об общих принципах...»), который определяет:

- основы правового статуса парламентов субъектов РФ;
- основы законодательного процесса в регионах (ст.6–8);
- систему и основу деятельности (включая правотворческую) исполнительных органов субъектов Российской Федерации;
- общие положения об ответственности за нарушение регионального законодательства (ст. 26–28).

Несомненным источником регионального правотворчества являются учредительные документы субъектов Российской Федерации (конституции, уставы) и законы субъектов РФ.

В общем виде региональный законодательный процесс включает следующие стадии:

- 1) реализация законодательной инициативы;
- 2) предварительное рассмотрение законопроектов в парламенте субъекта РФ;
- 3) рассмотрение и принятие закона законодательным органом;
- 4) подписание и опубликование принятых законов главой региона;
- 5) вступление в силу законов.

Такая модель является общей, поскольку в ряде субъектов могут появляться дополнительные стадии. Например, в регио-

нах с двухпалатным парламентом будет соответственно отдельная стадия рассмотрения и одобрения закона второй палатой регионального парламента (Адыгея, Свердловская область). Некоторые субъекты РФ (Тюменская, Костромская области) включают в законодательный процесс наряду с традиционными стадиями процедуру подготовки законопроекта как этап, предшествующий стадии законодательной инициативы.

Право законодательной инициативы в соответствии со ст.6 Закона «Об общих принципах...» принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ круг субъектов права законодательной инициативы может быть расширен, когда таким правом наделяются иные органы, члены Совета Федерации – представители от законодательного (представительного) и исполнительного органов соответствующего субъекта РФ; общественные объединения, а также граждане, проживающие на территории данного субъекта РФ.

Например, согласно ст.139 Устава объединенного Красноярского края право законодательной инициативы принадлежит депутатам Законодательного Собрания, группе депутатов Законодательного Собрания, Губернатору края, Правительству края, гражданам в порядке народной инициативы, представительным органам местного самоуправления, федерации профсоюзов Красноярского края – по социально-трудовым вопросам, комиссии по почетным наградам и званиям – по вопросам ведения комиссии, Избирательной комиссии Красноярского края – по вопросам проведения краевых и местных выборов и референдумов.

Основной формой реализации законодательной инициативы является внесение законопроекта в региональный парламент. Возможно и внесение законодательных предложений.

Правильной следует признать законодательную практику тех регионов (Красноярский край, Кемеровская область), которые не допускают возможность реализации законодательной инициативы посредством законодательных предложений. Во-первых, такая возможность расширяет круг лиц, имеющих право обратиться в компетентные органы, в том числе и к обладающим правом законодательной инициативы, с предложениями, которые могут быть тщательно проработаны. Во-вторых, сама по себе идея разработки определенного закона не

вписывается в процедуру законодательного процесса, а предшествует его началу, имея неформализованный и не ограниченный по времени и порядку характер ее реализации.

Среди субъектов законодательной инициативы на региональном уровне особо выделяется высшее должностное лицо субъекта РФ. Поскольку данное должностное лицо занимает приоритетное место в государственно-властном механизме субъекта, то его предложения о принятии тех или иных законов должны рассматриваться в приоритетном порядке и во многом определять все направление законодательной деятельности в регионе.

Видится перспективной практика некоторых субъектов РФ по созданию института обращений с посланиями высших должностных лиц к региональным парламентам (по аналогии с посланиями Президента РФ к палатам российского парламента). Так, по состоянию на 1 июля 2008 г. данные политические документы были подготовлены в Санкт-Петербурге, республиках Башкортостан, Дагестан, Татарстан, в Пермском крае, Тюменской, Калужской, Архангельской, Кировской, Омской областях и ряде других регионов.¹

Одной из форм непосредственной демократии является народная или гражданская инициатива, которая нечасто встречается в региональном законодательстве. Так, согласно ст.38 Устава Красноярского края предусмотрено, что граждане могут осуществлять краевую народную инициативу путем внесения проектов правовых актов на рассмотрение Законодательного Собрания края, Губернатора края, Правительства края. Устав Волгоградской области разделяет гражданскую и законодательную инициативу. Под гражданской инициативой понимается право избирателя на обращение к депутату областной Думы с предложением о принятии или изменении областного закона (ст.16). Под законодательной инициативой граждан понимается право определенного числа избирателей представлять областной Думе проекты законов, а также иные предложения для их принятия в законодательном порядке (ст.17).

¹ См.: Брюнин В.В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности // Адвокат. 2008. №9.

Поэтому такую важнейшую форму, как народная законодательная инициатива, следует повсеместно использовать хотя бы в региональном законодательном процессе.

Внесенный в порядке законодательной инициативы законопроект регистрируется в аппарате регионального парламента, после чего принимается решение о возможности его принятия к рассмотрению.

Порядок принятия нормативных правовых актов законодательным органом определен федеральным законодателем в ст.7 Закона «Об общих принципах...». Конституция (устав) субъекта РФ принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов. Постановления принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

Проект закона субъекта РФ рассматривается законодательным органом не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного субъекта РФ.

Субъекты РФ по-разному решают вопрос о количестве чтений проектов законов. Большинство субъектов РФ вслед за федеральным законодателем устанавливают правило, согласно которому законопроекты рассматриваются в трех чтениях (Калининградская, Свердловская, Тульская области).

Ряд субъектов РФ ограничиваются двумя чтениями. Так, ст.140 Устава Красноярского края закрепляет, что проекты законов края рассматриваются Законодательным Собранием края в двух чтениях, проводимых, как правило, в различные дни. В первом чтении законопроект должен быть последовательно проголосован за основу и (или) по разделам либо статьям, во втором чтении – за основу и (или) по статьям, а также в целом. Каждому чтению законопроекта, по общему правилу, должно предшествовать его обсуждение в комитетах краевого парламента.

Каждое из двух-трех используемых чтений имеет свою специализацию. Задача первого заключается в уяснении и принятии общей концепции законопроекта, второе направлено на доработку законопроекта путем включения в него поступивших поправок и принятие закона в целом при отсутствии третьего чтения.

Общая процедура рассмотрения законопроекта в региональном парламенте схожа с федеральным законодательным процессом. Особенности заключаются в разном количестве чтений в субъектах РФ, необходимом (квалифицированном) большинстве голосов депутатов при принятии конституционных (уставных) региональных законов, рассмотрении законопроекта второй палатой парламента при ее наличии и согласительных процедурах между участниками законодательного процесса при возможных разногласиях.

В соответствии с п.2 ст.8 Закона «Об общих принципах...» законы субъекта РФ, принятые законодательным органом, направляются указанным органом для обнародования руководителю субъекта РФ в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Так, принятые Законодательным Собранием Красноярского края законы края в срок до семи рабочих дней со дня голосования по проекту в целом направляются Губернатору края.

Глава субъекта РФ обязан обнародовать конституцию (устав), закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом региона и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона.

Подписание закона является одним из важнейших прав главы региона, позволяющего ему принимать активное участие в законодательном процессе. В то же время это и его важнейшая обязанность. В случае подписания закона губернатором он направляется для официального опубликования, о чем оформляется соответствующее решение главы региона в форме указа (постановления).

Как и на федеральном уровне – Президент РФ, так и в субъектах РФ – глава региона вправе отклонить переданный ему закон субъекта РФ (использовать право «вето»). В случае отклонения руководителем субъекта РФ регионального закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее $2/3$ голосов от установленного числа депутатов парламента региона.

Например, губернатор Красноярского края в течение 14 дней со времени поступления к нему текста принятого Законо-

дательным Собранием закона обязан подписать его и передать для официального опубликования либо отклонить его, направив в Законодательное Собрание в течение срока, отведенного для его подписания, мотивированные возражения против принятия данного закона в целом или против принятия его отдельных частей. Выдвижение Губернатором края возражений против принятия отдельных частей закона должно сопровождаться внесением им предложений по изменению текста закона.

Предметом повторного рассмотрения Законодательным Собранием возвращенного закона может быть только возражение Губернатора края. Возражение Губернатора края против принятия закона в целом может быть преодолено Законодательным Собранием как путем принятия статей закона, вызвавших возражения с последующим принятием закона в целом, так и путем изначального принятия этого закона в целом. И в первом, и во втором случаях решение принимается голосами не менее $2/3$ от установленного числа депутатов.

Губернатор края в срок до 7 дней со дня поступления к нему закона, принятого Законодательным Собранием края в ходе повторного рассмотрения, обязан подписать его и передать для официального опубликования в качестве закона края.

Завершает региональный законодательный процесс стадия официального опубликования закона и вступление его в силу.

Суть такой стадии состоит в доведении до населения полного и точного текста принятого закона в официальном источнике опубликования. По общему правилу законы субъектов РФ вступают в силу на всей территории региона и распространяются на всех его жителей.

Что касается унификации процедуры регионального законодательного процесса, то следует признать, что имеет смысл консолидация регионального законодательства, регулирующего правотворческий процесс и юридическую природу региональных правовых актов.

В настоящее время более чем в 30 регионах приняты специальные законы о правотворчестве и правовых актах. Однако как в научном, так в правотворческом аспектах актуальным остается вопрос о том, каким должен быть «закон о законах». Уже принятые в регионах такого рода законы существенно отличаются друг от друга по содержанию и по объему.

В юридической литературе предлагается принять «закон о законах» или придать ему форму законодательного кодекса.¹ При этом отсутствует необходимость принятия подобного рамочного федерального закона в силу того, что Закон «Об общих принципах...» уже выполняет такую роль.

Суть концепции такого кодекса состоит в том, что он должен *системно, в необходимой мере полно и детально, регулировать весь комплекс вопросов, связанных с правотворческой деятельностью субъекта Российской Федерации*, в том числе с подготовкой, внесением, рассмотрением, принятием, опубликованием, вступлением и действием, изменением и отменой нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также вопросы правотворческой деятельности муниципальных образований.

Общие требования к законодательному кодексу можно определить следующие:

1) законодательный кодекс должен быть единым и единственным основным специальным законом субъекта Российской Федерации по вопросам правотворчества и нормативных правовых актов;

2) предметом регулирования кодекса должен быть весь комплекс вопросов, связанных с правотворческой деятельностью и правовыми актами, которые находятся в пределах законотворческих полномочий субъекта России.

Важно подчеркнуть необходимость включения в предмет кодекса не только норм, регулирующих подготовку, принятие и введение в действие нормативных правовых актов, но *также и правила их реализации, в том числе толкования нормативных актов, контроля за их исполнением и ответственности за нарушение. То есть кодекс должен охватывать весь цикл «жизни» закона с рождения (принятия) до смерти (отмены)*;

3) степень детализации правового регулирования отношений в сфере правотворчества в кодексе должна быть различной (более детально регламентируется процесс принятия законов, принятие же других правовых актов должно носить общий характер);

¹ Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика. С.18.

4) законодательный кодекс должен быть подчинен идее обеспечения качества каждого нормативного акта и законодательства в целом.

Такие требования должны учитываться при разработке региональных «законов о законах».

Создание правовой системы субъектов Российской Федерации не может проводиться в отрыве от федерального парламента, играющего методологическую и координирующую роль. Между тем недостатки правотворческой работы в субъектах Российской Федерации, выраженные в перегрузке планирования, поспешности в разработке и принятии правовых актов негативно сказываются на результативности работы не только названных органов, но и на механизме взаимодействия федерального и регионального законодателей.¹

Целесообразным представляется планирование законопроектной деятельности региональным парламентом не только в отношении проектов региональных законов, но и в отношении числа и содержания проектов федеральных законов, подлежащих внесению в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы. Поэтому правильной следует считать практику тех субъектов Российской Федерации, которые планируют подобные законодательные инициативы, своевременно приступают в работе над ними, что, несомненно, и повысит качество законопроектов, и позволит упорядочить законодательную процедуру.

Организованное и регулярное взаимодействие федеральных и региональных законодателей не только повышает эффективность законодательного процесса, но и позволяет совместно федеральным и региональным органам решать социально-экономические, политико-правовые и иные задачи. Однако следует согласиться с тем, что непосредственное участие субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе оправдывает лишь себя в том случае, если их предложения учитываются. Потому логично возложить на Комитет по делам Федерации и региональной политике или Правовое управление Государственной Думы координацию анализа и учета посту-

¹ О недостатках «опережающего» законодательства и качественно состоянии региональных актов см.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. М., 1998. С.48.; Самигуллин В.К. Об обеспечении единства и целостности общественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов РФ. М., 1999. С.47.

пающих в комитеты заключений, что позволит реально учитывать позицию регионов в рассматриваемых вопросах.¹

Если говорить о региональной законодательной инициативе, то здесь возникает проблема не только активности инициирования, но и качества представляемых законопроектов. Субъекты Российской Федерации, безусловно, нуждаются в правовой и организационной помощи федерального парламента в этом направлении. В сложившейся ситуации регионы, как правило, не выходят на общефедеральный масштаб, имея локальный предмет регулирования, отсутствует целостный характер законопроектов, в основном инициируются поправки в законы, изредка предлагаются цельные законопроекты.² В итоге лишь около 2% законопроектов субъектов РФ проходят все стадии законодательного процесса, а 98% по различным причинам выбывают из правотворческого процесса на разных стадиях.

Законодательные органы власти субъектов Федерации вносят в Государственную Думу множество инициатив, – подчеркнул Президент РФ Д.А.Медведев, но законами из этих инициатив становятся лишь единицы. Это объясняется их недостаточной проработкой и большим количеством альтернативных законопроектов в Госдуме. А в целом – плохой информированностью регионов о законодательном процессе на федеральном уровне. Президент РФ предложил активизироваться в этом направлении Совету Федерации – как координатору законодательной деятельности представительных органов территорий.³

Если вести речь о других проблемах регионального законодательного процесса, то одной из ключевых прежде можно было обозначить проблему несоответствия регионального федерального законодательству. Однако в большинстве субъектов Российской Федерации региональные законы приведены в

¹ Окулич, Н.П., Проблемы эффективности деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ / Н.П. Окулич, П.В. Павлов. – Челябинск, 2004. – С.92.

² Из 259 законопроектов, внесенными региональными парламентами в период с 2000 по 2002 год, только 21 являются проектами закона. Активно проявляют такие регионы, как Красноярский и Краснодарский края, Республика Адыгея, Астраханская и Свердловская области и др. См.: Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / под. ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003. – С.261-262.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г.

соответствие с федеральной Конституцией и федеральными законами, что осуществлено с помощью действия образованного института полпредов Президента РФ в федеральных округах и органов прокуратуры.

Таким образом, мы рассмотрели общие черты федерального законодательного процесса и обратили внимание на некоторые особенности регионального законодательного процесса в России.

Важно иметь в виду, что законодательный процесс в полном объеме не может быть освещен в рамках учебного пособия, которое концентрируется на узловых и наиболее важных моментах, поэтому при самоподготовке целесообразно не ограничиваться изучением учебной литературы, необходимо обращение к первоисточникам – Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, регламентам палат российского парламента и парламентам субъектов РФ, а также к судебной практике.

Àííðííü äëü ñàí íéííòðéü

1. В чем особенности регионального законодательного процесса?
2. Какие стадии законодательного процесса в регионах могут выпадать?
3. Какое минимальное количество чтений установлено для региональных законов? Какова практика в большинстве регионов?
4. Какой порядок преодоления вето главы региона установлен в субъектах РФ?
5. В чем особенности подписания и обнародования региональных законов?
6. Какие виды законов в Красноярском крае Вам известны?
7. В чем особенности законодательного процесса в Красноярском крае?
8. Вправе ли глава субъекта РФ самостоятельно выносить законопроекты на референдум?
9. Какие существуют способы подписания законов главой субъекта РФ?
10. Чем отличается круг субъектов законодательной инициативы в ГД от круга субъектов законодательной инициативы в ЗС КК?

4. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Несмотря на то, что в современных правовых системах роль закона как источника права снижается, именно этот акт продолжает оставаться важнейшим регулятором общественных отношений. А процедура принятия закона – законодательный процесс – вызывает пристальное внимание, что обусловлено различными факторами. К числу таковых относятся особенности правового оформления процедуры принятия законов; специфика субъектов, участвующих в законодательном процессе; разнообразие в стадийности; особенности взаимодействия различных социальных и политических сил, влияющих на создание «конечного продукта» – закона, и др.

Снижение роли закона в правовой системе государства объясняется несколькими факторами, причем для каждой правовой системы они могут быть особенными. Например, статутное право¹ англосаксонской системы не только наделяет значительным «весом» прецедентное право, но и предполагает

¹ Статутом называется особый вид законодательного акта парламента, обычно особой важности. Именно совокупность таких актов именуется статутным правом. Однако необходимо обратить внимание на точку зрения о том, что категория статутного права также дополняется актами органов местного самоуправления (*local ordinance*), а также и самим общим правом (*common law*), т.е. правоприменительной деятельностью судов, которые посредством судебных прецедентов толкуют существующие правовые нормы или заполняют пробелы в праве. Некоторые авторы имеют это право *статутарным*. В юридическом словаре Блэка статутарное право определяется как главная часть права, создаваемая законодательными органами в противоположность обычному и прецедентному праву, а также актам, принимаемым административными органами. Цит. по: Алебастрова И.А. Основы конституционного права Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А.Страшун. М., 2006. С.166.

возможность принятия в дальнейшем акта большей юридической силы – конституции.

Кроме того, институт делегированного законодательства, возможность издания правительством¹ и главой государства (а в некоторых случаях органами субъектов федерации) актов, «подменяющих» закон, во всех правовых системах приводят к тому, что закон перестает быть главным правовым регулятором общественных отношений.

В то же время законодательный процесс требует к себе пристального внимания. А его особенности, рассмотренные на примере тех или иных стран, могут не только лучше уяснить сущность самого явления, но и предложить меры по его усовершенствованию.

Постараемся проанализировать конституционное законодательство зарубежных стран и сформировать общую модель законодательного процесса, выделив особенности характерные для отдельных государств.

Общая модель законодательного процесса в зарубежных странах предполагает возможность выделения следующих обязательных стадий:

- 1) реализация законодательной инициативы;
- 2) рассмотрение и принятие закона парламентом;
- 3) промульгация закона, принятого парламентом.

В то же время возможен ряд факультативных стадий, возникающих в результате функционирования механизма сдержек и противовесов в государстве, – преодоление вето верхней палаты парламента (в государствах с бикамеральной структурой парламента), преодоление вето главы государства, контрасигнация главой исполнительной власти, осуществление предварительного конституционного контроля и иные стадии.²

¹ Так, А.С.Автономов указывает, что в Великобритании актов делегированного законодательства ежегодно принимается примерно 2 тыс., в то время как законов – порядка 100. Однако, как правило, подобные акты принимаются не всем составом правительства или кабинета, а отдельными министрами, отвечающими за ту сферу управления, на урегулирование которой направлен акт. См.: Автономов А.С. Правительство Великобритании // Правительство в зарубежных странах : учебное пособие / под ред. А.Н.Козырина, Е.К. Глушко. М., 2007. С.97.

² Например, распространено мнение, что возможно выделять даже такую стадию, как *вступление закона в силу*.

Реализация законодательной инициативы. Законодательная инициатива представляет собою право специально уполномоченного субъекта на обращение к представительному (законодательному) органу с предложением принять закон. Причем данное право предполагает обязанность парламента рассмотреть данную инициативу и принять соответствующее решение – отклонить инициативу или принять закон.

Это начальная стадия законодательного процесса может реализовываться либо в представлении на рассмотрение текста законопроекта либо предложения о принятии закона. Таким образом, при реализации данного права вносятся либо *законопроект* либо *законопредложение*. Но в ряде стран законопроект и законопредложение различаются по иному признаку. Так, во Франции законопроекты вносит правительство, законодательные предложения – членами Парламента (даже если содержится не идея принятия закона, а сам текст законопроекта).

Круг субъектов законодательной инициативы традиционно определяется в тексте конституции. Этот перечень может быть различным, что зависит от таких факторов, как государственное устройство, политические и исторические традиции государства, форма правления, государственный (а также политический) режим и др.

В зависимости от субъекта законодательной инициативы М.А.Могунова различает следующие виды инициативы:

- правительственная (или главы государства);
- парламентская;
- народная;
- специальная (то есть осуществляемая отдельными органами власти).¹

Наиболее часто субъектами законодательной инициативы признаются депутаты и сенаторы,² группы (объединения) парламентариев, палаты парламента, глава государства, правительство.

¹ См.: Могунова М.А. Парламентская процедура // Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2005. С.323.

² Депутатами традиционно называют членов нижней палаты парламента, а сенаторами – членов верхней палаты.

В ряде стран правом законодательной инициативы обладают субъекты федераций (ФРГ, Мексика, Швейцария) либо автономии или административно-территориальные единицы в унитарном государстве (Италия, Финляндия, Португалия).

Особо следует выделить возможность народа (населения, избирателей) быть субъектами законодательной инициативы, которая обычно именуется правом народной инициативы, правом законодательной инициативы избирателей, правотворческой народной инициативой и т.п. Такой подход характерен для конституций Австрии (ст.41), Испании (ст.87), Кыргызстана (ст.64), Лихтенштейна (ст.64) и ряда других стран.

Зачастую к реализации народной законодательной инициативы предъявляется требование по минимальной численности группы лиц, инициирующих данный вопрос.

Так, согласно ч.1 ст.73 Конституции Румынии 1991 г. «Законодательная инициатива принадлежит Правительству, депутатам, сенаторам, а также не менее чем 250 000 граждан, обладающих правом голоса. Граждане, осуществляющие право законодательной инициативы, должны происходить не менее чем из одной четверти уездов страны, а в каждом из этих уездов или в муниципии Бухарест в поддержку данной инициативы должны быть зарегистрированы не менее 10 000 подписей».

Народная инициатива допускает возможность принятия не только законов, но и поправок к конституции (в виде специальных конституционных законов или законов о поправках к конституции). Однако в некоторых странах не допускается реализация народной законодательной инициативы по целому ряду вопросов – амнистии и помилованию, налогам и сборам, бюджету, внешней политике и др.

Например, ч.3 ст.87 Конституции Испании 1978 г. гласит: «Органический закон определит формы и условия осуществления народной инициативы по представлению законодательных предложений. В любом случае требуется не менее пятисот тысяч удостоверенных подписей. Такая процедура не применяется к областям, регулируемым органическим законом, налоговым вопросам, международным отношениям, а также к вопросам, связанным с помилованием».

Следует отметить, что законодательная инициатива зачастую подвергается ограничениям, то есть не является абсолют-

ной. Так, субъекты федерации ограничены в законодательной инициативе лишь вопросами федерализма (аналогично ограничивается компетенция автономий в унитарном государстве).

Например, ч.1 ст.167 Конституции Португалии 1976 г. гласит: «...законодательная инициатива в том, что касается автономных ассамблей, входит в компетенцию соответствующих областных законодательных ассамблей...», то есть законодательная инициатива законодательных областей ограничивается вопросами, касающимися автономных областей.

Некоторые государственные органы (например, суды) имеют возможность реализовывать рассматриваемое полномочие лишь в сфере своего ведения.

В качестве же субъектов с абсолютной (неограниченной) законодательной инициативой традиционно выступают парламентарии и правительство (традиционно в лице премьер-министра). Эти субъекты обычно являются самыми активными в предложениях по принятию законов.

Следует отметить, что в современных странах все большее распространение получает требование коллективности внесения законопроектов парламентариями. Например, в Японии для Палаты советников требует инициатива 10 парламентариев, для Палаты представителей – 20, в Австрии – 8, в Норвегии – 10, в Польше и ФРГ – 15.

Причинами реализации законодательной инициативы группой парламентариев видятся:

- стремление отсеять (исключить) непопулярные предложения, внесенные отдельными депутатами или сенаторами в качестве популистской меры;
- сложность юридической техники, не позволяющей отдельно взятому парламентария сделать качественный законопроект;
- наличие определенной поддержки законопроекта со стороны части парламентариев увеличивает шансы на принятие закона.

В тоже время подобная мера имеет негативные моменты. Например, ущемляет права оппозиции, в случае парламентское меньшинство не обладает достаточным количеством депутатов для внесения законопроекта.

Также в целом следует констатировать, что во всем мире парламентарии уже перестали быть основным субъектом, ини-

цирующим принятию законов. Эта роль отошла к правительству. Как указывают французские политологи: «Парламентарии фактически утратили инициативу в законодательстве».¹

Глава государства редко является конституционно обозначенным субъектом законодательной инициативы. Так, в Дании, Нидерландах, Польше, Венгрии, Мексике – глава государства обладает законодательной инициативой, а в Болгарии, Румынии, Испании – нет.

В США Президент не обладает правом законодательной инициативы, но в своих посланиях Конгрессу он обозначает приоритеты законодательной деятельности парламента, которые реализуются через депутатов и сенаторов, принадлежащих к президентской партии (иногда их называют «политическими друзьями президента»). Как отмечают А.А.Мишин и В.А.Власихин, «...президент стал фактически инициатором и дирижером законодательного процесса, протекающего в стенах Капитолия...»².

В ряде стран, где глава государства обладает законодательной инициативой, президента наделяют исключительной законодательной инициативой по ряду вопросов. Например, ст.67 Конституции Бразилии 1946 г. гласила: «§1. Палате Депутатов и Президенту Республики принадлежит законодательная инициатива в вопросах численности вооруженных сил, а также всех законов финансового характера. §2. За исключением внутренних административных вопросов, относящихся к компетенции Палаты Депутатов, Сената и федеральных судов, Президенту Республики принадлежит исключительная инициатива законов, создающих должности в уже существующих органах управления, повышающих оклады или изменяющих в течение каждого законодательного периода закон о численности вооруженных сил...».

В качестве ограничений в реализации законодательной инициативы следует упомянуть и невозможность вносить в ходе сессии уже отклоненные законопроекты. Подобные ограничения существуют в Греции, Италии.

¹ Цит. по: Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С.224.

² Власихин В.А., Мишин А.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С.99.

В бикамеральных парламентах внесение законопроектов традиционно осуществляется в нижнюю палату (в Колумбии, наоборот, только в верхнюю палату), но в ряде государств они могут вноситься в любую из палат – верхнюю или нижнюю (Италия, Франция, США).¹ Особенностью немецкого законодательного процесса является то, что верхняя палата парламента (Бундесрат) является субъектом законодательной инициативы, который вносит проекты не в нижнюю палату (Бундестаг), а в Федеральное правительство.

Требования, предъявляемые к формам реализации законодательной инициативы (как внесению законопроектов, так и законопредложений), также разнообразны.

Например, ч.4 ст.73 Конституции Румынии устанавливает, что депутаты, сенаторы и граждане, осуществляющие право законодательной инициативы, могут вносить законодательные предложения только в форме, требуемой для законопроектов.

В Греции любой законопроект и любое законопредложение в обязательном порядке сопровождаются докладом с их обоснованием, а изменения положений существующего закона не принимаются к обсуждению, если в докладе с их обоснованием не приводится полностью текст изменяемого положения, а в самом тексте законопроекта или законопредложения – новое положение, как оно формулируется после изменения.

В некоторых государствах при внесении законопроекта устанавливается требование вносить проекты только в письменной форме, иногда необходимо предоставлять финансовое обоснование закона.

Традиционная специфика присуща финансовым законопроектам. В первую очередь, связанным непосредственно с принятием бюджета.²

Такие законопроекты обычно вносятся только в нижнюю палату парламента. Иницируются (вносятся в парламента) исключительно исполнительной властью в лице правительства.

¹ Порядок рассмотрения законопроекта является основным признаком, разграничивающим верхнюю и нижнюю палаты парламента. Но помимо этого верхняя и нижняя палаты парламента могут различаться по таким признакам, как порядок формирования палаты, особенности представительства, срок полномочий, численность парламентариев, возможность роспуска палаты.

² В ряде стран речь идет даже не о законодательном, а о бюджетном процессе.

В Индии и Греции финансовые законопроекты должны быть представлены на рассмотрение в парламент с рекомендацией президента и мотивированным заключением министра финансов. Таким образом, реализация законодательной инициативы финансовых законопроектов непосредственно основана на сфере деятельности исполнительной власти.

Введение подобных ограничений, по мнению В.И.Лафитского, объясняется тем, что только правительство имеет возможность обеспечить скоординированное решение вопросов финансовой политики, так как оно отвечает за составление бюджета и его исполнение.¹

Рассмотрение и принятие законов парламентом. Данную стадию можно считать основной в законодательном процессе, что связано с ролью парламента в законодательстве. Эта стадия законодательного процесса является самой сложной и предполагает несколько организационно-правовых форм – начиная от работы комитетом и комиссий, заканчивая пленарными заседаниями.

Правовой основой данной стадии является не только конституционный текст, но и Регламент парламента (либо палаты парламента).

Важным является решение вопроса о включении законопроекта в повестку заседаний парламента. Зачастую первоочередность законопроекта зависит от субъекта законодательной инициативы и предмета законопроекта. Традиционно первыми рассматриваются законопроекты внесенные правительством (реже – главой государства), а также финансовые законопроекты (обычно связанные с принятием или изменением бюджета).

Включение законопроекта в повестку работы парламента может осуществляться председателем парламента (Дания, Греция, Бразилия, Швейцария), общим собранием парламентариев (Австралия), специальным парламентским органом (Франция, Португалия, Швеция, Италия), органами исполнительной власти (Ирландия, Новая Зеландия).

Согласно ч.2. ст.61 Конституции Казахстана 1995 г. «...Президент Республики имеет право определять приоритет-

¹ См.: Лафитский, В.И. Законодательный процесс / В.И. Лафитский // Очерки конституционного права зарубежных государств: учебное и научно-практическое пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М., 1999. – С.187.

ность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, означающее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом настоящего требования Президент Республики вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке...».

Отнесение вопроса о включении законопроекта в повестку заседания парламента к полномочиям того или иного субъекта очень важно, так как показывает характер взаимоотношений различных участников законодательной процедуры, в первую очередь парламента и правительства. Определение субъекта, управомоченного определять повестку рассмотрения законопроектов, имеет немаловажное значение и для оппозиции.

Основным действием на второй стадии законодательного процесса является обсуждение законопроекта в парламенте, которое носит название «*чтение*».¹ Считается, что возникновение данного термина связано с историческими особенностями работы парламента, когда текст законопроекта действительно зачитывался вслух.

Количество чтений в парламенте различно – от 1 до 4.

Например, в парламентах Японии и Бразилии проводится одно чтение, в ходе которого заслушиваются доклад комитета (комиссии), послание правительства и проводятся дебаты.

Во Франции, Мексике, Польше, Болгарии законопроект проходит два чтения, каждое из которых имеет определенное функциональное значение. Так, первое чтение включает дебаты по концепции и общим принципам законопроекта, второе – обсуждение по отдельным статьям законопроекта.

Наиболее распространено обсуждение законопроектов в трех чтениях. Как и в России, первое чтение, как правило, посвящается основной концепции законопроекта, второе – проработке отдельных статей и внесению поправок, а третье – законопроекту в целом, то есть голосованию без возможности изменения текста законопроекта. Такая стадийность чтений имеет место в США, Великобритании, Австралии, Канаде, Дании, Финляндии, ФРГ, Индии.

¹ Практика зарубежных государств знает и иные названия – обсуждение (Колумбия), голосование (Болгария) и др.

Важным видится требование ряда конституций о необходимости наличия определенного временного промежутка между чтениями – от нескольких дней до нескольких месяцев, что исключает скоропалительность выводов депутатов, улучшает качество самого текста закона. Вместе с тем в ряде государств допускается срочность принятия законов, предполагающая сокращение как самого числа чтений, так и временных перерывов между ними.

Важную роль в прохождении законопроекта в парламенте играют парламентские комитеты и комиссии.

По тому, какую роль играют комиссии и комитеты при обсуждении законопроекта, парламенты делятся на две группы. К одной из них относятся парламенты, комиссии и комитеты которых находятся под постоянным его контролем. На усмотрение комиссий и комитетов остается главным образом редакционная доработка законопроекта. Во второй, более многочисленной, группе государств роль комиссий и комитетов значительно выше. Законопроекты без обсуждения в палате передаются специализированным комиссиям и комитетам, которые могут их переработать по своему усмотрению. Решающее слово, естественно, остается за парламентом, но позиция комитета или комиссии во многом определяет дальнейшее прохождение законопроекта. Классическим образцом этой модели служит Конгресс США, та же модель – в парламентах Бельгии, Испании, Швейцарии, Финляндии, Мексики и Бразилии; достоинством последней модели является большая независимость парламента от исполнительной власти.¹

В некоторых странах, где роль комитетов и комиссий велика, последние могут даже принимать закон от имени парламента.

Например, ч.2 ст.75 Конституции Испании гласит, что палаты (Сенат и Конгресс) могут уполномочивать постоянные законодательные комиссии принимать законопроекты и законодательные предложения; однако палаты могут в любой момент потребовать обсуждения и голосования на пленарном за-

¹ См.: Лафитский, В.И. Законодательный процесс / В.И. Лафитский // Очерки конституционного права зарубежных государств: учебное и научно-практическое пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М., 1999. – С.190.

седании любого законопроекта или предложения, которые явились предметом делегации.

Схожее положение содержит ст.72 Конституции Италии 1947 г.: «... Регламент может установить, в каких случаях и в каком порядке рассмотрение и утверждение законопроектов передаются комиссиям, в том числе постоянным, образованным пропорционально составу парламентских фракций. Но и в этих случаях законопроект до момента его окончательного утверждения передается в палату, если Правительство, или десятая часть членов палаты, или пятая часть комиссии потребует его обсуждения и голосования в самой палате или передачи его на ее окончательное утверждение голосование без обсуждения...».

Определение комитета (комиссии), курирующего законопроект, традиционно осуществляется председателем парламента или коллегиальным органом управления парламентом – бюро, пленумом, советом и т.п.

Интересен факт, что в большинстве стран работа комитетов и комиссий предшествует чтениям в парламенте (чаще предшествует второму и третьему чтению), но в ряде государств (Великобритания) сначала законопроект рассматривается и обсуждается на заседании парламента и затем передается в комитет.

Как правило, результатом работы комитета или комиссии является специальный доклад (заключение) о законопроекте, который выносится на обсуждение в парламенте. Причем данный доклад может отражать мнение не только всего комитета (комиссии), но и позицию отдельных парламентариев. Подобная мера позволяет отразить различные аспекты законопроекта. Зачастую именно в таких «особых мнениях» будет проявляться позиция парламентского меньшинства.

Регламентами парламентов могут быть установлены дополнительные требования к содержанию докладов комитетов и комиссий. Они могут быть посвящены таблицам поправок, рекомендациям по поправкам, анализу тех или иных статей законопроекта, прогнозам по развитию общественных отношений, регулируемых новым законом и др.

В ряде парламентов (США, Великобритания) особой формой работы комитета является *комитет всей палаты*. Комитет всей палаты представляет собой обсуждение законопроекта

всем составом депутатов, председательствует на котором специально избранный для этого парламентарий. Преимущество такой формы заключается в возможности всех парламентариев поучаствовать в обсуждении законопроекта. При этом такая форма общения между депутатами является более свободной, чем обычные парламентские слушания, так как ведется в упрощенных правилах.

При рассмотрении и обсуждении законопроекта в парламенте используются правила, применяемые и при иных парламентских процедурах. Во многом правила парламентских процедур, права и обязанности парламентариев обуславливают особенности рассматриваемой стадии законодательного процесса. Например, очередность выступления депутатов может определяться парламентской практикой заявки депутатов для выступлений – по записи или в порядке прямого обращения к председателю.

Второй способ определения очередности является более предпочтительным в силу ряда причин:

- возможность председателя маневрировать в ведении хода обсуждения законопроекта;
- отбор «целесообразных» выступлений, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу (законопроекту);
- исключение из обсуждения одинаковых мнений и др.
- повторов в изложении одной и той же позиции. Однако на деле такой порядок ведет к произволу и ущемлению прав отдельных депутатов и фракций.

Однако названные факторы могут иметь место лишь в случае партийной нейтральности председателя парламента. В противном случае такой способ определения очередности влечет ущемление прав отдельных депутатов или их групп (например, оппозиционной фракции). Поэтому применение правила «первой руки» обеспечивает равенство в данном вопросе между депутатами.

Продолжительность самих прений по законопроекту также имеет немаловажное значение в ходе чтений.

Например, в ряде стран (США, Канада) распределение времени выступлений между фракции производится на основе равенства. А в ФРГ, Франции, Индии, Италии, Японии, Ни-

дерландах распределение времени на выступления фракций осуществляется пропорционально их представительству, то есть количеству замещаемых депутатских мандатов.

Эффективность обсуждений законопроекта зависит от количества и продолжительности выступлений парламентариев.

В практике деятельности парламентов традиционно было распространено явление флибустьерства.¹ Парламентское флибустьерство представляется собою умышленное затягивание прений по законопроекту, с целью добиться истечения времени, отводимого на его обсуждение времени, либо отсрочки голосования.

Современные парламенты знают некоторые меры, ускоряющие работу парламентариев, направленные на борьбу с флибустьерством:

1) «гильотина» – установление фиксированного времени обсуждения вопроса (гильотина – усечение дебатов); например, в Дании время выступления – 10 минут, в Канаде – 20, в ряде стран (Италия, Швеция) – время выступления устанавливается в зависимости от сложности законопроекта;

2) «кенгуру» – предоставление права председателю выбрать для обсуждения лишь некоторые поправки (кенгуру – перепрыгивание через ряд поправок);

3) «организация дебатов» – детальный порядок установления хода обсуждения законопроекта (с указанием имен выступающих, порядка и продолжительности выступлений и др.);

4) внеочередное рассмотрение предложения о закрытии прений;

5) предварительное установление числа заседаний на обсуждение вопроса и др.

Помимо «флибустьерства» в парламентской практике применяются и другие способы обструкции законопроектов. В

¹ Данный термин возник в середине XIX в. в США («флибустьерство» – fillibuster (от голландского – «пират»). Считают, что флибустьерство было средством борьбы парламентского меньшинства в Сенате. По предложению президента Вудро Вильсона Сенат одобрил правило, которое получило название «клочер» – cloture: безлимитные дебаты было разрешено прекращать в случае, если за это в каждом конкретном случае голосовали две трети сенаторов (в 1975 году количество необходимых для клочера голосов было уменьшено до трех пятых). Таким образом, «клочер» явился одним из первых способом борьбы с флибустьерством.

их числе предложения об отсрочке дебатов на определенный срок либо на время выполнения каких-то условий, предложения об изменении повестки дня либо отсылке законопроекта обратно в комиссию (комитет) парламента или палаты.¹

Завершается каждое чтение в парламенте голосованием. Некоторые исследователи полагают, что принятие решения в парламенте голосованием является самостоятельной стадией законодательного процесса.

Для того чтобы голосование состоялось, в парламенте должен присутствовать кворум. Кворум (от лат. *quorum* – букв. «которых достаточно») – минимальное количество парламентариев, необходимое для того, чтобы парламент был управомочен работать и принимать решения.

Традиционно кворум представляет квалифицированное большинство. Но бывают и исключения. Так, в Японии и Австрии он составляет 1/3 парламентариев, а в Палате общин Великобритании – 40 депутатов, а в Палате лордов Великобритании для голосования и принятия решений достаточно было 3 пэров.

Следует помнить тот факт, что принятие некоторых законов также требует не простого кворума, а квалифицированного большинства голосов парламентариев. Например, для принятия конституционных законов в ФРГ необходимо их принятие 2/3 голосов Бундестага и Бундесрата.

Форму и способ голосования в парламенте во многом определяют исторические традиции и парламентская практика, сложность рассматриваемого законопроекта, требования парламентского регламента.

Способы голосования в парламентах могут быть следующие.

Электронное голосование. Такой способ не является очень распространенным в практике зарубежных парламентав. Подобное объясняется не только необходимостью определенных финансовых затрат, но и желанием парламентариев следовать устоявшимся традициям. Однако нельзя не отметить, что электронное голосование имеет значительное число положитель-

¹ См.: Лафитский В.И. Законодательный процесс // Очерки конституционного права зарубежных государств : учебное и научно-практическое пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1999. С.196.

ных сторон: скорость в принятии решений, простота подсчета голосов, объективность результатов голосования.

Голосование поднятием руки обычно имеет место при предварительном голосовании, при решении организационных вопросов по законопроекту либо при принятии законов мало-важности.

Аккламация – решение принимается в зависимости от того, сторонники какого варианта решения («за» или «против»), по мнению председателя, громче кричат, аплодируют или просто шумят, следовательно, составляют большинство.

Голосование вставанием или разделением. Считается, что такие способы голосования исторически возникли в силу невозможности точного подсчета итогов при голосовании поднятием руки или аккламации. Способ разделения применялся в практики деятельности британского парламента. За спиной спикера имеется две двери, в которые проходят депутаты: в одну дверь – голосующие «за» принятие закона, а в другую – «против». Специально уполномоченные лица считают количество прошедших депутатов. А в ФРГ депутаты выходят в три двери с надписями «за», «против» и «воздержался».

Голосование при помощи бюллетеней является не очень распространенным, хотя и обеспечивает тайность голосования. Традиционно применяется при организационных (учредительных) заседаниях парламента, то есть при формировании органов и назначении должностных лиц парламента. Но иногда применяется для голосования по законопроектам в случае, если за такой способ голосования выскажется часть депутатов.

Вообще же тайное голосование в парламенте можно считать нелогичным и в некоторых странах (Испания) даже запрещено регламентами.

Поименное голосование. Также голосование бывает личное и делегированное, то есть по доверенности.

Интересным видится практика «парного отказа» от голосования по законопроекту, существующая в парламентах ряда стран с англосаксонской системой (Канада, США, Великобритания). Парный отказ представляет собою голосование по законопроекту, при котором в случае, если один из депутатов по тем или иным причинам не может участвовать в голосовании, то в целях сохранения сложившегося баланса сил в парламен-

те, депутат от оппозиционной партии тоже не участвует в голосовании (подобное происходит, если депутаты договариваются о взаимном отказе от голосования).

В ряде парламентов руководители (спикеры, председатели, президенты) не обладают правом голоса при принятии законов. Такая ситуация имеет место в Сенате США, Палате общин Великобритании. Отсутствие права голоса у председательствующего объясняется стремлением исключить возможность его влияния на остальных парламентариев. Право голосования возникает у спикеров только в случае паритета голосов (хотя в некоторых странах – Финляндия, Швеция – проводится жеребьевка).

Дополнительным этапом рассмотрения и принятия закона в парламенте является одобрение закона другой палатой парламента (обычно верхней). Если вторая палата одобряет принятый закон, то ход законодательного процесса не претерпевает изменений.

В случае отсутствия согласия между палатами может возникнуть ситуация, связанная с наложением вето одной из палат на принятые законы.

Существуют несколько способов преодоления разногласий между палатами парламента.

Наиболее известным из них является «метод челнока», при котором палаты поочередно обсуждают и принимают законопроект, а затем передают его на рассмотрение второй палаты со своими доводами и заключениями. Такое «хождение» законопроекта происходит до тех пор, пока его текст не будет принят обеими палатами в идентичной редакции. Этот способ имеет место в парламентской практике Австралии, Бельгии, Канады, Мексики, Швейцарии и других стран.

Другими способами преодоления разногласий между палатами выступают:

- 1) создание согласительных комитетов из числа парламентариев обеих палат (США, Япония);
- 2) принятие закона на совместном заседании палат парламента (Индия) и др.

Чтобы «челнок» не был бесконечным, а работа согласительных комиссий имела успех и не игнорировалась палатами, конституционное законодательство ряда государств преду-

смачивает возможность вмешательства правительства в «спор» палат парламента. Так, ст.45 Конституции Франции 1958 г. устанавливает: «...Если смешанной паритетной комиссии не удастся принять общий акт или если этот акт не будет принят... Правительство может после нового чтения в Национальном собрании и в Сенате потребовать, чтобы Национальное собрание приняло окончательное решение. В этом случае Национальное собрание может возвратиться либо к акту, выработанному смешанной комиссией, либо к последнему акту, принятому им самим, измененному в случае необходимости одной или несколькими поправками, принятыми Сенатом...».

Но подобные способы имеют значение только если речь идет о равносильных палатах парламента либо о «сильной» верхней палате.

В случае же если палата, наложившая запрет, является «слабой», ее вето является относительным и может преодолеваться нижней палатой.

В Великобритании вето Палаты лордов преодолевается повторным принятием закона на следующей сессии. В ФРГ вето Бундесрата преодолевается квалифицированным большинством голосов Бундестага.

Промульгация закона. Данную стадию справедливо можно считать последней стадией законодательного процесса.¹

Промульгация (от лат. promulgatio – объявление, обнародование) – это подписание и опубликование (обнародование) принятого закона специально уполномоченным органом или должностным лицом.

Несмотря на то, что именно после промульгации закон вступает в силу, зачастую акт промульгации носит формальный характер. Например, такое происходит в случае, если лицо уполномоченное на промульгацию не имеет права отклонить закон, не подписать его.

¹ В некоторых государствах стадия промульгации включает санкционирование закона. Однако, данное явление, имевшее место в бытность противостояния монарха и парламента, уже утратило силу. Санкционирование закона сохранилось лишь в некоторых странах и практически не отличается от промульгации. Например, ст.91 Конституции Испании 1978 г. гласит: «... Король санкционирует в пятнадцатидневный срок законы, одобренные Генеральными кортесами, промульгирует их и распорядится об их немедленном опубликовании...».

В большинстве государств обязанность промульгации возложена на главу государства или правительство. Однако в Швейцарии, Монголии, Кубе принятый закон подписывается председателями и секретарями палат. В этих государствах участие исполнительной власти и главы государства в промульгации законопроекта не предусмотрено.

Глава государства, традиционно подвергающий законы промульгации, в большинстве имеет право наложить вето на закон. Вето главы государства может быть абсолютным (ОАЭ, Оман), но чаще – отлагательным, которое преодолевается квалифицированным большинством голосов парламентариев.

В ряде государств вето главы государства применяется так редко, что носит «спящий характер», например в Великобритании. Несмотря на то, что в Великобритании право королевского вето не ограничено, то есть является абсолютным, на практике подобное происходит нечасто (в последний раз имело место в 1707 г.).

В ряде стран (например, в США) у главы государства имеется право на «карманное вето» (*rocket veto*). Такое вето традиционно действует, если в парламенте имеет место принцип дисконтинуитета. Например, если Конгресс США принимает закон, направляет его меньше чем за 10 дней до окончания сессии, то Президент США закон может просто не подписать («положить его в карман»), и парламенту придется принимать его заново на следующей сессии. Наибольшее количество раз правом «карманного вето» использовали Ф.Рузвельт (263 раза) и Д. Эйзенхауэр (108), в то время как Дж. Кеннеди его использовал лишь 9 раз, в Дж. Буш – 6 раз.¹

Следует помнить и о том, что в некоторых странах (Аргентина, Уругвай, Эквадор) у главы государства действует *выборочное* вето, при котором допускается возможность наложить запрет не на весь закон, а лишь на какую-то его часть. Например, §1 ст.70 Конституции Бразилии 1988 г. устанавливает: «...Если Президент Республики найдет законопроект в целом или в части неконституционным или противоречащим национальным интересам, он налагает вето на законопроект в целом или в части в течение десяти присутственных дней,

¹ См.: Dilulio. J.J. American Government: Institutions and Politics / J.J. Dilulio, J.Q. Wilson. Lexington, 1995. P.373.

считая с момента его получения, и в течение того же срока сообщает Председателю Федерального Сената мотивы своего вето...». Следует признать предпочтение выборочного вето перед сплошным, не дающим возможности промульгировать главе государства «нужные» статьи.

При республиканской форме правления главе государства также предоставляет право «вернуть» закон, то есть потребовать нового рассмотрения законопроекта. Такое действие глава государства совершает, если полагает, что закон принят необдуманно, скоропалительно либо с нарушением законодательной процедуры. Такое право – требовать нового (повторного) рассмотрения законопроекта – существует в Италии, Франции, Мексике. Принятие законопроекта повторно осуществляется в обычном порядке законодательного процесса.

Промульгация закона главой государства обычно ограничивается временными рамками: Азербайджан – 56 дней, Армения – 21, Молдова – 14, Грузия – 10. Если же произошло преодоление вето главы государства, и последний обязан подписать закон, то сроки промульгации традиционно сокращаются.

После промульгации или отклонения вето закон публикуется и вступает в силу. Необходимо отличать явление публикации и обнародования закона.

Опубликование закона – есть напечатывание (опубликование) полного текста закона в каком-либо установленном официальном печатном издании. Данное действие имеет важное значение для вступления в силу закона. Правда, можно предположить, что в связи с утратой значения и влияния на общество печатных изданий в будущем опубликование закона будет заменено на обнародование.

Обнародование закона представляет собою доведение текста закона до населения любыми способами, включая средства массовой информации. Некоторые исследователи полагают, что официальное опубликование закона является частным случаем обнародования закона.

Публикация (реже обнародование) является обязательным условием придания закону силы. Но бывают и исключения. Так, конституционная практика США гласит, что закон вступает в силу с момента его подписания Президентом или пре-

одоления его вето, если только иной срок не указан в тексте закона.

Дата вступления закона в силу определяется различным образом:

- 1) с момента публикации закона (Аргентина, Индия);
- 2) через определенное количество дней после публикации (Дания – через 7 дней, ФРГ – 14 дней, Италия – 15);
- 3) в иной срок, установленный в самом тексте закона.

Предварительный конституционный контроль за законами. Данная стадия является одной из факультативных в законодательном процессе. В самом общем виде предварительный конституционный контроль предполагает выявление законов, не соответствующих конституции, до вступления последних в законную силу.

Предварительный конституционный контроль впервые возник во Франции, где по Конституции 1958 г. устанавливались определенные ограничения прав парламента. В последующем система предварительного контроля была введена в большинстве государств, возникших на месте бывших французских колоний (Камерун, Конго, Мавритания, Центрально-Африканская Республика и др.).¹

Предварительный конституционный контроль имеет свои преимущества и недостатки. Так, предварительный контроль может предотвратить вступление в силу неконституционного акта, способствовать тем самым стабильности законодательства и избежать проблемы отмены множества подзаконных актов, основанных на законе, действовавшем много лет и признанном неконституционным *ex tunc* (с момента его принятия). В то же время этот вид конституционного контроля во многом ущербен. Краткие сроки, отводимые для превентивного контроля, могут сказаться и на его качестве, а включенность такого контроля в еще не заверченный законодательный процесс, имеющий во многом политический характер, может обернуться повышенной политизацией и самого конституционного контроля. Так, М.А.Нудель считает, что при предварительном контроле нарушается верховенство парламента, так

¹ Подр. см.: Несмеянова С.Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации монография. Челябинск, 2003. С.31.

как его обязывают подчиниться решению органа конституционного контроля.¹

По мнению В.В.Маклакова, предварительный контроль в такой мере может влиять на полномочия парламента, что орган конституционного контроля может превратиться еще в одну палату парламента. «Если же у такого органа есть право неограниченного самозапроса, то такой орган вполне может посягать на права центрального представительного органа»².

Рассмотрим организацию предварительного конституционного контроля за законами на примере Франции.

Статья 61 Конституции Франции гласит: «Органические законы до их промульгации и регламенты палат Парламента до их применения должны быть представлены в Конституционный совет, который высказывается об их соответствии Конституции».

В данном случае мы сталкиваемся с процедурой *обязательного конституционного контроля*.

В то же время в отношении обычных законов Конституционный совет может осуществлять *факультативный конституционный контроль*. Так, ст.41 французской конституции устанавливает: «...Если в ходе законодательной процедуры обнаружится, что предложение или поправка не относятся к области закона или противоречат делегированию полномочий, проведенному в соответствии со статьей 38, то Правительство может заявить об их неприемлемости. В случае разногласий между Правительством и председателем соответствующей палаты Конституционный совет по просьбе той или другой стороны выносит решение в восьмидневный срок...». Таким образом, Конституционный совет рассматривает вопрос о конституционности акта до промульгации закона. Но такая процедура используется во Франции не часто.³

¹ См.: Нудель М.А. Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма. М., 1966. С.116.

² См. Маклаков В.В. Конституционный контроль в зарубежных странах // Конституционный контроль в зарубежных странах: учебное пособие / отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2007. С.51.

³ Также необходимо признать еще одну возможность осуществления предварительного конституционного контроля за законами, закрепленную Конституцией Франции 1958 г. Речь идет о законах, принятых до вступления в силу Конституции. Так, ст.37 гласит: «...Те из...актов, которые будут

Возвращаясь к процедуре обязательного конституционного контроля за органическими законами, следует отметить, что правом обращения в Конституционный совет обладают несколько субъектов – Президент Республики, премьер-министр, председатель Национального собрания, председатель Сената, 60 депутатов или сенаторов.

Конституционный совет должен вынести решение о конституционности органического закона в месячный срок. Однако по требованию Правительства, в случае срочности вопроса, этот срок сокращается до восьми дней. В этих случаях обращение в Конституционный совет приостанавливает течение срока промугульгации.

Положение, объявленное Конституционным советом неконституционным, не может быть ни промугульгировано, ни применено.

Таким образом, несмотря на существенные отличия в тех или иных стадиях законодательного процесса, в целом, последовательность прохождения законопроекта в России и за рубежом совпадает. Однако, следует признать, что современные парламенты подвергают все большей трансформации уже сложившиеся законодательные процедуры.

Àíí ðíñí äëý ñàí íéíí òðíëý

1. Какой орган является наиболее частым субъектом законодательной инициативы в зарубежных странах?
2. Что такое чтение законопроекта? Что предшествует чтению законопроекта?
3. Возможно ли проведение чтений по законопроекту до работы профильных комитетов и комиссий над законопроектом?
4. Что такое флибустьерство? Какие способы борьбы с флибустьерством существуют в современных парламентах?
5. Что такое карманное вето?

приняты после вступления в силу настоящей Конституции, могут быть изменены декретом только после установления Конституционным советом их регламентарного характера...». Запрос в Конституционный совет в данном случае осуществляет глава правительства Франции. В основном эта форма контроля использовалась в первые 20 лет после принятия французской конституции.

-
-
6. Чем промульгация отличается от обнародования закона?
 7. Участвуют ли органы конституционного контроля в законодательном процессе?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В российском законодательстве одновременно используются два понятия, характеризующие рассмотренное явление, – «законотворческий процесс» и «законодательный процесс». Анализируя смысл, который придается указанным терминам в доктрине и различных правовых актах – федеральных законах, указах Президента РФ, решениях Конституционного Суда РФ и др., можно сделать вывод об их неоднозначности и отличиях, где первый, в основном обусловлен созидательной, интеллектуальной, не в полной мере регулируемой правом, деятельностью, второй же напротив предельно формализован и осуществляется в рамках первого.

Федеральный и региональный законодательный процесс во многом схожи, включают как несколько основных, так и ряд факультативных стадий.

К числу основных стадий рассматриваемой деятельности относятся: реализация законодательной инициативы, подготовка и рассмотрение законопроекта парламентом, одобрение закона второй палатой при ее наличии, подписание и опубликование закона главой государства или главой региона. Факультативные стадии возникают в случае разногласий и преодоления вето второй палаты, Президента РФ или главы субъекта РФ.

Существенное влияние на федеральный законодательный процесс оказал Конституционный Суд РФ, придав соответствующее толкование многим положениям Конституции РФ, что способствовало установлению единства и упорядоченности законодательной процедуры.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательный процесс обладает многими схожими чертами благодаря Федеральному закону от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Но само наличие унифицированного

рамочного федерального закона не позволяет учесть всех особенностей и специфики законотворческого процесса в субъектах РФ, которые отличаются по географическому, социально-экономическому, национальному, историческому и другими критериям.

Особенности регионального законодательного процесса заключаются в разнообразии региональных парламентов (число двухпалатных парламентов постепенно сокращается) и разном количестве чтений законопроектов в субъектах РФ, необходимом (квалифицированном) большинстве голосов депутатов при принятии конституционных (уставных) региональных законов, и согласительных процедурах между участниками законодательного процесса при возможных разногласиях.

Потому существует потребность создания определенного специализированного правового акта, закрепляющего порядок законотворческой деятельности на региональном уровне, что поспособствует консолидации регионального законодательства и существенно унифицирует законодательную процедуру.

Сравнивая российский и зарубежный законодательный опыт, следует констатировать, что отечественная модель законодательного процесса имеет во многом схожие черты с практикой развитых демократических стран. Однако некоторые положительные аспекты возможно привить практике российского законотворчества. Так, следует позитивно рассматривать широкое участие населения на стадии законодательной инициативы, предварительный конституционный контроль законов со стороны органов конституционного правосудия и др. Все эти меры могут быть успешно внедрены в уже сложившую практику законодательного процесса в России – как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Можно прогнозировать дальнейшее оптимальное развитие законотворчества при условии повышения правовой культуры и правосознания граждан. Потому рассмотренная тематика важна для юриста, способного умело применять полученные знания в практической деятельности.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Абдуджалилов, А. Осуществление законодательного процесса в Таджикистане / А. Абдуджалилов // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 2003. – №1.

2. Абрамова, А.И. Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2008. – №7.

3. Абрамова, А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2007. – №2.

4. Авакьян, С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №3.

5. Антонова, Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: монография / А.Н. Антонова. – М., 2008.

6. Анциферова, О.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации / О.В. Анцифорова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №5.

7. Бабичева, Ю.Г. Правотворчество субъектов Российской Федерации и некоторый опыт Соединенных Штатов Америки / Ю.Г. Бабичева // Актуальные проблемы правовой системы общества. Выпуск 2. – Уфа, 2003.

8. Безруков, А.В. Законодательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие / А.В. Безруков – Красноярск, 2008.

9. Бобылев, А.И. Правотворчество и правотворческий процесс / А.И. Бобылев // Право и государство: теория и практика. – 2006. – №6.

10. Бобылев, А.И. Теоретические проблемы правотворчества в Российской Федерации / А.И. Бобылев // Право и политика. – 2001. – №9.

11. Бошно, С.В. Влияние судебной практики на законотворчество / С.В. Бошно // Государство и право. – 2004. – №8.

12. Бычкова, Е.И. Исторические основы института правотворческой инициативы граждан в зарубежных странах / Е.И. Бычкова // Юридическая теория и практика. – 2008. – №2.

13.Гобуль, Ю.А. Проблемы совершенствования законодательства в Российской Федерации / Ю.А. Гобуль // Журнал российского права. – 2004. – №6.

14.Ерыгина, В.И. Политические партии как участники правотворческого процесса / В.И. Ерыгина // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №7.

15.Жунусканов, Т.Ж. Стадии законодательного процесса в Республике Казахстан / Т.Ж. Жунусканов // Российский юридический журнал. – 2007. – №2.

16.Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р.Ф. Васильев. – М., 2000.

17.Законотворчество в Канаде / отв. ред. С.В. Кабышев. – М., 2006.

18.Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000.

19.Законотворчество субъекта Российской Федерации (на материале субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ) : монография / Л.Ф. Щербинина. – Барнаул, 2005.

20.Зарецкий, А.М. Законодательная инициатива в парламентах Казахстана, Таджикистана, Узбекистана / А.М. Зарецкий // Закон и право. – 2009. – №3.

21.Ивлев, Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности: монография / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. – М., 2008.

22.Ильина, Н.В. Участие законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе / Н.В. Ильина // Законодательство. – 2003. – №10.

23.Карлин, А.Б. Организация законопроектной деятельности Кабинета министров Канады / А.Б. Карлин // Журнал российского права. – 2004. – №5.

24.Карпов, Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: учебник / Н.Н. Карпов. – М., 2008.

25.Кокотов, А.Н. Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ / А.Н. Кокотов // Российский юридический журнал. – 2006. – №3.

26.Краснов, Ю.К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования / Ю.К. Краснов. – М., 2004.

27.Краснова, О.И. К вопросу о некоторых принципах федерального законодательного процесса России / О.И. Краснова // Государство и право. – 2005. – №12.

28.Крашенинников, П.В. Федеральный законотворческий процесс / П.В. Крашенинников. – М., 2001.

29.Курманов, М.М. О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта РФ / М.М. Курманов, М.Х. Хасанов // Журнал российского права. – 2005. – №8.

30.Лихобабин, В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт / В.А. Лихобабин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №7.

31.Марченко, М.Н. Доктрина суверенитета парламента и судебное правотворчество в Великобритании / М.Н. Марченко // Правоведение. – 2005. – №6.

32.Марченко, М.Н. Судебное правотворчество и судебское право / М.Н. Марченко. – М., 2007.

33.Масловская, Т.С. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации (теоретические и правовые проблемы): монография / Т.С. Масловская. – Сургут, 2002.

34.Мильчакова, О.В. Законодательный процесс в парламенте Украины / О.В. Мильчакова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №5.

35.Минюк, Н.В. Законотворчество как форма выражения правовой политики / Н.В. Минюк // Государство и право. – 2007. – №6.

36.Наконечный, Я.Е. Правовая природа мониторинга нормативных актов и его роль в правотворчестве / Я.Е. Наконечный // Право и образование. – 2008. – №4.

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

38.Покровский, Ф.А. Эволюция правотворческого процесса в европейском сообществе / Ф.А. Покровский // Вестник Московского университета. – 2002. – №6.

39.Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика / под ред. А.В. Гайды [и др.]. – Екатеринбург, 2001.

40.Пунтус, С.А. Проверка конституционности законов по запросам судов Конституционным Судом Российской Федерации: монография / С.А. Пунтус. – Красноярск, 2006.

41.Рабинович, П.М. Юридическая техника законоотворчества в Украине: общие проблемы / П.М. Рабинович // Журнал российского права. – 2000. – №4.

42.Реут, В.И. Регламентация законодательного процесса в Республике Беларусь: опыт и проблемы / В.И. Реут // Гражданин и право. – 2006. – №3.

43.Руденков, В.Н. Институт народной правотворческой инициативы в современном конституционализме / В.Н. Руденков // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – №2.

44.Сидоренко, Е.Н. Региональное правотворчество: проблемы его соответствия Конституции РФ и федеральным законам / Е.Н. Сидоренко // Закон и право. – 2000. – №5.

45.Соколова, Н.С. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: пути совершенствования: монография / Н.С. Соколова. – М., 2003.

46.Тороп, Ю.В. Роль парламентских комитетов в законодательном процессе (на примере федеративных государств Западной Европы) / Ю.В. Тороп // Правоведение. – 2006. – №6.

47.Файзиев, Ш. Актуальные вопросы совершенствования законодательного процесса в Республике Узбекистан / Ш. Файзиев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Выпуск 3. – М., 2007.

48.Херсонцев, А.И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов / А.И. Херсонцев // Российский юридический журнал. – 2007. – №1.

49.Храмцов, А.В. Понятие и конституционно-правовая сущность правотворчества / А.В. Храмцов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – №6.

50.Шумаков, А.И. Взаимобусловленность законодательного и правотворческого процесса в контексте современного российского правотворчества / А.И. Шумаков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – №4.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ И КОНСТИТУЦИОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Субъекты права законодательной инициативы (ст.104 Конституции РФ)	Субъекты права конституци- онной инициативы (ст.134 Конституции РФ)
Президент Российской Федерации	Президент Российской Федера- ции
Совет Федерации Федерального Со- брания Российской Федерации	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как палата
Члены Совета Федерации Федераль- ного Собрания Российской Федера- ции	Государственная Дума Феде- рального Собрания Российской Федерации как палата
Правительство Российской Федера- ции	Правительство Российской Фе- дерации
Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	Законодательные (представи- тельные) органы субъектов Рос- сийской Федерации
Законодательные (представитель- ные) органы субъектов Российской Федерации	Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Фе- дерации или депутатов Государ- ственной Думы.
Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Выс- ший арбитражный суд РФ	} по во- просам их веде- ния
Законопроекты вносятся в Государ- ственную Думу	Предложения вносятся в Госу- дарственную Думу

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ЗАКОНОПРОЕКТУ

Законопроект вносится
в Государственную Думу

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об измене финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

(ч.3 ст.104 Конституции)

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

пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложения концепции предлагаемого законопроекта;

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

перечень актов федерального законодательства, подлежащих призыванию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта;

финансово-экономические обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

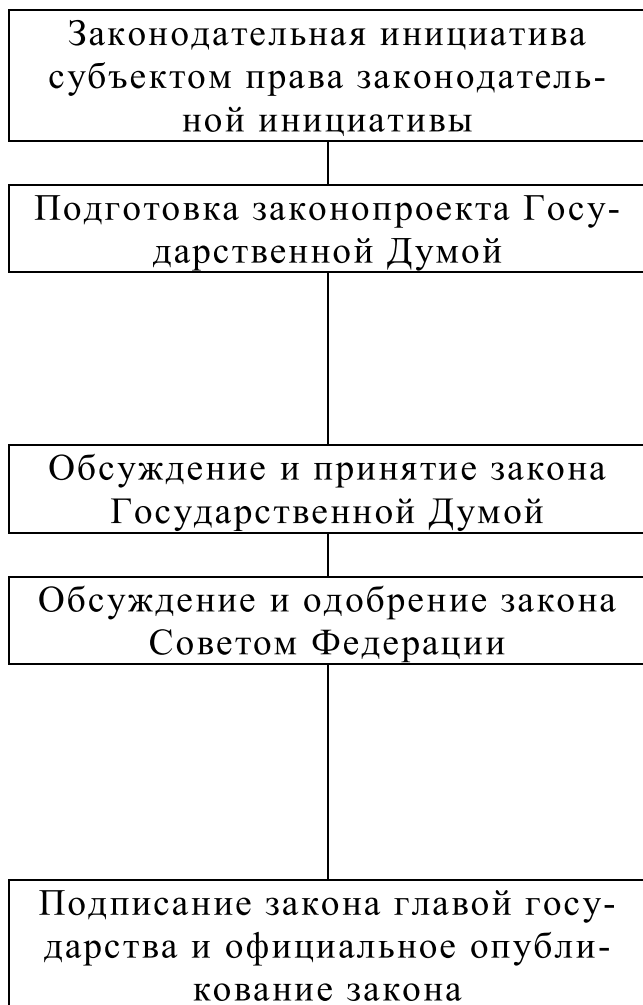
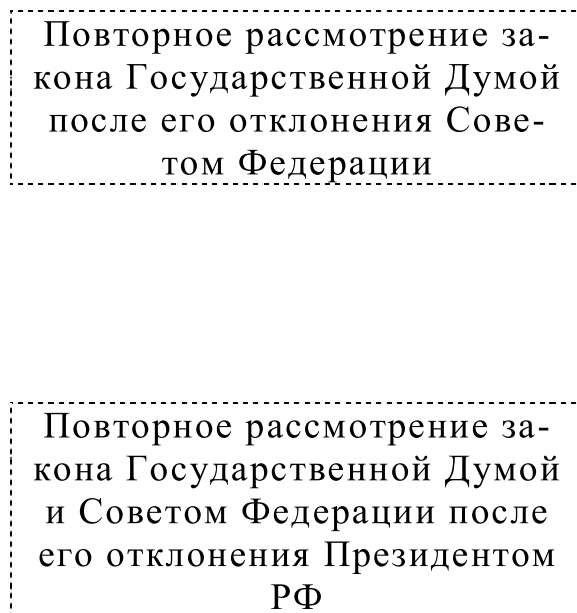
заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных ч.3 ст.104 Конституции РФ).

При внесении законопроекта 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 не заключение в Правительство Российской Федерации, которое в месячный срок подготавливает его и направляет его в Совет Государственной Думы.

(ст. 105 Регламента Государственной Думы)

Приложение 3

ÑÒÀÄÈÈ ÒÄÄÄÄÄÈÛÍ ÎÄÎ ÇÄÈÎÎÄÄÄÈÛÍ ÎÄÎ ÝÄÎ ÖÄÑÑÄ***Îäÿçàò äëÿí ùá ñò ääèè******Òàèöëÿò àò èáí ùá ñò ääèè***

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА
ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ
ИНИЦИАТИВЫ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ**

Субъекты права законодательной инициативы в Российской Федерации (ст.104 Конституции РФ)	Субъекты права законодательной инициативы в Красноярском крае (ст.139 Устава края)
Президент Российской Федерации	Губернатор края
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Правительство края
Члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Депутаты ЗС, группа депутатов ЗС
Правительство Российской Федерации	Граждане РФ в порядке народной инициативы
Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	Представительные органы местного самоуправления
Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации	Федерация профсоюзов Красноярского края – по социально-трудовым вопросам; Комиссия по почетным наградам и званиям – по вопросам ведения комиссии, Избирательная комиссия Красноярского края – по вопросам проведения краевых и местных выборов и референдумов
Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ	по вопросам их ведения
Законопроекты вносятся в Государственную Думу	Законопроекты вносятся в Законодательное Собрание края

Приложение 5

ЊÒÀÄÈÈ ÐÀÄÈÍÌÀËÛÍÌÃÎ ÇÀÈÍÌÌÄÒÀËÛÍÌÃÎ Ì ÐÌ ÕÃÑÃÀ
 (на примере Красноярского края)

Ìäýçàòäëüí ùá ñòääèè

Õàéóëüòàòèáí ùá ñòääèè

Законодательная инициатива
 субъектом права законодатель-
 ной инициативы

Подготовка законопроекта Законо-
 дательным Собранием

Обсуждение и принятие закона
 ЗС в первом чтении

Обсуждение, доработка и приня-
 тие закона ЗС во втором чтении,
 в целом

Подписание закона главой губер-
 натором края и официальное
 опубликование закона

Повторное рассмотрение за-
 кона Законодательным Соб-
 ранием после его отклонения
 губернатором края

План издания №34

Андрей Викторович Безруков, кандидат юридических наук, доцент
Сергей Александрович Пунтус, кандидат юридических наук

П Р А В О Т В О Р Ч Е С К И Й П Р О Ц Е С С : Р О С С И Я И З А Р У Б Е Ж Н Ы Й О П Ы Т

Учебное пособие



Редактор Ю.В.Леонтьева
Технический редактор М.Н.Киценко

Подписано в печать 17 июня 2009 г.
Формат Р 60х84. Бумага типографская. Гарнитура Таймс.
Печать офсетная. Уч. изд. листов 3,4 (5,25 усл.п.л.).
Тираж 100 экз. Заказ _____.

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел.
Сибирский юридический институт МВД России.
660131, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20.

Отпечатано на участке оперативной полиграфии
Сибирского юридического института МВД России.
660050, г. Красноярск, ул. Кутузова, 6.