

Государственная Дума Федерального Собрания  
Российской Федерации

Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации

Организация  
законодательного процесса  
в зарубежных странах

Издание Государственной Думы  
Москва • 2014

УДК 342.52  
ББК 67.400.621.5  
О.64

Председатель редакционного совета:  
академик РАН Т. Я. Хабриева

Заместители председателя редакционного совета:  
В. И. Лафитский, заместитель директора ИЗиСП, канд. юр. наук;  
А. Е. Петров, начальник Аналитического управления Аппарата  
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации,  
канд. ист. наук

Члены редакционного совета:  
А. В. Гайдено, заместитель начальника Аналитического управления  
Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации;  
И. А. Макеичев, начальник отдела аналитических исследований  
Аналитического управления Аппарата Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации;  
И. Г. Тимошенко, заведующий отделом ИЗиСП, канд. юр. наук

**О.64 Организация законодательного процесса в зарубежных странах /**  
Р. Г. Газизова, Н. М. Касаткина, Н. Б. Крысенкова, Ф. А. Лещенков,  
А. Н. Пилипенко, Н. Ю. Трещетенкова, Т. И. Чурсина. – М.: Издание  
Государственной Думы, 2014. – 112 с.

Данное издание подготовлено на основе научно-исследовательской работы, выполненной для Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2013 году.

В книге проанализирован опыт ряда зарубежных государств в части регламентации, организации и осуществления законодательного процесса на таких его основных стадиях, как законодательная инициатива, рассмотрение законопроекта, принятие и одобрение закона, подписание, обнародование, официальное опубликование.

УДК 342.52  
ББК 67.400.621.5

© Аппарат Государственной Думы, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение . . . . .	4
1. Законодательная инициатива . . . . .	5
1.1. Право законодательной инициативы в отдельных странах . . . . .	8
2. Народная законодательная инициатива . . . . .	17
3. Влияние исполнительной власти на законодательный процесс . . . . .	23
4. Лоббизм . . . . .	34
5. Стадии законодательного процесса . . . . .	37
5.1. Внесение законопроекта и его обсуждение . . . . .	37
5.2. Чтения . . . . .	40
5.3. Рассмотрение и принятие законопроектов в отдельных государствах . . . . .	48
5.4. Промульгация, подписание, обнародование . . . . .	81
5.5. Промульгация, одобрение, опубликование в отдельных государствах . . . . .	83
6. Законодательная техника . . . . .	89
7. Оценка регулирующего воздействия . . . . .	91
8. Информатизация законодательного процесса . . . . .	96
9. Современные тенденции развития законодательного процесса в иностранных государствах . . . . .	102
9.1. Информатизация законодательного процесса. . . . .	102
9.2. Демократизация законодательного процесса . . . . .	105
9.3. Совершенствование организационно-правовых форм подготовки законодательных актов . . . . .	105
9.4. Дифференциация законодательных процедур . . . . .	106
9.5. Внедрение оценки регулирующего воздействия. . . . .	107
Список использованных источников . . . . .	108

## ВВЕДЕНИЕ

Детальная проработка всех стадий законодательного процесса, равно как и его оптимальная организация, являются необходимыми условиями эффективного осуществления законодательной компетенции парламента. Этим вопросам уделяют пристальное внимание парламента зарубежных государств. Несмотря на различия форм правления и государственного устройства с вытекающими из этого различиями в моделях законодательного процесса отдельных государств, можно констатировать определённую общность в современных подходах к регламентации этого вопроса, а также наличие ряда общих тенденций, характерных для государств с наиболее прогрессивными формами и методами законотворческой деятельности.

В данном исследовании рассматриваются страны, имеющие успешный опыт регламентации, организации и осуществления законодательного процесса. К таким государствам можно отнести США, Великобританию, ФРГ, Францию, Австралию, Индию, Польшу, Бразилию. Одни из них представляют интерес как государства с сильной президентской властью (США, Франция), другие – как государства с длительно существующей парламентской традицией (Великобритания), третьи – как воспринявшие проверенные временем традиции парламентаризма (Австралия, Индия), четвёртые – как активно модифицирующие законодательный процесс (Польша).

Модели организации законодательного процесса в значительной степени определяются особенностями компетенции или законодательных полномочий парламента в тех или иных государствах.

Первая модель – парламента с точно определённой компетенцией, располагающие строго установленными в конституции полномочиями, где конкретно указываются те вопросы, по которым они могут законодательствовать. Эти парламента не могут выходить за границы своей компетенции под угрозой признания их актов недействительными. Указанная черта определяет и специфические особенности процедуры принятия законов. Так, полномочия Конгресса США устанавливаются Конституцией 1787 г., в разделе 8 ст. 1 которой перечислены его права, а в разделе 9 указываются области, в которых он не может законодательствовать. Во Франции ст. 34 Конституции 1958 года называет области, в которых парламент может законодательствовать.

Вторая модель – парламента с абсолютно неопределённой компетенцией, которые могут принимать законы по любым вопросам. Так, в Великобритании в соответствии с принципом верховенства парламента он вправе законодательствовать по любому вопросу без ограничений.

Третья модель – парламента с относительно определённой компетенцией. Объём их полномочий точно не определён, существует по-

движная граница, в пределах которой парламент вправе осуществлять свои законодательные функции. Так, Конституция Индии 1950 года устанавливает исключительную компетенцию Союза, штатов и конкурирующую компетенцию штатов и Союза с указанием на приоритет федеральных актов при коллизии законов (ст. 251). То же самое относится и к компетенции Бундестага ФРГ и легислатур земель. Статьи 70–72 Основного закона 1949 г. определяют исключительную компетенцию Союза, земель и сферу конкурирующей компетенции.

Особенности каждой из этих моделей оказывают определённое воздействие на различные стадии законодательного процесса, а также на его организацию. В целях выявления основных характеристик этих моделей в настоящей работе исследованы особенности законодательного процесса, вытекающие из конституции, органических законов, регламентов парламента, постоянных правил палат, а также правовых обычаев отдельных государств, с учётом специфики, определяемой соответствующей моделью.

Законодательный процесс рассматривается в таких его основных стадиях, как: законодательная инициатива (субъекты законодательной инициативы, подготовка и внесение законопроекта); рассмотрение и принятие законопроекта (чтения, рассмотрение комитетами и комиссиями, согласование проекта палатами, голосование); подписание, обнародование (официальное опубликование).

Особое внимание уделено новеллам законодательного регулирования и практики законодательного процесса в зарубежных государствах (внедрение новых организационных форм в целях повышения качества подготовки законодательных актов, расширение демократических форм участия граждан, информатизация законодательного процесса и другие).

## **1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА**

В зависимости от особенностей государственного устройства, политической практики и традиций конституции зарубежных стран определяют различный круг субъектов законодательной инициативы. Помимо самих законодателей, комиссий и комитетов парламента, он может включать правительство, главу государства, субъектов федерации, избирателей, политические партии, общественные организации. Так, в Мексике, Швейцарии правом законодательной инициативы обладают субъекты федерации. В Италии оно предоставлено областям, в Финляндии и Португалии – автономным образованиям. Правом законодательной инициативы наделены комитеты (комиссии) парламента в Австрии, Бразилии, Польше.

Право народной инициативы – законодательной инициативы избирателей – закреплено конституциями Австрии, Италии, Испании, Швейцарии. В Великобритании, Нидерландах и ЮАР избиратели посредством петиций могут вносить в парламенты частные билли – законопроекты индивидуального применения или локального действия. В странах Восточной Европы до недавнего времени право законодательной инициативы имели общественные организации. В Финляндии оно закреплено за Евангелистской лютеранской церковью.

Несмотря на разнообразие субъектов законодательной инициативы в различных государствах мира, необходимо отметить, что неограниченное право законодательной инициативы предоставляется зарубежными конституциями в основном только депутатам, правительству или главе государства. Именно они являются «основными» субъектами законодательной инициативы в большинстве государств. Иные субъекты при осуществлении законодательной инициативы поставлены в жёсткие рамки и не могут выходить за пределы своей компетенции. Так, в Португалии Ассамблеи Азорских островов и острова Мадейра, в Италии советы областей имеют право вносить законопроекты только по вопросам, которые непосредственно касаются их регионов. Комиссии и комитеты парламента вносят законопроекты преимущественно по предметам их ведения.

Таким образом, основная роль в осуществлении законодательной инициативы принадлежит депутатам и правительству (главе государства в президентских республиках).

Во многих парламентах депутаты не ограничены в праве законодательной инициативы и имеют возможность от своего имени внести законопроект по любому вопросу, который может стать предметом закона. Указанная норма основывается на давних традициях парламентаризма, отказ от которых ведёт к ущемлению прав депутатов, что, в свою очередь, может привести к снижению роли парламента. Об этом свидетельствует практика многих государств, поэтому целесообразно рассмотреть не только действующие ограничения в осуществлении права законодательной инициативы, но и те аргументы, которые приводятся в их обоснование.

По общему правилу право бюджетной инициативы принадлежит правительству (Великобритания, ФРГ, Польша) или президенту (США, Франция). Соответственно, в зарубежных парламентах (в Канаде, Великобритании, Польше, Франции) депутаты не имеют права выдвигать финансовые законопроекты. Во Франции, Великобритании, например, они лишены возможности внести законопроект, ведущий к сокращению государственных финансовых ресурсов или увеличению государственных расходов. В Индии и Греции финансовые за-

конопроекты должны быть представлены депутатами с рекомендацией президента и мотивированным заключением министра финансов. Введение подобных ограничений объясняется тем, что только правительство имеет возможность обеспечить скоординированное решение вопросов финансовой политики, так как оно отвечает за составление бюджета и его исполнение.

В конституциях и регламентах некоторых государств установлены нормы, предусматривающие внесение законопроектов от определённого числа депутатов. Так, в Национальном совете Австрии с законопроектом могут выступить не менее восьми депутатов. В Польше он должен собрать подписи не менее 15 членов Сейма. Такое же число законодателей необходимо для внесения законопроекта в Бундестаг ФРГ. Данное ограничение вводится для определённого отсева законопроектов уже на первой стадии законодательного процесса.

Регламенты отдельных парламентов устанавливают ограничения и другого рода. Так, в Палате представителей Конгресса США законопроект не может быть выдвинут от имени более чем 10 конгрессменов. Аналогичным образом ограничены в подаче коллективных законопроектов и депутаты парламента Бельгии с целью не допустить возможных махинаций ещё до начала формального прохождения законопроекта через парламент.

В последние десятилетия роль депутатов в осуществлении законодательной инициативы снижается. Эта тенденция вызвана не только возрастающей сложностью законотворчества, к которой законодатели не подготовлены, но и усилением роли исполнительной власти. Определённым противовесом влиянию правительства (главы государства в президентских республиках) могли бы служить комиссии и комитеты парламента. Однако в настоящее время их роль невелика. По оценке Межпарламентского союза, из 89 государств только в 14, включая Бразилию, Китай, Японию, Швецию, Венгрию, комиссии и комитеты, обладающие правом законодательной инициативы, не ограничивались в этом праве. Но и в указанных государствах составить успешную конкуренцию исполнительной власти они не могли.

При подготовке законопроектов депутаты зависят от правительства и всевозможных лоббистских организаций, получивших наибольшее распространение в США. В связи с этим заслуживают внимания свидетельства американских лоббистов, отмечающих усложнение содержания законодательных актов, требующих наличия специальных знаний, которыми не всегда обладают конгрессмены, и растущую зависимость последних в вопросах получения информации от их помощников, а тех, в свою очередь, от специальных лоббистских групп.

## 1.1. Право законодательной инициативы в отдельных странах

### Великобритания

Правом законодательной инициативы обладают только члены Парламента (депутаты и лорды). Согласно действующей процедуре законопроект (билль) вносится в общем порядке независимо от того, является ли вносящий членом правительства. Когда законопроект вносит министр, он выступает не как член правительства, а как парламентарий. Правительственные билли вносятся обычно тем министром, который отвечает за его разработку и прохождение в палате. Требования к законопроекту в Великобритании не являются такими формализованными, как в других странах. Для его внесения достаточно указать только краткое и полное наименование законопроекта, представление текста законопроекта не является обязательным.

Любой нефинансовый билль может быть внесён в любую из палат. При этом он должен обязательно пройти все стадии обсуждения в каждой из палат.

Право законодательной инициативы по финансовым вопросам принадлежит членам правительства, поэтому финансовые билли всегда им инициируются. Они могут быть внесены только в Палату общин, поскольку принятие финансовых биллей согласно британскому конституционному праву является исключительным полномочием нижней Палаты.

Палата общин осуществляет два основных направления деятельности в области финансового законодательства: 1) утверждение расходной части бюджета, которое оформляется Законом о расходовании средств; 2) установление источников для формирования доходной части бюджета, отражаемое в Законе о финансах. Процедура прохождения финансовых биллей имеет свои особенности.

Помимо определения в качестве финансовых и нефинансовых, все билли делятся ещё на две категории, отнесение к одной из которых влечёт различия в процедуре прохождения.

Первая категория – публичные билли. Это законопроекты, имеющие общегосударственное значение и предназначенные для внесения изменений в общее законодательство. В эту категорию включаются правительственные билли (законопроекты, подготовленные правительством), а также билли частных членов (законопроекты отдельных членов парламента, не занимающих правительственных постов). Они составляют большинство биллей, вносимых в Палату общин, однако имеют меньше шансов быть принятыми, чем правительственные билли. Билли, представляемые правительством, поступают в отдел парламентских согласований.

Только билли частных членов разрабатываются самими членами парламента. Перед внесением билли частных членов оцениваются соответствующими правительственными департаментами. По совету правительства в билли частных членов могут быть внесены дополнения и изменения.

В Палату лордов по сложившемуся обычаю вносится большинство биллей, сводящих воедино или обобщающих многочисленные судебные решения, постановления, приказы, относящиеся к определённой области законодательства.

Наиболее важные билли исходят от Палаты общин (около 2/3 публичных и половина частных).

Внесению законопроекта предшествует предпарламентская стадия его разработки в министерствах и ведомствах с проведением консультаций с различными лоббистскими группами, общественными объединениями, бизнес-структурами, профсоюзами. Для обеспечения широкого обсуждения правительство публикует программные документы, такие как, например, «Белая книга», «Зелёная книга», в которых должны содержаться обоснование необходимости и основные направления предполагаемых законодательных изменений. В Кабинете министров действует специальный комитет по законодательству, который организует и осуществляет подготовку правительственных законопроектов с учётом проведённой предварительной работы.

Существует три способа внесения билля частного члена. Во-первых, это жеребьёвка частных членов, проводимая один раз в сессию во второй четверг после её начала. Она даёт право семи выигравшим депутатам получить время для внесения их законопроектов. Во-вторых, применяется правило «10 минут», когда записавшемуся депутату предоставляется 10 минут для обоснования нового законопроекта. В-третьих, законопроект может быть внесён без дебатов при условии включения соответствующего предложения в повестку дня.

Следует отметить, что правительство может (и часто делает это) использовать законопроекты частных членов для продвижения своих предложений, которые оно «вкладывает в руки» частных членов, выигравших жеребьёвку.

Менее значимая категория – это частные билли, содержание которых отражает интересы определённой местности, лица или учреждения.

## **Федеративная Республика Германия**

Под законодательной инициативной в Федеративной Республике Германия принято понимать право внесения текста законопроекта в нижнюю палату немецкого парламента Бундестаг для его дальнейшего обсуждения и принятия либо отклонения. На уровне федеральных

земель законопроекты вносятся в Ландтаг – региональный орган законодательной власти ФРГ.

### ***Законодательная инициатива на федеральном уровне***

Согласно ст. 76 Основного Закона ФРГ субъектами законодательной инициативы на федеральном уровне являются: Федеральное Правительство, Бундесрат и члены Бундестага.

В ФРГ действует принцип формального равенства субъектов права законодательной инициативы. Это означает, что все поступившие в Бундестаг законопроекты рассматриваются на его заседании, по крайней мере, в первом чтении. Однако впоследствии законопроекты могут задержаться в ответственных комитетах и так и не быть рассмотренными во втором и третьем чтениях. Законопроекты, не принятые в течение сессии в качестве законов, утрачивают статус законопроектов, работа с ними прекращается. На практике существует особый порядок контроля за деятельностью парламентариев: если комитет, являющийся ответственным за подготовку законопроекта, в течение 10 недель не представит проект решения по нему для рассмотрения палатой, любая из фракций может потребовать его отчёта о ходе работы над проектом закона на заседании палаты.

Законопроект, вносимый в Бундестаг, сопровождается титульным листом с изложением цели, механизма действия законопроекта и затрат, которых потребует его принятие. К правительственному законопроекту прилагаются также послание федерального канцлера с указанием министерства, ответственного за законопроект, обоснование необходимости принятия законопроекта, заключение Бундесрата и заключение Правительства на заключение Бундесрата (последнее имеет факультативный характер и приобщается к пакету сопроводительных документов к законопроекту только в случае несогласия Правительства с мнением Бундесрата). К законопроекту, направляемому Бундесратом, прилагаются также послание Председателя Бундесрата, обоснование необходимости принятия законопроекта, заключение Правительства и заключение Бундесрата на заключение Правительства (также в случае возникших разногласий).

### ***Право законодательной инициативы депутатов Бундестага***

Регламент Бундестага, принятый 28 января 1952 г., предусматривает право законодательной инициативы депутатов Бундестага в параграфе 76. В соответствии с ним законопроект может быть внесён депутатами одной из фракций либо 5% общего числа всех депутатов Бундестага. Законопроекты, вносимые в порядке такой инициативы, должны сопровождаться кратким обоснованием необходимости их рассмотрения.

## ***Право законодательной инициативы Федерального Правительства***

Законопроект, вносимый на рассмотрение Федеральным Правительством, должен быть вначале представлен в Бундесрат, который в течение шести недель готовит отзыв-заключение на законопроект Правительства. При наличии существенных оснований, и с учётом объёма законопроекта или его чрезвычайной сложности срок подготовки отзыва-заключения может быть увеличен до девяти недель. Законопроекты, помеченные как особенно срочные, могут быть переданы в Бундестаг по истечении трехнедельного срока с момента направления в Бундесрат для получения отзыва-заключения, даже если отзыв-заключение не был подготовлен. При поступлении отзыва, он немедленно направляется в Бундестаг. Для законопроектов, затрагивающих основы конституционного строя Германии, срок предоставления отзыва-заключения составляет девять недель и не подлежит изменению.

## ***Право законодательной инициативы Бундесрата***

Законопроекты, подготовленные Бундесратом, представляются Федеральным Правительством Бундестагу в течение шести недель. Федеральное Правительство обязано подготовить официальный отзыв, отражающий позицию Правительства по существу законопроекта. Срок представления законопроекта Бундестагу может быть продлён до девяти недель с учётом большого объёма законопроекта или его сложности. Срок может быть также сокращён до трёх недель, если Бундесрат отметит его как особо срочный, однако это делается редко и в порядке исключения.

Для законопроектов, затрагивающих основы конституционного строя Германии, срок подготовки отзыва Федерального Правительства и представления Бундестагу составляет девять недель и не может быть сокращён.

## ***Законодательная инициатива на региональном уровне***

Субъекты региональной законодательной инициативы определяются конституциями соответствующей Федеральной Земли. К примеру, Конституция Федеральной Земли Гессен от 1 декабря 1946 г. с последующими изменениями и дополнениями в ст. 117 устанавливает право законодательной инициативы Правительства Федеральной Земли, членов Ландтага и народа в порядке народной законодательной инициативы. Сходные положения прописаны в Конституции Федеральной Земли Бавария от 2 декабря 1946 г. с последующими изменениями и дополнениями. В соответствии со ст. 71 этой Конституции, субъектами законодательной инициативы являются: министр-президент Федеральной Земли, действующий от имени Правительства Федеральной Земли, де-

путаты Ландтага, а также население Федеральной Земли, действующее на основании народной законодательной инициативы.

## Франция

Основные стадии законодательного процесса достаточно подробно регулируются Конституцией (ст. 39–48).

Законодательная инициатива принадлежит Премьер-министру и членам Парламента.

Законопроекты, исходящие от Премьер-министра, обсуждаются в Совете министров после заключения Государственного совета и вносятся в бюро одной из палат. Финансовые законопроекты и проекты законов о финансировании социального обеспечения вносятся в первую очередь в Национальное собрание. Законопроекты, основным предметом которых является устройство административно-территориальных образований, вносятся в первую очередь в Сенат.

Внесение законопроектов в Национальное собрание или в Сенат производится в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом.

Законопроекты не могут быть внесены в повестку дня, если Сопределение председателей первой Палаты, в которую они вносятся, постановит, что не были приняты во внимание нормы, установленные органическим законом. В случае разногласия между Сопределением председателей и Правительством председатель соответствующей Палаты или Премьер-министр могут обратиться в Конституционный совет, который выносит решение в восьмидневный срок.

В соответствии с условиями, предусмотренными законом, председатель каждой из палат может передавать для заключения в Государственный совет до рассмотрения в комиссии законодательное предложение, внесённое одним из членов этой палаты, если последний не возражает против этого.

Предложения и поправки, вносимые членами Парламента, не могут быть приняты к рассмотрению, если следствием их принятия может быть либо уменьшение государственных доходов, либо создание или увеличение какого-либо из государственных расходов.

Если в ходе законодательной процедуры обнаружится, что предложение или поправка не относятся к области закона или противоречат делегированию полномочий, произведённому в соответствии со статьей 38, то Правительство или председатель соответствующей палаты 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.

## Польша

Субъекты законодательной инициативы определены Конституцией Польской Республики (ст. 118). Законодательная инициатива принадлежит депутатам Сейма, Сенату, Президенту Республики и Совету Министров.

Однако Конституция предусматривает и определённые изъятия в реализации права законодательной инициативы. Так, законодательная инициатива в отношении бюджетного закона, закона о временном бюджете, изменений бюджетного закона, закона о публичном долге государства, а также закона о предоставлении государством финансовых гарантий принадлежит исключительно Совету Министров (ст. 221).

Особо определены субъекты, обладающие правом инициировать процесс изменения Конституции. Среди них 1/5 общего числа депутатов, Сенат и Президент Республики (ст. 235).

Право на внесение законопроекта Конституция предоставляет также гражданам Республики. Для его реализации необходимо соблюдение двух параметров. Инициатива должна быть поддержана группой граждан, состоящей не менее чем из 100 000 человек. При этом обязательным условием является наличие у них активного избирательного права по выборам в нижнюю Палату парламента – Сейм.

К числу особенностей регламентации польского законодательного процесса можно отнести наличие закона, определяющего правила реализации законодательной инициативы лишь одним из её субъектов. Так, 24 июня 1999 г. в развитие конституционных предписаний был принят Закон «Об исполнении законодательной инициативы гражданами»<sup>1</sup>. Отметим, что правила реализации права законодательной инициативы иными её субъектами определяются в нормах регламентов работы каждой из Палат Парламента, а также Правительства, утверждаемых в форме соответствующего постановления.

### *Законодательная инициатива Сейма и Сената*

Правом законодательной инициативы обладают обе Палаты. При этом их роли в законодательном процессе различаются уже на первой стадии процесса. Так, если верхняя Палата может реализовать это право только от имени Сената, то в нижней Палате право инициирования принадлежит каждому депутату Сейма.

На основании положений Регламента Сейма депутатские законопроекты могут вноситься комиссией Палаты, группой, состоящей из не менее 15 депутатов, подписавших проект (ст. 32).

<sup>1</sup> Dziennik Ustaw, 1999, № 62, Poz. 688.

Правила подготовки законопроектов в польском законодательстве получили наиболее детальную разработку в отношении законодательных инициатив Сената и правительственного законотворчества.

Регламент Сейма определяет механизм реализации права законодательной инициативы лишь с момента внесения проекта, умолчав о порядке его подготовки. Как уже отмечалось, депутатский проект закона может быть внесён комиссией Сейма либо группой, состоящей из не менее чем 15 депутатов, подписавших проект.

Дальнейшие положения Регламента Сейма определяют процесс рассмотрения законопроектов, вне зависимости от того, кем они внесены.

Конкретизируя конституционное положение о праве законодательной инициативы Сената, его Регламент, в отличие от Регламента нижней Палаты, регулирует две процедуры: рассмотрение законопроекта, подготовленного в порядке законодательной инициативы Сената, и отдельно процедуру рассмотрения закона, представленного Сеймом на утверждение.

Регламент Сената (Глава IX) устанавливает следующие параметры рассмотрения законопроекта, подготовленного в недрах Палаты. Процесс законодательной инициативы начинается по предложению комиссии Сената либо не менее чем 10 сенаторов. О начале рассмотрения вопроса об инициировании законопроекта Маршал Сената уведомляет Маршала Сейма и Председателя Совета Министров.

Регламент Сената регулирует правила реализации законодательной инициативы в следующем порядке:

- определение формальных требований, предъявляемых к предложению о законодательной инициативе (констатация современного положения и предполагаемых изменений, оценка регулирующего воздействия и возможных финансовых затрат);

- реализация правила трёх чтений, возможность отзыва проекта;

- проверка проекта на соответствие законодательству Европейского Союза;

- правила рассмотрения в комиссии;

- консультации;

- первое чтение проекта;

- публичные слушания;

- второе и третье чтение проекта;

- передача Постановления Сената о законодательной инициативе Маршалу Сената с уведомлением Председателя Совета Министров.

Предложение о законодательной инициативе вносится в письменной форме Маршалу Сената вместе с проектом закона, обоснованием и указанием сенатора, ответственного за прохождение проекта.

Маршал Сената обладает правом отказать в принятии предложения об инициировании законодательной инициативы при необходи-

мости дополнения содержания обоснования, не отвечающего формальным параметрам, предусмотренным Регламентом. Проект снимается с обсуждения и в том случае, если число внёсших и поддержавших его сенаторов стало меньше 10.

Сенат рассматривает предложенный законопроект в трёх чтениях (в комиссии, на пленарном заседании с проведением дискуссии и путём голосования на заседании Палаты). Принятое Постановление Сената передаётся Маршалу Сейма.

При рассмотрении в Сенате законопроекта, вносимого в качестве реализации права инициативы, Регламент предусматривает проведение общественных консультаций с использованием сайта Сената в интернете. Такое решение может быть принято как перед проведением первого чтения, так и по его результатам.

Новацией Регламента Сената является регламентация процедуры, способствующей ликвидации патовой ситуации при рассмотрении законов в сенатской комиссии. Если ни одно из представленных на голосование предложений не получает большинства голосов, в отчёте комиссии указываются все предложения, а решение о принятии либо отклонении закона относят к ведению пленарного заседания Сената.

### ***Правительственная законодательная инициатива***

На основании конституционных положений Совет Министров наделён исключительным правом на внесение законодательной инициативы по ряду законов. В их числе бюджетный закон, закон о получении государством публичного долга и о предоставлении государством финансовых гарантий (ст. 221).

Право законодательной инициативы Правительства в отношении бюджетного закона строго ограничено конституционно установленным сроком внесения. Не позднее чем за три месяца до начала бюджетного года Совет Министров должен внести в Сейм проект бюджетного закона на следующий год.

В сентябре 2011 г. правила планирования правительственной правотворческой работы были реформированы. Изменения, внесённые в Закон 2005 г. «О лоббистской деятельности в процессе правотворчества», предусмотрели изменение порядка и сроков подготовки плана законопроектной работы. Ранее Правительственный План составлялся на каждые шесть месяцев, а в настоящее время планируется подготовка каждого конкретного законопроекта с указанием сроков завершения работы над ним.

Начиная с 2010 г. Регламентом Правительства установлены новые правила разработки правительственных законопроектов, значительно расширившие компетенцию Правительственного Центра законода-

тельства и ограничившие ведомственный подход при разработке законопроектов. Повышена также ответственность Центра за все стадии правительственного законотворчества, а также за мониторинг правовой системы и её единство.

Хотя право законодательной инициативы по-прежнему принадлежит министрам, они уже не разрабатывают проекты законов. В их компетенции остаётся лишь представление конкретных принципов проекта, которые впоследствии, после консультаций и оценки послужат основой для разработки законодателями Центра текста законопроекта.

Переход права на подготовку законопроекта от юристов отдельных министерств профессиональным специалистам Центра позволит к тому же сократить время и расходы на прохождение проекта благодаря тому, что нет необходимости проведения последующей оценки разработанного проекта в Центре законодательства.

Конституция Польской Республики наделяет Правительство правом признать проект закона срочным. Это невозможно в отношении проектов налоговых законов, законов, касающихся выборов Президента Республики, Сейма, Сената и органов территориального самоуправления, а также регулирующих устройство и компетенцию публичных властей. Не могут быть признаны срочными также проекты кодифицированных актов.

Срок рассмотрения срочных законопроектов Сенатом составляет 14 дней, а срок подписания закона Президентом Республики составляет 7 дней.

## **Соединённые Штаты Америки**

В Конгрессе США право законодательной инициативы принадлежит исключительно членам Палаты представителей и сенаторам. Поэтому основным законотворческим источником являются идеи и законопроекты, предлагаемые членами Конгресса. Они могут рождаться в ходе избирательной кампании, во время которой будущий конгрессмен обещает в случае своего избрания выступить с законодательным предложением по конкретной проблеме. На одном или нескольких таких законодательных предложениях может быть построена вся избирательная кампания будущего члена Конгресса. В другом случае конгрессмен, уже приступивший к исполнению обязанностей, может на основе своего опыта прийти к выводу о необходимости исправления или отмены действующих законов, либо принятия нового закона в совершенно другой области.

При подготовке законопроекта деятельность конгрессменов нередко дополняется инициативой избирателей, использующих институт петиций. Избиратели, действуя индивидуально или объединившись в группы, либо ассоциации адвокатов, профессиональные союзы,

ассоциации производителей, торговые палаты могут оформить свои предложения путём подачи петиции (право, гарантированное первой поправкой к Конституции США) своему представителю в Конгрессе. Таким образом были рождены многие законы, поскольку некоторые из этих организаций, будучи тесно связанными с различными областями законодательства, обладают значительными юридическими познаниями. В случае согласия с идеей закона конгрессмен может выдвинуть предложение в той же форме, в которой он получил его, либо вначале отредактировать его, чтобы выработать юридически грамотную формулировку и приемлемую форму для его представления.

### **Бразилия**

В Федеративной Республике Бразилия достаточно широко представлены субъекты, обладающие правом законодательной инициативы. К таковым относятся: глава государства, Палаты Парламента (Национального конгресса), парламентские комиссии, представители Правительства, некоторые государственные органы по предметам их ведения (Федеральный Верховный суд, Генеральный прокурор), а также граждане, осуществляющие народную законодательную инициативу.

По вопросам, определённым в Конституции: о численности вооружённых сил, о публичных службах, о служебной и административной организации, об управлении федеральными территориями, об обороне страны, об организации прокуратуры, о создании министерств и их полномочиях законопроекты вносит только Президент Бразилии.

### **Индия**

Индия является государством, в котором в течение года принимается очень небольшое количество законов (около 60). Отчасти это явление можно объяснить стабильностью индийского законодательства.

В Индии субъектами законодательной инициативы на федеральном уровне являются министры, члены Парламента и Президент (по отдельным видам законопроектов). На региональном уровне – это Губернатор, члены законодательных органов, а также министры штатов.

## **2. НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА**

В зарубежных государствах правотворческая инициатива тесно связана, а иногда и отождествляется с другими формами непосредственного осуществления народом своей власти или участия в её проведении: референдумом, выборами и обращениями граждан, в частности, с петицией (например, в Швейцарии).

Институт народной законодательной инициативы, как это закреплено законодательством ряда зарубежных стран, предусматривает, что проект, подписанный определённым числом граждан, должен быть принят к рассмотрению парламентом.

В настоящее время народная законодательная инициатива действует в Швейцарии, Италии, Австралии, Перу, Испании, США, ФРГ и других государствах. Институт народной законодательной инициативы предусмотрен также конституциями ряда стран с переходной экономикой (Албания, Польша, Словения, Румыния, Латвия и Литва) и других государств. В различных странах установлены разные требования к количеству граждан-избирателей, участвующих во внесении в законодательный орган проекта нормативного правового акта, а также к инициативной группе по его выдвижению.

Конституции стран, предусматривающие возможность народной законодательной инициативы, устанавливают, что для внесения проекта закона нужно собрать определённое число подписей избирателей (обычно это число соответствует числу подписей для инициативы референдума), подлинность которых подвергается проверке и удостоверяется нотариусом или должностными лицами местного самоуправления на уровне общин.

В законодательных актах ряда стран предусматривается, что избиратели, осуществляющие народную законодательную инициативу, должны представлять различные районы страны в определённой пропорции. Это сделано для того, чтобы постановка вопроса имела общегосударственный, а не местный характер.

Редко требуется, чтобы проект закона, представляемый в порядке законодательной инициативы, был оформлен соответствующим образом: разделён на главы, параграфы или статьи, а иногда имел мотивировочную часть и объяснение необходимости принятия данного закона. Рядом с подписями избирателей должны стоять имена, фамилии, часто – место жительства или название общины, в списки которой внесён избиратель. После проверки подписей и их удостоверения законопроект передаётся в парламент и рассматривается им по обычной процедуре. Народная законодательная инициатива обычно не проводится по тем же вопросам, что и референдум, а также по международным вопросам и по конституционной реформе.

В различных зарубежных странах народная законодательная инициатива осуществляется по своим правилам.

## **Швейцария**

В Швейцарии народная законодательная инициатива по частичному пересмотру Конституции должна исходить от 100 тысяч избирателей (п. 2 ст. 139 Конституции 1999 г.). Если Федеральное собрание

одобряет народную инициативу, составленную в форме законодательного предложения, то оно подготавливает соответствующий проект и передаёт это законодательное предложение на голосование народа и кантонов. Если Федеральное собрание отклоняет инициативу, то оно передаёт её на голосование народа, который принимает решение о том, нужно ли его проводить в жизнь. В случае одобрения предложения Федеральное собрание подготавливает проект, требуемый народом.

### **Испания**

В Испании народная законодательная инициатива может осуществляться по предложению 500 тысяч избирателей. Предложения, однако, не могут вноситься в отношении норм, регулируемых органическими законами (согласно п. 1 ст. 81 Конституции 1978 г. – в отношении основных прав и свобод, статуты автономных сообществ, всеобщего избирательного права и иных областей, предусмотренных Конституцией), в отношении налоговой политики, помилования, международных связей. Исключается возможность народной законодательной инициативы в отношении пересмотра Основного закона, государственных планов экономического развития и бюджета.

### **Австрия**

В Австрии народную законодательную инициативу могут внести в нижнюю Палату Парламента – Национальный совет через посредничество Центральной избирательной комиссии 100 тыс. избирателей или 1/6 часть жителей трёх земель, обладающих правом голоса.

### **Италия**

Согласно Конституции Италии (ч. 2 ст. 71) народная инициатива осуществляется путём внесения от имени не менее 50 тысяч избирателей «постатейно составленного законопроекта» в одну из Палат Парламента. В этом случае сама Палата проводит проверку и подсчёт подписей обратившихся с требованием и устанавливает их подлинность.

Также можно отметить региональный опыт отдельных областей Италии: вопросы народной законодательной инициативы в них решаются с помощью так называемого пропозитивного референдума. Например, 14 марта 2006 г. вступил в силу Закон области Валле д'Аоста, который придал обязательную силу решению народного голосования на пропозитивном референдуме. Законопроект народной инициативы, направленный на пропозитивный референдум, должен быть представлен с подписями не менее 5% избирателей. Референдум считается состоявшимся,

если в голосовании приняли участие не менее 45% избирателей. Если большинство из них проголосовали положительно, законопроект народной инициативы считается принятым, публикуется в Официальном бюллетене области и вступает в силу. Первый пропозитивный референдум в Италии прошёл 18 ноября 2007 г. в области Джунта.

## **Федеративная Республика Германия**

Народная законодательная инициатива в Германии существует только на региональном уровне. Она является инструментом непосредственной демократии и происходит от так называемого права инициативы, т.е. права инициировать рассмотрение вносимого законопроекта немецким парламентом с целью дальнейшего принятия. Народная законодательная инициатива именуется в различных Федеральных Землях Германии по-своему: к примеру, в Саксонии используется термин «народная инициатива» (Volksantrag), а в Тюрингии и Бремене – «гражданская инициатива» (Bürgerantrag), но на содержание понятия подобная дифференциация терминов не влияет. Для удобства в настоящем исследовании используется термин «народная законодательная инициатива».

Для реализации народной законодательной инициативы необходимо произвести сбор определённого количества подписей в её поддержку, количество таких подписей определяется законодательством Федеральной Земли о народной законодательной инициативе.

Народная законодательная инициатива принципиально отличается от референдума. Если решения, принимаемые на референдуме, не нуждаются в каком-либо утверждении, то законопроекты, вносимые в порядке народной законодательной инициативы, могут быть отклонены Ландтагом без каких-либо негативных последствий. Ландтаг может предложить руководителю инициативной группы доработать законопроект, либо поручить разработку предложений и дополнений к нему одному из рабочих комитетов Ландтага.

Народная законодательная инициатива начинается с процесса сбора подписей в поддержку инициативы и заканчивается принятием Ландтагом решения о рассмотрении законопроекта либо его отклонении. В случае отклонения законопроекта Ландтаг должен предоставить руководителю инициативной группы обоснование отказа. Отказ не может быть обжалован (кроме тех случаев, когда были допущены нарушения закона), однако нет никаких препятствий для повторной подачи законопроекта в рамках народной законодательной инициативы или для вынесения вопроса на региональный референдум. Сбор подписей в таком случае производится заново.

Несмотря на всю очевидную демократичность института народной законодательной инициативы, существуют некоторые ограниче-

ния в отношении вносимых в порядке народной инициативы законопроектов.

Предметом народной законодательной инициативы не могут быть законопроекты, затрагивающие:

- вопросы исключительной федеральной компетенции,
- основы конституционного строя Федеральной Земли или Федерации,
- региональные налоги, сборы и взносы,
- пенсионное обеспечение,
- основы государственной службы Федеральной Земли.

Сбор подписей в поддержку инициативы осуществляется в соответствии с процедурой, установленной региональным законодательством о народной законодательной инициативе. Сбор подписей предполагает собственноручное заполнение анкеты, в которой указываются персональные данные заполняющего анкету лица. В некоторых Федеральных Землях создаются открытые списки. В них могут быть внесены данные неограниченного количества лиц с их подписями. Затраты, связанные с изготовлением и распространением анкет, несут инициаторы. Все остальные расходы возмещаются за счёт средств регионального бюджета.

Инициаторы несут ответственность за достоверность заполняемых анкет.

### **Соединённые Штаты Америки**

В США народная законодательная инициатива действует только на уровне субъектов федерации. В настоящее время в американских штатах применяются четыре вида законодательной инициативы: конституционная законодательная инициатива; прямая законодательная инициатива; консультативная законодательная инициатива и косвенная законодательная инициатива.

Остановимся на одной из форм законодательной инициативы, которая реализуется в легислатуре штата. С такой инициативой может выступать ограниченное количество избирателей (например, в штате Массачусетс – не менее 10), после чего она передаётся Генерал-атторнею штата для её проверки с точки зрения возможных коллизий с Конституцией штата.

В случае положительного заключения Генерал-атторнея петиция направляется секретарю штата, который должен обеспечить её одобрение избирателями. В этом штате для одобрения требуется не менее 3% избирателей, принимавших участие в последних выборах губернатора. В штате Мэн петиция должна собрать подписи не менее 10% избирателей. В легислатурах штата петиция проходит те же стадии рассмотрения, что и законопроекты.

## Бразилия

Особенностью законодательного процесса в Национальном конгрессе Бразилии является то, что при рассмотрении законопроектов значительная роль отводится не только порядку обычной законодательной инициативы депутатов или Президента, но и закреплённому Конституцией Республики порядку народной инициативы. Согласно ст. 61 Конституции Бразилии народная законодательная инициатива может осуществляться путём внесения в Палату депутатов законопроектов, подписанных не менее чем 1 % общего числа национального избирательного корпуса, распределённого, по меньшей мере, в пяти штатах и, по меньшей мере, с 3/10 % избирателей в каждом из них.

## Польша

Законодательная инициатива граждан носит ограниченный характер, поскольку в качестве объекта не могут выступать вопросы, отнесённые Конституцией к исключительной компетенции иных субъектов права законодательной инициативы. При этом допустимо внесение нескольких проектов различными группами граждан по одному и тому же вопросу.

Механизм реализации законодательной инициативы граждан в польском праве практически аналогичен механизму, определённому в отношении избирательных комитетов в ходе избирательной кампании. Так, он предусматривает создание комитета, обеспечивающего исполнение действий, связанных с подготовкой законопроекта, его продвижением, сбором подписей граждан, поддерживающих законопроект.

Представитель комитета граждан должен уведомить Маршала Сейма о создании комитета, представив 1 % требуемого количества подписей граждан в поддержку законодательной инициативы.

Отказ Маршала Сейма от принятия уведомления может быть мотивирован наличием неустранимых ошибок в оформлении. Такое решение может быть обжаловано в Верховный Суд (в течение 14 дней), вердикт которого является окончательным.

Одной из важнейших позиций Закона 1999 г. является регламентация процедуры финансирования деятельности комитета, на который возлагается всё бремя расходов по подготовке и представлению законопроекта. Как правило, основным источником являются средства от публичных сборов.

Так же, как и в Избирательном Кодексе определены источники, которые не могут использоваться для финансирования деятельности соответствующего комитета. В их числе: государственные бюджетные средства, средства государственных органов, бюджеты органов территориального самоуправления и их союзов, средства государственных учреждений и предприятий с участием Государственной Казны или ор-

ганов территориального самоуправления. Чёткие ограничения предусмотрены и при привлечении средств граждан Польши и иностранных граждан, а также юридических лиц.

Гарантиями осуществления гражданами права на законодательную инициативу служат и предписания об ответственности за нарушение установленного им порядка. Так, лицо, совершившее воспрепятствование деятельности комитета законодательной инициативы путём насилия, противоправных угроз либо обмана подлежит наказанию в виде лишения свободы на срок от трёх месяцев до пяти лет.

Проект закона, подготовленный по инициативе граждан, и необходимые подписи в его поддержку должны быть представлены Маршалу Сейма не позднее трёх месяцев после принятия им уведомления о создании соответствующего комитета законодательной инициативы.

При соблюдении всех формальных требований и сроков Маршал Сейма направляет проект на первое чтение в Сейм. При этом Маршал Сейма в течение 14 дней может отказать в дальнейшем рассмотрении проекта, если его содержание либо обоснование было изменено по сравнению с первоначальной заявкой.

Маршал Сейма также отказывает в дальнейшем рассмотрении проекта, если Центральная избирательная комиссия подтвердит возникшее подозрение относительно действительности и количества собранных подписей граждан в поддержку проекта.

Все мотивированные постановления Маршала Сейма об отказе в дальнейшем рассмотрении проекта могут быть обжалованы представителями комитета в Верховный Суд в течение 14 дней.

Проект закона, в отношении которого законодательная процедура не была завершена в связи с истечением срока созыва Сейма, рассматривается Сеймом следующего созыва без повторения процедуры внесения. При этом Маршал Сейма даёт указание о повторной распечатке текста проекта и вручении его депутатам (ст. 4).

### **3. ВЛИЯНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС**

Ведущая роль исполнительной власти в законотворческом процессе – факт, едва ли вызывающий сомнение. Во всяком случае, то обстоятельство, что большая часть законодательных инициатив исходит от исполнительной власти, объективно привело к переносу центра тяжести законопроектной работы на правительство и его структуры, претерпевшие в последние годы определённые изменения.

В государствах, где наряду с депутатами правом законодательной инициативы наделено и правительство, например во Франции,

Испании, Польше, Португалии, более 90% законопроектов вносятся органами исполнительной власти. В других странах, где традиционно законопроекты представляют члены парламента, но правительство формируется на парламентской основе и шанс войти в его состав имеют только политики, добившиеся избрания в высший законодательный орган (к примеру, в Великобритании), даже формально вносимые депутатами, представляющими правящую партию, законопроекты подготавливаются правительством.

С точки зрения регламентации законотворческой деятельности показательна Франция, где ведущая роль исполнительной власти в этом процессе нашла своё обоснование в доктрине «рационализованного парламентаризма», получившей закрепление в действующей Конституции Франции 1958 г.

Действительно, определяющая роль исполнительной власти во Франции в нормотворческой деятельности, по существу, зафиксирована в основном законе. Достаточно сослаться на ряд его положений, чтобы убедиться в этом. Во-первых, Конституция исчерпывающе установила сферу законодательной деятельности (ст. 34), и всё, что в неё не входит, составляет область регулирования исполнительной власти (с. 37). Во-вторых, законопроекты, исходящие от Правительства, рассматриваются парламентом в первоочередном порядке (ст. 45 о срочном рассмотрении правительственных законопроектов). В-третьих, в случае несвоевременного принятия парламентом бюджета, правительство может утвердить его своим ордонансом (ст. 47). Эта процедура применима и к законам о финансировании социального обеспечения (ст. 47–1). Что касается законопроектов, вносимых Правительством, то процедура их подготовки детально регламентирована исполнительной властью<sup>2</sup>.

Организационно-техническая сторона законопроектной работы возложена на Генеральный секретариат Правительства (далее – ГСП). Через ГСП проходят все документы, связанные с деятельностью Совета Министров. На рассмотрение Совета Министров в обязательном порядке выносятся законопроекты, ордонансы и некоторые нормативные декреты. Обычно эти вопросы фигурируют первыми в повестке дня Правительства.

Основную ответственность за защиту правительственного законопроекта в Парламенте несут министр по связям с Парламентом и, главным образом, министр, которому Правительство поручило выступить в Парламенте по этому вопросу.

---

<sup>2</sup> Во Франции наиболее значимые законы принято называть именами их инициаторов. Например, закон Дефферра (Гастон Дефферр – министр внутренних дел и децентрализации, внёсший в парламент законопроект, известный в печати как «закон о децентрализации», ставший основой административно-территориальных реформ с начала 80-х годов). Весьма поучительная практика. Как говорится – страна должна знать своих героев.

За последние годы ГСП провёл большую работу по обеспечению своевременного (с соблюдением разумных сроков) принятия нормативных актов по применению законов. В 1984 году был введён в действие механизм «контроля над подготовкой декретов по применению законов». Он изложен в циркулярах Премьер-министра от 23 ноября 1984 г., от 1 июля 1990 г., от 30 января 1997 г. и от 6 июля 1997 г.

Правительственный циркуляр от 30 января 1997 г. «О правилах подготовки, подписания и публикации правовых актов в Журналь офисьель и применении особых процедур, возлагаемых на Премьер-министра»<sup>3</sup>, обращает внимание разработчиков законопроектов на строгое соблюдение Конституции и принципов, выработанных Конституционным советом. Проекты не должны содержать положений ненормативного характера. Положения декларативного характера могут иметь место только в мотивировочной части законопроекта. Подчёркивается, что «законы имеют целью разрешать, предписывать и запрещать, учреждать права и обязанности». Разработчики законов должны помнить «о правиле экономии средств». Авторы законопроектов обязаны строго соблюдать определённые правила, касающиеся структуры правовых актов.

Особое внимание уделяется Правительством обеспечению действия законов, т.е. своевременному изданию правительственных декретов по применению этих законов. В Циркуляре от 29 февраля 2008 г. о применении законов премьер-министр Франсуа Фийон отмечает, что «любое оставшееся не применённым законодательное предписание является знаком неуважения к национальному представительству и пренебрежительного отношения к согражданам»<sup>4</sup>. Улучшению нормотворческой работы Правительства, как в части подготовки законопроектов, так и декретов по их исполнению, посвящён Циркуляр Премьер-министра от 7 июля 2011 г. о качестве права<sup>5</sup>.

Обычно законопроект не может быть внесён в повестку дня Совета Министров, если к нему не приложен черновой вариант декретов по его применению и график их разработки. После принятия закона руководитель ГСП следит за соблюдением этого графика, принимает меры по ускорению работы, переносит сроки в случае отставания от графика, информируя о своих действиях Премьер-министра.

Особая роль в законотворческой деятельности во Франции отдана Государственному совету, выступающему в качестве юридическо-

---

<sup>3</sup> Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre Journal officiel du 1 février 1997 page 1720.

<sup>4</sup> Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois Journal officiel du 7 mars 2008 page 4233.

<sup>5</sup> Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit Journal officiel du 8 juillet 2011 page 11835.

го советника Правительства<sup>6</sup>. Государственный совет состоит из пяти административных секций: внутренних дел, финансов, общественных работ, по социальным вопросам, информационно-аналитической. В каждой из этих секций есть: Председатель, действительные государственные советники (минимум 7 советников), внештатные государственные советники, докладчики Государственного совета. Собственно консультативные функции Государственного совета осуществляют первые четыре секции.

Распределение дел, поступающих из различных министерств, проводится этими секциями в соответствии с Постановлением Премьер-министра. Работа секций обеспечивает участие Государственного совета в качестве консультанта при разработке законов и ордонансов, при подготовке и реализации нормативных актов, подготовке и применении некоторых административных актов.

Государственный совет работает либо по секциям, либо на совместных заседаниях секций, в комиссиях (где представлены различные секции), либо в объединённых заседаниях (Генеральных ассамблеях).

После принятия Ордонанса от 31 июля 1945 г. «О Государственном совете» роль Совета в законотворческой деятельности вновь возросла: предварительное рассмотрение любого законопроекта<sup>7</sup> становится обязательным.

Поскольку большинство законопроектов вносятся Правительством, Государственный совет имеет право надзора почти над всей законодательной деятельностью. В соответствии с конституционной поправкой (ст. 78–4) на Государственный совет возложена также экспертиза проектов актов Европейских сообществ и Европейского Союза, вносимых в Национальное собрание и Сенат, на предмет установления их законодательного характера.

С 1875 года французскому парламенту было отказано в возможности консультироваться с Государственным советом. И только конституционной реформой 2008 г. ему вновь было предоставлено данное право. Таким образом, Государственный совет выступает не только в роли консультанта правительства, но и парламента<sup>8</sup>.

Французская модель организации Государственного совета воспринята многими странами, в том числе и в части консультирования по вопросам законотворчества. Полномочиями консультативного характера наделён Государственный совет Италии, который осуще-

<sup>6</sup> Касаткина Н. М. «Государственный совет (европейская модель)». // Журнал российского права. 2003, № 12. С. 89–101.

<sup>7</sup> Во Франции проект, исходящий от Правительства, называют законопроектом, от Парламента – предложением закона.

<sup>8</sup> См.: А. Н. Пилипенко. Франция: усиление роли парламента. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 5 (24), 2010. С. 48.

ствяет свою деятельность в этой сфере по запросам Правительства и отдельных министров.

Государственный совет Люксембурга осуществляет ещё более широкие полномочия в области законотворчества. Любой законопроект до поступления в Палату депутатов подлежит обязательному рассмотрению в Государственном совете на предмет соответствия Конституции и международно-правовым актам. Согласно Конституции этой страны статьи законопроекта ставятся на голосование «с учётом мнения Государственного совета».

В Испании Государственный совет в обязательном порядке даёт заключения по запросам Правительства и автономных образований, если требование об этом содержится в законопроекте. В остальных случаях обращение в Государственный совет за заключением носит факультативный характер.

В Польше правительственное правотворчество, которому принадлежит приоритет в законотворческом процессе, регламентировано Законом «О Совете Министров» от 8 августа 1996 г.<sup>9</sup>, Регламентом работы Правительства от 19 марта 2002 г.<sup>10</sup>

Специализированные органы, занимающие ключевые позиции в процессе подготовки проектов нормативных актов в Польше, созданы в системе исполнительной власти. В рамках парламентской процедуры правотворчества работа с проектами осуществляется отраслевыми постоянными комиссиями палат, а также комиссией по вопросам законодательства. К рассмотрению проектов могут быть также подключены Аналитическое Бюро и Законодательное Бюро Сейма.

Закон «О Совете Министров» предусматривает создание при Председателе Совета Министров Законодательного Совета (Rada Legislacyjna) и Правительственного Центра законодательства (Rzadowy Centrum Legislacji).

В 2005 году Распоряжением Председателя Совета Министров<sup>11</sup> образован ещё один консультативно-совещательный орган – «Группа по вопросам качества правовой регламентации» при Председателе Правительства. Задачи Группы, работающей под председательством министра экономики, сфокусированы на обеспечение взаимодействия польского Правительства со структурами ЕС в сфере правового регулирования.

Группа разрабатывает проектные и оценочные материалы, а также методики и информационные материалы для достижения наиболее эффективной гармонизации польской правовой системы и права ЕС. По поручению Правительства либо его Председателя Группа рассматривает иные вопросы, касающиеся качества правовой регламентации.

<sup>9</sup> «Dziennik Ustaw», 2003, № 24, poz. 199.

<sup>10</sup> «Monitor Polski», 2002, № 13, poz. 221.

<sup>11</sup> «Monitor Polski», 2005, № 46, poz. 633.

Законодательный Совет, созданный в 1972 году, имеет статус консультативно-совещательного органа Совета Министров и Председателя Правительства по вопросам правовой системы. Совет формируется Председателем Правительства из представителей правового научного сообщества и юристов-практиков. Общее число членов не должно превышать 20 человек, а срок полномочий Совета составляет четыре года.

Реализуя возложенные на него задачи, Законодательный Совет: готовит экспертные заключения на проекты правительственных документов, в частности, проекты принципов проектов законов; проекты законов, проекты иных нормативных актов на предмет их соответствия Конституции Польши, праву ЕС, а также единству системы действующего права; экспертные заключения на проекты особо значимых законов, подготовленных по инициативе депутатов, Сената, Президента Республики либо группы граждан, направленных в Совет Министров для получения заключения Правительства по ним; формулирует предложения либо мнения, касающиеся методов и способов разрешения проблем, связанных с применением Конституции Республики, а также методов и способов имплементации права ЕС.

Представляет практический интерес анализ использования в законодательном процессе Польши такого органа, как Правительственный Центр законодательства, который наделён статусом государственной организационной единицы, осуществляющей координацию законотворческой деятельности Совета Министров, Председателя Совета Министров и иных органов правительственной администрации.

Обеспечивая правовое обслуживание деятельности Правительства, Центр: анализирует и формулирует правовые заключения на проекты правительственных правовых актов; координирует ход согласований проектов правительственных актов, в том числе с точки зрения оценки социально-экономических последствий предлагаемой регламентации; оценивает проекты правовых актов, направляемых на рассмотрение Правительства, в том числе с правовой и редакционной стороны с помощью Правовой комиссии Центра; разрабатывает проекты правительственных правовых актов в сфере, установленной Председателем Правительства; редактирует официальные издания законодательных и иных правовых актов; сотрудничает с Комитетом европейской интеграции в сфере гармонизации польского права с требованиями права Европейского Сообщества; взаимодействует с Законодательным Советом при подготовке заключений и оценке проектов правительственных нормативных актов с точки зрения их соответствия Конституции Польши, а также единства системы права; контролирует издание органами правительственной администрации исполнительных предписаний.

Процесс реформирования системы правительственного правотворчества, начавшийся в апреле 2009 г., постоянно совершенствуется.

Роль Центра кардинально изменилась, поскольку отдельные министерства могут теперь разрабатывать лишь основные положения законопроекта. Сам проект готовится непосредственно Центром. Подобный подход должен исключить в ходе подготовки законопроекта технико-юридические ошибки либо коллизии создаваемых предписаний с иными, уже действующими актами либо нормами Конституции. Польские исследователи рассматривают указанные изменения как один из инструментов повышения качества принимаемых нормативных актов.

Обновление Регламента работы Правительства в 2009 г. и введение новых правил разработки правительственных законопроектов значительно расширили компетенцию Центра, повысив степень его ответственности за весь процесс правительственного законотворчества, а также за мониторинг правовой системы и её единство.

В связи с привлечением к подготовке законопроектов профессиональных разработчиков законов – «легистов»<sup>12</sup> или «драфтеров» – достаточно интересен опыт Канады, где законопроектная деятельность сконцентрирована в Дирекции законодательных служб Министерства юстиции. Основная законопроектная работа ведётся группой редакционных служб данной Дирекции. В эту группу, помимо её руководителя и его помощника, входят шесть директоров, возглавляющих следующие секции: законодательства; фискальных редакционных служб (финансы); регламентации; редакционных служб по транспорту; редакционных служб по здравоохранению и редакционных служб по окружающей среде.

Несмотря на то, что Дирекция является частью Министерства юстиции, специалисты, входящие в её состав, участвуют в подготовке законопроектов в соответствии с теми задачами, которые ставятся секретариатом Комитета по законодательству внутреннего совета Правительства и планом законопроектной работы Парламента с целью улучшения организации и последовательной реализации законодательной программы Правительства.

Формально законотворческий процесс начинается с представления в Кабинет Министров докладной записки ответственного министра. В случае одобрения записка обретает качество официального решения Кабинета и передаётся в двух экземплярах в Комитет по законодательству. Два специалиста, назначенные для ведения законопроекта, совместно с ответственным лицом готовят один или несколько, если в этом есть необходимость, черновых вариантов решения той или иной проблемы.

Как отмечал представитель Канады Р. Бержерон в своём выступлении на первом Конгрессе Европейской ассоциации содействия законодательству (Льеж, Бельгия, 9–11 сентября 1993 г.), «эта сторона работы требует от законоведа изрядной доли осмотрительности, по-

<sup>12</sup> *legist* – в франкоязычных странах или *drafter* – в англоязычных.

скольким предложенным им вариантам решений будут подвергнуты критике со стороны лучших специалистов соответствующих отраслей права, уверенности, так как он имеет право соглашаться лишь с тем, что ему совершенно очевидно, и дипломатичности, ибо он должен поддерживать отношения с высшими руководителями государственных органов и членами Парламента».

Законопроект, подготовленный Дирекцией, передаётся в Кабинет Министров и после одобрения вносится в Палату общин или в Сенат, где после первого чтения становится документом, с которым может ознакомиться общественность. Следует отметить, что поправки, которые вносит в законопроект Правительство после его рассмотрения в той или иной палате, также передаются на доработку тем законооведам, которые разрабатывали законопроект.

«Законовед – важное звено законотворческого механизма; он просеивает через сито своих знаний данные ему установки, даёт практические рекомендации, отнюдь не стремясь к подмене лиц, ответственных за подготовку законопроекта; законовед выступает в роли первого критика законодательных предложений, а при редактировании законопроекта нередко выявляет непоследовательность, пробелы, неточности и противоречия правового регулирования... именно он в случае ошибки будет судим, как обычно судят пианиста, который допускает в концерте хотя бы одну ошибку», – отмечает упомянутый Р. Бержерон. И с ним трудно не согласиться.

По указанным причинам к этому специалисту предъявляются особые требования. Он должен обладать теоретической подготовкой, соответствующим опытом законопроектной работы, знанием конституционного и административного права, правил законодательного толкования, законодательного и регламентарного процесса и федерального законодательства, включая делегированное законодательство. Кроме того, от него требуются познания в информатике, исключительные способности в устном и письменном общении на одном из официальных языков и хорошие – на другом. Особое внимание обращается на его личные качества, включая здравый смысл, такт, межличностные отношения и организационную компетентность, адаптивность к изменениям, способность работать в команде (что важно при совместном редактировании). Устойчивость к стрессам и личный вклад в развитие работы министерства также рассматриваются как очень важные качества. Следует отметить, что подготовке подобного рода специалистов уделяется особое внимание в большинстве зарубежных стран.

Достаточно интересны регулирование и практика участия исполнительной власти в законопроектной работе в Швейцарии. В Швейцарской Конфедерации все законодательные предложения представляются определёнными ведомствами федеральной исполнительной

власти, которые осуществляют особые функции на предпарламентской стадии законоотворчества.

Конституция Швейцарской Конфедерации наделяет Федеральный Совет (Правительство) правом законодательной инициативы.

Для разработки законопроекта в рамках Федерального Совета учреждается специальная комиссия, в составе которой от десяти до двадцати членов. Комиссия включает также представителей заинтересованных кругов и несёт ответственность за подготовку первого проекта закона.

Особое место при разработке законопроекта в Швейцарии отводится этапу, называемому консультацией, когда проект передаётся заинтересованным кругам, в частности кантонам (субъектам федерации), партиям и объединениям, которые могут выразить своё отношение к проекту и высказать свои предложения по нему. Правовой основой консультации являются Федеральный закон от 18 марта 2005 г. «О процедуре консультации»<sup>13</sup> и правительственный Ордонанс от 17 августа 2005 г. с одноимённым названием<sup>14</sup>.

Процедура консультации является предварительной фазой законодательной процедуры, в ходе которой рассматриваются особо значимые федеральные проекты политического, финансового, экономического, экологического, социального или культурного характера с точки зрения их содержания, исполнения и принятия.

Практически все проекты передаются в кантоны, в политические партии, представленные в Федеральном собрании (парламенте), в объединения на уровне коммун, городов и горных регионов, ведущим организациям в области экономики и другим заинтересованным кругам. Процедура консультации предписывается Правительством и организуется компетентным федеральным департаментом (министерством). Ответы участников консультации оцениваются до того, как Федеральный совет (Правительство) определит основные направления проекта. Также до рассмотрения проекта законодательного акта знакомится с результатами консультации и парламент.

Парламент может самостоятельно передать законопроект на консультацию. В этом случае процедура консультации организуется либо компетентным федеральным департаментом, либо компетентной парламентской комиссией.

Если проект не является особенно важным и имеет все шансы быть принятым, проводятся слушания, которые организуются департаментом, службой или комиссией, с правом принятия решения. Круг организаций, с которыми проводятся консультации, в данном случае

---

<sup>13</sup> Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procedure de consultation. RSDF.172.061.

<sup>14</sup> Ordonance du 17 août 2005 sur la procedure de consultation. RSDF.172061.1.

в целом более ограничен, а формальности их ведения носят менее строгий характер.

Консультации проводятся с кантонами и по проектам ординасов, если последние затрагивают их интересы. Ответственность за подготовку процедуры консультации, за обеспечение её проведения, обобщение и оценку результатов возложена на соответствующий федеральный департамент или федеральную канцелярию. Консультация проводится в трехмесячный срок. Её результаты предаются гласности.

Непосредственная работа над законопроектом проводится федеральной администрацией. В этом процессе особое значение придаётся соблюдению основных принципов законотворческой работы, которые, по мнению швейцарского юриста Л. Мадера, в соответствии с теорией управления, в частности, включают: «ясное формулирование задачи или приказа в начале законотворческого процесса; определение последовательности действий (включая обсуждения, контакты с заинтересованными лицами, учреждениями и экспертами); определение промежуточных стадий; уточнение цели; установление сроков (или временных этапов); уточнение ответственности (кто решает те или иные вопросы и кто и каким образом участвует в осуществлении проекта); обеспечение интеллектуальными, финансовыми и другими ресурсами соответствующих административных структур; информирование, как в рамках самой структуры, так и за её пределами, о планировании и подготовке проекта, иными словами, работа по подготовке законодательного проекта включает и маркетинг»<sup>15</sup>.

В Австралии каждый правительственный законопроект и правительственные поправки должны быть одобрены Парламентским секретарём Кабинета от имени Премьер-министра, прежде чем они будут внесены в Парламент, что гарантирует соответствие законопроекта или пакета поправок политике Кабинета министров, Премьер-министра и /или соответствующего министра, и прохождение этапа консультаций с соответствующими министрами.

В США, где право законодательной инициативы принадлежит исключительно членам Палаты представителей и сенаторам, причастность Президента к внесению законопроектов чётко не просматривается. Свои пожелания о принятии или изменении тех или иных законов Президент США высказывает в ежегодных посланиях Конгрессу. Внесения законопроектов он добивается через представителей возглавляемой им партии в Конгрессе, используя партийные механизмы.

Одним из распространённых источников законодательных предложений в США являются послания исполнительных органов. Такие послания, обычно в форме письма с изложением того или иного зако-

<sup>15</sup> Цит. по книге: «Очерки методологии законотворчества». Baden-Baden, 1996, S. 58.

нопроекта, направляются членом Правительства, главой независимого учреждения или даже самим Президентом в Палату представителей и в Сенат.

Некоторые министерства и независимые учреждения имеют в штате специально подготовленных советников, занимающихся вопросами законодательства, в обязанности которых входит подготовка законопроектов, направляемых в Конгресс. В некоторых случаях проект закона рождается в результате многомесячного исследования какой-либо комиссией или комитетом, назначенным Президентом или членом правительства. Таким образом, в США влияние органов исполнительной власти на содержательную сторону законодательных инициатив имеет опосредованный характер.

### **Роль экспертов**

В рамках данного вопроса нельзя не остановиться на роли экспертов при разработке правительственных законопроектов. В Швейцарии, например, обычной является практика привлечения к законотворческому процессу экспертов, не работающих в правительственных органах и учреждениях. Практически все значительные законодательные предложения готовятся при помощи специалистов из университетов, других государственных или частных учреждений, профессиональных организаций и частных лиц.

По словам французского юриста профессора М. Лессажа, участие университетских преподавателей и специалистов научных центров в законотворческой деятельности почётно и престижно. Действительно, сам факт привлечения этих лиц к законопроектной работе выступает как свидетельство признания государством их компетентности и авторитета в профессиональной среде.

Такая внешняя экспертная поддержка может принимать различные формы и использоваться на разных стадиях законотворческого процесса. Правительство или министерство уполномочивает внешнего эксперта подготовить законопроект либо создаёт экспертную группу или комитет на ранних стадиях законотворческой работы. При выборе экспертов учитываются не только знания и опыт кандидата, но и другие факторы: членство в политической партии, пол и другое. Эксперты выполняют важную функцию связующего звена между государственными органами и социальными группами.

### **Делегированное законодательство**

Право делегировать свои законодательные полномочия органам исполнительной власти при сохранении парламентского контроля является характерной особенностью законодательной деятельности парламентов ряда зарубежных государств, влияющей на характер законодательного процесса (США, Великобритания, Франция, ФРГ и другие). Делегированное законодательство, с одной стороны, разгружает парла-

мент, позволяет увеличить количество принимаемых законов, повышает качество нормативного акта, подготовленного по распоряжению парламента органом исполнительной власти в пределах его компетенции. С другой стороны, несмотря на контроль парламента за делегированным законодательством, чрезмерное делегирование законодательных полномочий приводит к снижению законотворческой роли самого парламента как высшего представительного и законодательного органа.

Так, в Федеративной Республике Германия в соответствии со статьей 80 Основного Закона ФРГ, Федеральное Правительство, Федеральный Министр или Правительства Федеральных Земель могут быть уполномочены законом издавать постановления. При этом законом должны быть определены содержание, цели и объём предоставленных им полномочий. В постановлении должно указываться его правовое основание. Одобрение Бундесрата необходимо, если иное не оговорено федеральным законом, для постановлений Федерального Правительства или Федерального Министра о принципах и тарифах пользования услугами почты и телекоммуникации, о принципах взимания платы при использовании федеральных железнодорожных сооружений, о строительстве и эксплуатации железных дорог, а также для постановлений, издаваемых на основании федеральных законов, которые требуют одобрения Бундесрата или исполняются Землями либо по поручению Федерации, либо в силу того, что их исполнение относится к собственному ведению земель. Вопросы, затрагивающие в той или иной степени интересы Федеральных Земель, как правило, также требуют одобрения Бундесрата.

Бундесрат вправе представить Федеральному Правительству проекты для издания постановлений, требующих одобрения Бундесрата.

Постановления Федерального Правительства подлежат официальному опубликованию в Федеральном Вестнике. На региональном уровне, в частности, в соответствии со статьей 118 Конституции Федеральной Земли Гессен, отдельные законодательные полномочия могут быть делегированы Правительству Федеральной Земли, однако осуществление законодательной власти в целом не подлежит делегированию. Постановления Правительства Федеральной Земли публикуются в Вестнике законов и постановлений соответствующей Федеральной Земли.

#### **4. ЛОББИЗМ**

Значительное влияние на законодательный процесс в зарубежных странах оказывают различные лоббистские организации. Законодательное регулирование лоббизма постепенно становится характерным для многих государств. В зарубежных государствах лоббизм более или менее однотипен, механизмы обеспечения принятия решений извест-

ны и просты, так как обрабатывались столетиями. Различия состоят главным образом в том, насколько гласно осуществляется лоббирование, насколько подконтрольно оно закону и демократическим институтам, насколько многообразны субъекты и каналы давления и влияния.

Существование групповых интересов, оказывающих через группы влияния воздействие или даже давление на принятие правительством политических решений, а также на проталкивание посредством парламента необходимого закона, является особенностью современного демократического общества. Однако лоббизм в силу своей природы является фактором, несущим угрозу коррупции, поскольку преобладание чьих-то интересов может быть связано с предоставлением отдельными социальными группами неоправданных преимуществ или получением ими несправедливых выгод. Особенно ярко негативные стороны лоббизма проявились в период последнего экономического кризиса, когда имели место многочисленные факты лоббирования интересов отдельных групп бизнеса в разных странах.

За последние десятилетия лоббизм прочно вошёл в канву законодательного процесса. Следует отметить, что оказание влияния на законодательную власть со стороны отдельных политических объединений, а также коммерческих организаций и частных лиц было признано необходимым элементом учёта общественного мнения. Признав этот факт, различные страны ввели лоббизм в упорядоченное русло путём принятия соответствующих законодательных и иных нормативных актов.

Одним из первых законодательных актов, поставивших лоббизм в правовые рамки, стал Закон о лоббизме США 1946 г., в соответствии с которым организации или физические лица, представляющие различные интересы и оказывающие давление на Конгресс, должны быть зарегистрированы в Сенате и Палате представителей. Этот Закон действовал до принятия в 1996 г. нового Закона «О раскрытии лоббистской деятельности».

Закон 1996 г. содержит: перечень сведений, которые должен отразить лоббист в регистрационном документе; информацию о сроках представления отчётов зарегистрированных лоббистов; сведений, которые должны содержаться в отчётах; информацию, касающуюся обязанностей зарегистрированного лоббиста или лоббистской организации; обязанностей секретаря Сената и клерка Палаты представителей; размеров штрафа за нарушение норм лоббистской деятельности и так далее. Действия данного Закона распространяются на лоббистскую деятельность, осуществляемую как в Конгрессе США, так и в исполнительных органах власти.

В контексте Закона «взнос», получателем которого является лоббист, включает: дарение, вклад, предоставление займа, выплаты в виде аванса, передачу на хранение денежных средств или каких-либо ценностей, а также договор, обещание либо соглашение, как имеющие, так

и не имеющие законной силы, которые предусматривают внесение соответствующих взносов.

Что касается сферы деятельности лоббистов, то их влияние на законодательный процесс по смыслу указанного Закона означает: любые действия, касающиеся законопроектов, резолюций, поправок к законопроектам; вопросы, рассматриваемые или предложенные к рассмотрению любой из Палат Конгресса, включая любые документы, которые могут быть приняты к рассмотрению.

Законом тщательно регламентированы контрольные мероприятия, осуществляемые в связи с деятельностью лоббистов. Эти цели обеспечиваются, в частности, путём представления строгой отчётности в отношении произведённых лоббистами расходов: все взносы, имя и адрес каждого лица, которое вносит какие-либо суммы в 500 и более долларов; имя и адрес каждого лица, в пользу которого произведены расходы или выплаты, должны отражаться в отчётах.

Кроме предоставления отчётности лоббистов указанным Законом предусматривается также представление соответствующих сведений от получателя соответствующего вознаграждения, предназначенного специальным должностным лицам Палат Конгресса.

Законом 1996 г. устанавливаются штрафы за нарушения норм о лоббистской деятельности.

В том случае, когда лоббисты действуют в интересах иностранного государства или иных субъектов, трактуемых как иностранный принципал, эта деятельность регулируется Законом о регистрации иностранных агентов (FARA).

На уровне штатов также принимаются законы, регулирующие деятельность лоббистов.

В Канаде в 1988 г. был принят Закон о регистрации лоббистов, который делит их на две категории: профессиональные и непрофессиональные. Регистрация лоббистов осуществляется специальным должностным лицом в Федеральной службе регистрации. Характерной особенностью данного акта являются строгие санкции в отношении лиц, нарушающих требования, предъявляемые Законом к лоббистам.

Осуществление лоббистской деятельности в Польше регламентировано Законом от 7 июля 2005 г. «О лоббистской деятельности в процессе правотворчества».

Закон определяет: правила открытости лоббистской деятельности в процессе правотворчества (глава 2); принципы осуществления профессиональной деятельности лоббистов (глава 3), а также формы контроля профессиональной лоббистской деятельности (глава 4); санкции за нарушение предписаний Закона (глава 5).

Принципиальные изменения были внесены в мае 2011 г. в Закон от 7 июля 2005 г. «О лоббистской деятельности в процессе пра-

вотворчества». Закон предусматривает создание Реестра субъектов, профессионально занимающихся лоббистской деятельностью (ст. 10). Во исполнение предписаний Закона министр внутренних дел и администрации издал 30 июня 2011 г. Распоряжение «О Реестре субъектов, профессионально занимающихся лоббистской деятельностью», которое определяет способ внесения соответствующих заявлений и перечень необходимой для этого информации.

Реестр ведёт министр публичной администрации в форме базы данных на информационных носителях. Реестр носит открытый характер, и внесённые в него сведения подлежат оглашению в Бюллетене публичной информации.

В некоторых странах деятельность лоббистов реализуется нормативными актами иного уровня. Так, в Германии действует Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге, которым закрепляются нормы поведения лоббистов при их контактах с депутатами.

Аналогичные нормы, касающиеся лоббизма, содержатся также в регламентах Палат отдельных парламентов. При многообразии моделей правового регулирования лоббизма в различных странах можно выделить общие моменты, характерные для всех моделей. Предметом правового регулирования являются: 1) субъекты лоббистской деятельности; 2) порядок осуществления влияния на депутатов и исполнительную власть; 3) размеры допустимых расходов на лоббистскую деятельность; 4) контроль за лоббистской деятельностью; 5) ответственность за нарушение предписаний, относящихся к лоббистской деятельности.

Определённая унификация деятельности лоббистов была обеспечена принятием на уровне Европейского Союза Европейского реестра представителей интересов. Хотя регистрация в Реестре является добровольной, тем не менее, работа лоббистов находится под контролем, т.к. проверяются цели и направления их деятельности. Лоббисты также обязаны представлять информацию об источниках их финансирования для того, чтобы были понятны основные цели их деятельности.

## **5. СТАДИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

### **5.1. Внесение законопроекта и его обсуждение**

В одних государствах, главным образом, федеративных (Бельгия, Бразилия, Швейцария), обе палаты наделены равными правами, и законопроекты могут быть внесены в любую из них. В других государствах, в том числе федеративных, больше прав имеет одна из палат. Так, в США, Великобритании, Канаде, Франции, Мексике, Индии, Австралии и других финансовые законопроекты могут вноситься только

в нижнюю палату. В отдельных государствах, таких как Австрия, Нидерланды, Испания, законопроекты любого содержания в верхнюю палату, как правило, не вносятся. Достаточно своеобразно решается этот вопрос в Великобритании, где согласно обычаю правительственные законопроекты вносятся в основном в Палату общин, а законопроекты по вопросам судостроительства и судебного процесса, по вопросам права – в Палату лордов. Представляет интерес решение этого вопроса и в Конституции ФРГ. Правительственные законопроекты здесь вносятся в Бундесрат, который не позже чем через три месяца должен передать их со своими заключениями в Бундестаг.

Законопроекты должны быть представлены в письменной форме и отвечать требованиям, которые установлены в регламентах. В ряде государств (Франция, Польша, Испания, Индия) законопроект может быть внесён только с обоснованием его принципов и анализом возможных экономических последствий. В Греции, Новой Зеландии и Испании финансовые законопроекты должны иметь рекомендацию правительства. В Норвегии законопроект должен быть представлен правительству, которое может предложить поправки к его тексту. Во Франции Правительство может возражать против внесения законопроекта, если он не подпадает под установленную Конституцией сферу законодательства. В этом случае законопроект по инициативе Правительства или руководства одной из палат передаётся в Конституционный совет, который выносит решение по данному вопросу в восьмидневный срок.

В парламентской практике утвердились различные способы внесения законопроектов.

В ряде парламентов внесение законопроектов ограничивается по срокам. Например, в скандинавских странах законопроект должен быть внесён в парламент только в начале его сессии. В частности, в Швеции законопроекты могут быть внесены в Риксдаг депутатами в течение 15, а правительством – в течение 90 дней с начала сессии. В Италии, Португалии, США и многих других государствах отвергнутый законопроект не может быть вновь внесён в парламент на той же сессии.

О внесении законопроекта объявляется в Палате, соответствующая информация заносится в протоколы или журналы парламента, текст законопроекта распространяется среди депутатов и т.д.

Вторая разновидность законодательной инициативы – внесение предложения о принятии закона. Осуществить её могут те же субъекты, которые вносят законопроект. Однако порядок в этом случае иной. Для признания предложения юридически значимым необходимо соответствующее решение парламента или его Палаты, в котором устанавливаются лица, ответственные за подготовку законопроекта,

и указываются сроки его представления. По завершении работы над законопроектом текст его вносится в парламент в том же порядке.

Следующая стадия законодательного процесса – обсуждение законопроекта. Она проводится на пленарных заседаниях и в комиссиях или комитетах парламента.

В зависимости от того, какую роль играют комиссии и комитеты при обсуждении законопроекта, парламенты можно разделить на две группы. К одной из них относятся парламенты, комиссии и комитеты которых находятся под постоянным контролем. Парламент обсуждает законопроект, определяя основные его принципы и положения. На усмотрение комиссий и комитетов остаётся главным образом редакционная доработка текста проекта, его деталей и отдельных статей. По мнению Межпарламентского союза, так складывается парламентская практика в 36 государствах, в том числе в Великобритании, Австралии, Канаде, Индии.

Вторая, довольно многочисленная группа государств отводит комиссиям и комитетам более заметную роль. Законопроекты без обсуждения в Палате передаются специализированным комиссиям и комитетам, которые могут их переработать по своему усмотрению. Решающее слово, естественно, остаётся за парламентом, но позиция комитета или комиссии во многом определяет дальнейшее прохождение законопроекта. Классическим образцом этой модели служит Конгресс США. Та же модель используется в парламентах Бельгии, Испании, Швейцарии, Финляндии, Мексики и Бразилии.

Ко второй группе принадлежит и парламент Италии, но он выделяется тем, что согласно ст. 72 её Конституции его комиссиям принадлежит право не только доработки, но и – по решению палат – окончательного утверждения законопроектов (кроме законопроектов, касающихся изменения избирательного права, налогообложения, расходования государственных средств, ратификации международных договоров и делегированного законодательства).

В некоторых парламентах, например в Дании, ФРГ, Исландии, палаты сами решают, к какой из моделей обратиться при обсуждении того или иного законопроекта. Каждая из двух моделей имеет свои достоинства и недостатки, но, как свидетельствует анализ парламентской практики, парламенты, наделившие свои комитеты (комиссии) большими правами, как правило, обладают большей независимостью от исполнительной власти. В частности, при обсуждении основных принципов законопроекта парламент нередко отклоняет предложения правительства, основываясь на тех документах, которые ему представляют его специализированные органы. Немалое значение имеет и то обстоятельство, что после обсуждения в комиссиях и комитетах парламент рассматривает детально проработанный законопроект, что экономит время и обеспечивает лучшую организацию работы.

Обычно, обсуждение проекта в комиссиях и комитетах не регламентируется столь жёстко, как в палате. Депутаты могут выступать неоднократно, свободно ставить на обсуждение и голосование те или иные вопросы. Неизмеримо большие возможности комиссий и комитетов по изучению материалов, заслушиванию свидетелей и экспертов обеспечивают более глубокую, профессиональную работу над законопроектом, нежели та, которая ведётся на пленарном заседании парламента.

Особое значение в законодательном процессе имеет доклад комиссии или комитета, который распространяется среди депутатов вместе с текстом законопроекта. Как правило, в него включаются особые мнения отдельных депутатов, что даёт возможность парламенту не только рассмотреть различные точки зрения, но и не быть связанным позицией большинства, образовавшегося в комитете при обсуждении законопроекта.

Регламенты ряда парламентов устанавливают особые требования к содержанию докладов комиссий и комитетов. Например, в США в докладах постоянных комитетов должны содержаться не только рекомендации о принятии или об отклонении законопроекта и тексты поправок к нему, но и анализ возможных бюджетных расходов, общего числа подпадающих под его действие предприятий и лиц, экономических последствий и воздействия на личную жизнь граждан.

## 5.2. Чтения

Межпарламентский союз изучил работу парламентов 83 стран. В 30 из них проводится одно чтение, в 18 – два и в 35 – три чтения.

В парламентах Японии, Бразилии применяется одно чтение, в ходе которого заслушиваются доклад комитета или комиссии, послание правительства, проводятся общие дебаты по концепции, а затем дебаты по отдельным статьям законопроекта. Обсуждение законопроекта в этом случае состоит из нескольких последовательных этапов.

В достаточно большой группе стран (Мексика, Болгария и др.) законопроект проходит два чтения, каждое из которых имеет определённое функциональное значение. Как правило, первое чтение включает дебаты по концепции, второе – по отдельным статьям законопроекта. Исключением из этого правила служит парламентская практика Нидерландов, где второе чтение проводится в основном для устранения технических погрешностей, допущенных при первом обсуждении законопроекта.

Наиболее распространено обсуждение законопроектов в трёх чтениях (в США, Великобритании, Австралии, Канаде, Дании, Финляндии, ФРГ, Франции, Индии, Польше). Первое чтение, как правило, посвящается обсуждению концепции, второе – детальной проработке отдельных статей и третье – законопроекту в целом.

Прохождение законопроекта через ряд чтений даёт возможность основательнее его изучить и лучше организовать работу парламента. Немалое значение в связи с этим имеет то обстоятельство, что чтения по общему правилу проводятся в различные дни, и к каждому из них депутаты могут специально подготовиться.

Решающее значение для законопроекта имеет порядок включения его в повестку работы парламента. Во многих государствах решение этого вопроса осуществляется исполнительной властью. Так, в Ирландии и Новой Зеландии повестку работы парламента и порядок прохождения правительственных законопроектов определяет правительство. Фактически такие же возможности имеют правительства Великобритании, Канады и Индии, действующие через председателей палат, принадлежащих к той же политической партии, которая формирует правительство.

В других государствах повестка работы и порядок прохождения законопроектов определяются самим парламентом. Более демократичен порядок, при котором, как, например, в Австралии, парламент сам устанавливает очерёдность обсуждения законопроектов. Однако при этом может не учитываться мнение меньшинства. Достаточно часто указанное право осуществляют председатели палат (в Дании, Греции, Бразилии, Швейцарии). Согласно регламентам они должны действовать беспристрастно. Но в условиях ожесточённой борьбы между фракциями этого, как правило, не происходит. Определённой гарантией в этом случае служит, как, например, в Бразилии, обязанность председателя руководствоваться принципом «первого подготовленного законопроекта».

Во многих странах право определения порядка прохождения законопроекта передано особым парламентским органам. Во Франции, Швеции, Австрии, Финляндии, Италии, Португалии его осуществляют конференции, в которые входят председатели палат и комитетов или лидеры парламентских фракций. В США в Палате представителей порядок прохождения законопроектов определяет специальный комитет правил, а в Бундестаге ФРГ – совет старейшин.

При рассмотрении вопроса о порядке и очерёдности прохождения законопроектов должны быть найдены решения, обеспечивающие должный учёт интересов, с одной стороны, парламента и исполнительной власти, а с другой – различных групп депутатов.

В обеспечении интересов исполнительной власти затруднений обычно не возникает. В парламентарных государствах правительства фактически диктуют парламенту порядок работы. Достаточные возможности имеют правительства и в государствах другой формы правления. В частности, во многих из них правительственные законопроекты ставятся на обсуждение вне очереди. Нередко представители

администрации включаются в состав тех органов, которые планируют работу парламента (в ФРГ, Италии, Франции).

Сложнее обстоит дело с обеспечением гарантий прав отдельных депутатов или парламентских фракций. Одно из решений этой проблемы – проведение консультаций с представителями различных оппозиционных сил, но исключительного значения для органов, определяющих порядок прохождения законопроектов, они не имеют.

Более эффективно выделение специальных дней или часов для обсуждения законопроектов, представленных отдельными депутатами или оппозиционными фракциями. Так, в Канаде и Новой Зеландии для этой цели выделяется один день, в Индии – 2,5 часа, в Ирландии – 3 часа в неделю. Наиболее полно гарантии прав парламентского меньшинства защищены в парламентской практике Великобритании. Для рассмотрения вопросов, предложенных оппозиционными фракциями, в Палате общин в течение сессии выделяется 20 дней. Из них 17 – для обсуждения законопроектов в порядке, установленном лидером крупнейшей и три дня – лидером второй по численности оппозиционной фракции. Ещё 10 дней в ходе сессии отводятся рассмотрению законопроектов, представленных отдельными депутатами.

Обсуждение законопроекта в палате даёт возможность определить различные точки зрения и, по сути, уже на этой стадии выявить, с какими трудностями столкнётся законопроект при его применении. Принятие закона не должно быть самоцелью. Главное, как отмечено выше, – чтобы закон обеспечивал действенную регламентацию общественных отношений. И от того, как организовано обсуждение законопроектов в палате, какими правами наделены депутаты, каким образом разрабатываются компромиссные решения, во многом зависит судьба законов при их применении.

В ходе обсуждения депутаты могут высказываться не только по законопроекту в целом, но и предлагать внести в его текст необходимые, на их взгляд, изменения и дополнения.

Прежде чем перейти к порядку проведения дебатов, необходимо остановиться на том, как осуществляются внесение и рассмотрение поправок.

Регламенты устанавливают достаточно жёсткие требования к порядку внесения поправок. Как правило, поправки должны представляться в письменном виде, причём нередко, как, например, во Франции и Нидерландах, с обоснованием. Они могут быть предложены депутатом и в устной форме, в ходе дебатов, но в этом случае обсуждение законопроекта может быть прервано с целью детального изучения поправок в комиссиях и комитетах. Для того чтобы избежать подобной ситуации, регламенты нередко устанавливают предельные сроки представления поправок. Так, в Канаде, Дании, Индии, Италии поправ-

ки к законопроекту должны быть представлены в течение одного дня, в Ирландии и Палате общин Великобритании – не позже чем за два дня до обсуждения законопроекта в палате. Ещё более жёсткие требования установлены в парламентской практике Франции. Здесь поправки к законодательству могут быть представлены только в течение первых четырёх дней после распространения доклада комиссии.

В парламентах, в которых внесение законопроекта может быть осуществлено от определённого числа депутатов, как правило, аналогичным образом решается вопрос и о внесении поправок. Например, в Финляндии поправки должны быть представлены не менее чем от двух, а в Бельгии – пяти депутатов.

Как правило, внести поправку на обсуждение можно на любой стадии до голосования по законопроекту в целом. Но есть и исключения. Например, в Норвегии изменения и дополнения к проекту закона должны быть предложены только до первого чтения.

Достаточно большое число требований предъявляется и к содержанию поправок. В ряде парламентов (Великобритании, Канады) запрещено вносить поправки, противоречащие тем основным принципам, которые были определены при предшествующем обсуждении законопроекта. В США, Австралии, Бразилии, Греции не допускается внесение поправок, не соответствующих законопроекту в целом. Значительно ограничены права депутатов и по внесению дополнений и изменений к финансовым законопроектам. В отдельных случаях это допускается только с согласия правительства либо по инициативе соответствующей комиссии или комитета парламента.

Существенное значение для хода дебатов имеет порядок обсуждения поправок. В парламентской практике этот вопрос решается по-разному. В Лихтенштейне поправки обсуждаются в том порядке, в котором они внесены. В Бельгии, Бразилии, Канаде и Индии – в порядке обсуждения статей законопроекта. В Великобритании в первую очередь рассматриваются второстепенные поправки, в Бразилии – поправки, затрагивающие существо вопроса. Во многих странах, включая США и Францию, приоритет отдаётся предложениям комиссий и комитетов.

В ходе дебатов парламент должен решить две основные задачи – выявить различные точки зрения и разработать компромиссные решения, которые удовлетворят большую часть депутатов. Здесь многое зависит от того, как обеспечиваются права и возможности членов парламента.

В парламентской практике применяются два способа заявки депутатов для выступлений – по предварительной записи и в порядке прямого обращения к председателю. В основном в парламентах председатель имеет дискреционную власть в данном вопросе. Мотивируется это тем, что при условии беспристрастного ведения заседаний председа-

тель может обеспечить необходимый отбор более подготовленных депутатов, что позволяет избежать повторов в изложении одной и той же позиции. Однако на деле такой порядок ведёт к произволу и ущемлению прав отдельных депутатов и фракций.

Определённой гарантией здесь служит применение правила «первой руки». Во многих парламентах председатель не просто руководствуется списком депутатов, как это происходит во Франции, а предоставляет слово в порядке очерёдности записи. При отсутствии записи, как, например, в Сенате Конгресса США, председатель предоставляет слово тому из сенаторов, кто первым обратился к нему.

К числу существенных гарантий следует отнести также распределение времени дебатов по фракциям. В Палате представителей Конгресса США, в парламентах Канады, Австралии время дебатов делится поровну между основными партийными фракциями. В ФРГ, Франции, Индии, Италии, Японии, Нидерландах распределение времени дебатов между фракциями осуществляется пропорционально их представительству.

При всей важности демократических принципов проведения дебатов и более широкого участия в них депутатов для обеспечения эффективной работы парламента необходимы и правила, гарантирующие чёткое и достаточно быстрое прохождение законопроекта через парламентамент.

Обычно депутаты, за исключением докладчиков, не могут выступать более одного раза в ходе одного чтения законопроекта. Но есть и исключения. Так, в Бельгии, Нидерландах, Норвегии допускается два, в Коста-Рике – три выступления. Достаточно жёстко фиксируется и время выступлений депутатов. В дебатах по законопроекту в парламентах Дании, Испании и Швейцарии им предоставляется 10 минут, Канады и Новой Зеландии – 20, Польши и Бельгии – 30 минут (при обсуждении поправок депутаты, как правило, могут выступать не более 5 минут). В некоторых парламентах (Австралии, Швеции, Италии) время выступлений устанавливается в каждом отдельном случае в зависимости от сложности законопроекта. Так, в Италии депутату предоставляется право выступать от 5 до 45, а в исключительных случаях – до 90 минут.

В ряде парламентаментов время выступлений не ограничивается, что даёт возможность ускорить принятие закона.

Одним из способов упрощения законодательного процесса является отказ от рассмотрения законопроектов в комиссиях (комитетах) парламента или Палаты. Столь же широко распространена практика отказа от дебатов, а при наличии возражений – сокращения времени их проведения. Во многих парламентах дебаты могут быть прекраще-

ны методом так называемой гильотины. По истечении времени, чётко установленного для обсуждения законопроекта в целом, отдельных его статей и поправок, дебаты автоматически прекращаются, и вопрос ставится на голосование. Достаточно эффективен и такой метод, как «организация дебатов». Во Франции – конференция председателей, в ФРГ – совет старейшин, в Японии – комиссия по управлению делами Палаты детально расписывают порядок проведения дебатов, время выступлений докладчиков от правительства и парламентских фракций. Существуют и другие приёмы упрощения законодательного процесса. Так, в парламентах США, Великобритании, Канады и Индии «чтение» законопроекта может быть ограничено только прочтением его названия, что позволяет законодателям, заслушав краткий доклад комитета или комиссии, перейти к голосованию по законопроекту.

Для проведения голосования, которым завершается обсуждение законопроекта, необходим кворум, гарантирующий участие определённого числа депутатов в принятии решения по законопроекту. В большей части парламентов кворум составляет абсолютное большинство членов палаты (50% плюс один человек). В Австралии, Австрии и Греции кворум составляет 1/3 депутатов палаты. В Великобритании в Палате общин голосование проводится при наличии 40, в Палате лордов – трёх членов палаты.

В каждом из парламентов применяются различные способы голосования – голосом, поднятием рук, разделением, поимённо, по бюллетеням и посредством электронных устройств. Выбор способа голосования, если нет конкретных указаний на этот счёт в конституции или регламенте, зависит главным образом от важности законопроекта. Второстепенные законопроекты вотируются, как правило, голосом или поднятием рук. Законопроекты, регламентирующие важные вопросы либо не нашедшие достаточной поддержки среди депутатов, ставятся на голосование с применением тех способов, которые обеспечивают точный подсчёт голосов. К числу последних относятся голосование разделением, по бюллетеням и поимённо.

В Австралии, Индии, США, ФРГ голосование разделением применяется преимущественно в тех случаях, когда возникают сомнения в точности подсчёта результатов при голосовании поднятием рук или голосом. Так, в США голосование разделением осуществляется вставанием с места депутатов, поочерёдно голосующих за и против законопроекта. В ФРГ депутаты проходят в зал заседаний в три двери с надписями «за», «против» и «воздержался». В первом случае подсчёт голосов осуществляют счётчики, назначенные из числа членов палаты, а во втором – секретари палаты.

Голосование по бюллетеням, обеспечивающее тайну волеизъявления депутатов, в парламентской практике применяется редко. Одним из немногих исключений является практика Палаты депутатов Италии, где голосование по бюллетеням должно быть проведено по требованию 20 депутатов.

Наиболее распространённый способ голосования – поимённый, при котором зачитываются списки, и каждый депутат при оглашении его имени должен ответить: «за», «против» или «воздержался» (в США – только «да» или «нет»). Ответы депутатов регистрируются и публикуются в парламентских официальных изданиях. Поимённое голосование применяется при прохождении через парламент конституционных поправок, в ряде парламентов – при утверждении финансовых законопроектов, а также по требованию определённой части депутатов, например, в Конгрессе США – 1/5 членов палаты.

Депутаты должны осуществлять своё право голоса лично. И только во Франции, Бразилии, Люксембурге и некоторых других государствах допускается голосование депутатов по доверенности. Столь же редким исключением является и практика «парного отказа» от голосования. Применяется она в парламентах Австралии, Канады, США, Великобритании в том случае, если один из депутатов по тем или иным причинам не может участвовать в голосовании. Чтобы не нарушить сложившееся соотношение сил в парламенте или в палате, он может договориться с другим депутатом от оппозиционной партии о взаимном отказе от голосования.

Для принятия законопроекта необходимо большинство голосов от общего числа депутатов либо, что применяется чаще, от общего числа депутатов, принявших участие в голосовании. Для принятия конституционной поправки, а в некоторых парламентах – финансовых законопроектов требуется большинство в 2/3 или 3/5 голосов членов палаты.

При разделении голосов поровну решающий голос имеет, как правило, председатель палаты. В США вице-президент, являющийся по Конституции председателем Сената, участие в голосовании принимает только в том случае, когда голоса сенаторов разделяются поровну. В Финляндии и Швеции в подобном случае проводится жеребьёвка. В Нидерландах проводится повторное голосование, и при сохранении равенства голосов законопроект считается отклонённым.

Принятие законопроекта необходимым большинством голосов завершает его прохождение через палату, а в двухпалатном парламенте служит началом дальнейшего обсуждения в другой палате, где он должен пройти те же этапы законодательного процесса. В отдельных

парламентах некоторые законопроекты не передаются в другую палату. Например, в Австрии и ФРГ бюджеты рассматриваются только в нижних палатах. В Ирландии законопроект, по которому Сенат не вынес решения в течение 180 дней (21 дня – по финансовому законопроекту), считается принятым парламентом в полном составе.

При этом, как свидетельствует парламентская практика, законопроекты нередко подвергаются существенным изменениям и дополнениям, что влечёт необходимость согласования их текстов между палатами. Законопроект должен быть принят в идентичной форме, и для достижения этой цели применяются следующие меры.

Классический способ – поочерёдное обсуждение законопроекта, при котором он пересылается с мотивированным заключением и вариантами решений из палаты в палату до тех пор, пока его текст не будет согласован. Этот способ, получивший название «челнока», применяется в парламентской практике Великобритании, Австралии, Бельгии, Канады, Мексики, Швейцарии.

Другой способ – создание согласительных комитетов или комиссий, формируемых палатами на паритетных началах, с равными правами и равным числом депутатов. Как правило, они создаются в тех случаях, когда согласие между палатами посредством первого способа достигнуто не было. Но в ряде парламентов (США, Испании, Японии) обращение к согласительным комитетам – единственный способ согласования законопроектов.

Менее распространено проведение совместных заседаний палат (Индия, Норвегия, Исландия), поскольку считается, что в этом случае палата с большим численным составом будет иметь преимущество. Так, в частности, и происходит в парламенте Норвегии, где при численном перевесе нижней палаты в 3 раза законопроекты принимаются на совместном заседании большинством в 2/3 голосов.

Законопроект, не утверждённый в идентичной форме либо отклонённый одной из палат, считается в большей части парламентов (США, Бразилии, Мексики) не принятым.

Чтобы исключить подобную возможность, конституции некоторых государств ограничивают права одной из палат. Например, в Индии и Австралии верхняя палата может только отклонить финансовые законопроекты, не внося в их тексты поправок. В Великобритании, ФРГ, Японии, Франции решения нижних палат рассматриваются как имеющие большую силу. В Великобритании, например, законопроект, одобренный Палатой общин, может, вопреки возражениям Палаты лордов, вступить в силу, если он будет повторно принят через год на следующей сессии.

### 5.3. Рассмотрение и принятие законопроектов в отдельных государствах

#### Великобритания

Члены палаты могут вносить билли без предварительного уведомления о своём намерении сделать это. Текст зачитывается без предварительного обсуждения, после чего даётся распоряжение напечатать текст. Член палаты, внёсший билль, предлагает день для второго чтения. Две стадии в один день билль пройти не может.

Депутат, желающий внести билль, уведомляет спикера о своём намерении и кладёт текст билля на стол клерка палаты. Клерк зачитывает краткое название билля, и в ответ на вопрос Спикера палаты депутат выбирает день для второго чтения. В ходе первого чтения депутат может не представлять полный текст вносимого билля, достаточно всего лишь представить полное и краткое название, указать своё имя и имена депутатов, которые поддерживают внесение этого билля. Количество таких депутатов не должно превышать 12 человек.

В британском парламенте отсутствует правило о запрете прохождения двух чтений в один день. Но на практике между стадиями проходит от одного до нескольких дней.

Процедура второго чтения в обеих палатах почти одинакова. Текст внесённого билля первый раз рассматривается по существу. Целью второго чтения является определение принципов внесённого законопроекта и решение вопроса о дальнейшем его обсуждении в комитете, а затем опять в палате. На этой стадии не рассматриваются отдельные статьи законопроекта или поправки к нему. Если во время чтения Спикер делает предложение «Билль читается во второй раз», это означает одобрение проекта в принципе и возможность передачи его в комитет для комитетской стадии обсуждения.

Такому предложению может быть противопоставлено предложение противников билля об отсрочке рассмотрения («Билль должен читаться через три – шесть месяцев»). Принятие подобного предложения означает исключение билля из повестки дня и фактически ведёт к его отклонению. Таким образом, второе чтение завершается одобрением либо отклонением проекта в целом.

Правительственные билли, как правило, не отклоняются (последний такой случай имел место в 2005 году).

В Палате лордов происходит постатейное обсуждение билля: каждого положения, каждой статьи. Обсуждение ведётся Комитетом всей палаты (то есть палатой, преобразованной в комитет). Тексты поправок к обсуждаемому биллю кладутся на стол клерка палаты. Если к какому-то положению предлагается несколько поправок, то вначале

обсуждается поправка, внесённая первой. Но если поправка предлагается лордом, входящим в Правительство, то она рассматривается в первую очередь.

Подробное постатейное обсуждение билля производится в одном из постоянных комитетов палаты. Спикер определяет, в какой из комитетов должен быть передан билль. Как правило, законопроекты направляются в Комитет публичных биллей, в составе которого от 16 до 50 членов. Если законопроект представляет особую важность, обсуждение может проводиться в Комитете всей палаты. При обсуждении в таком режиме велика роль Спикера, который на этой стадии может, используя метод «кенгуру», регулировать вопросы, подлежащие обсуждению (Постоянное правило 32 разрешает Спикеру «перепрыгивать» от поправки к поправке, выбирая, какую следует обсуждать). Это же средство может использоваться председателем комитета согласно Постоянному правилу 89 для ограничения дебатов на комитетской стадии.

Права комитетов достаточно широки: они могут отклонить любую статью билля (даже если содержание билля от этого существенно меняется), разделить билль или объединить два в один. Палата не должна вмешиваться в работу комитета, а также возвращать билль из комитета, даже если становится ясно, что комитет в значительной степени изменил содержание законопроекта. Однако перед передачей в комитет палата даёт ему специальные инструкции, определяющие полномочия комитета в отношении данного законопроекта. Эта стадия завершается составлением доклада, который представляется в палату.

Из комитета после внесения соответствующих поправок билль поступает в палату для прохождения так называемой стадии доклада. Билль уже не рассматривается постатейно, но обсуждаются все поправки, сделанные комитетом. Также на этой стадии решается вопрос, должны ли отдельные статьи законопроекта быть приняты в прежнем виде, с поправками комитета или новыми изменениями, которые внесены уже на этой стадии. При этом обсуждении действуют правила соответствующей палаты. Парламентарии могут выступить не более одного раза, но в Палате общин в данном правиле делается исключение для депутата, внёсшего билль.

На этой стадии могут предлагаться поправки, не затрагивающие существа билля и касающиеся только деталей, а также редакционные. Допускаются краткие выступления «за» и «против». Затем происходит голосование о принятии законопроекта в целом. После прохождения данной стадии билль считается принятым. В Палате общин издаётся приказ о том, чтобы клерк отнёс билль к лордам и «просил их содействия», после чего билль передаётся в Палату лордов.

Процедура принятия частных биллей практически идентична в обеих палатах. Билли могут вноситься в любую из палат, но лишь

один раз в году при соблюдении определённых условий: не позднее 27 ноября депутаты, вносящие билль, должны представить соответствующую петицию в отдел частных биллей Палаты общин. К петиции прилагается текст билля. Одновременно копия текста представляется в отдел клерка Палаты лордов. Петиция может быть подана позже при приведении дополнительных веских доводов.

В Великобритании применяется классический способ поочерёдного обсуждения законопроекта палатами, при котором он передаётся с мотивированным заключением из нижней Палаты в верхнюю и обратно до тех пор, пока его текст не будет согласован. Этот способ, имеющий название «челнока», используется также в парламентской практике Австралии, Бельгии, Канады, Мексики, Швейцарии.

Принятый в идентичной форме обеими палатами билль может быть представлен монарху для одобрения. Если же одна из палат принимает поправки, с которыми не согласна вторая палата, и они не могут прийти к компромиссу, билль считается отклонённым.

Палата лордов располагает правом отлагательного законодательного вето в отношении законопроектов нижней палаты.

Закон о парламенте 1911 года отменил право абсолютного вето Палаты лордов в отношении публичных биллей, внесённых в Палату общин. Принятие Законов о парламенте 1911 и 1949 гг. привело к тому, что право абсолютного законодательного вето Палаты лордов было заменено на относительное. В настоящее время Палата лордов имеет лишь право отлагательного вето. Если Палата общин принимает публичный билль в двух последовательных сессиях и Палата лордов отклоняет его оба раза, Палата общин вправе представить билль на одобрение монарха, несмотря на возражения верхней палаты. В обоих случаях билль должен быть принят Палатой общин, по меньшей мере, за один месяц до окончания сессии. Это положение не распространяется на билли, внесённые в Палату лордов.

Спикер обладает совокупностью прав, позволяющих регулировать ход заседания, ограничивать время выступлений, отказывать в предоставлении слова, пресекать выступления, носящие недостойный характер. Эти права являются опосредованным «организационным» средством воздействия на законодательный процесс. В частности, такое воздействие может быть реализовано при предоставлении права выступления.

Чтобы получить слово, депутат Палаты общин должен внести своё имя в список ораторов, составляемый для каждого заседания. Спикер придерживается этого списка, однако может предоставить слово и другим депутатам, не внесённым в список, «в интересах прений».

Желающие выступить встают со своих мест. Выступает тот, чьё имя названо Спикером, решение которого о предоставлении слова

не может быть оспорено. Никто из депутатов, за исключением внёсшего предложение, не может взять слово дважды во время одного заседания. При этом оратор, как правило, не должен читать свою речь, но вправе обращаться к заранее подготовленным тезисам.

Все процедурные вопросы, возникающие в ходе прений в Палате общин, решает Спикер. Он даёт разрешение на выступление ораторам: слово получает тот депутат, на которого «падает взгляд» Спикера. Последний имеет право прервать оратора, если, по его мнению, выступающий позволяет себе недостойные или оскорбительные высказывания в отношении других членов палаты, Спикера, правительства или отдельных министров, королевской фамилии, а также может удалить такого депутата из зала заседаний.

В любой момент депутат вправе выдвинуть предложение о закрытии прений по законопроекту, заявив, что «вопрос поставлен». Если с этим согласен Спикер, вопрос ставится на голосование и в случае положительных результатов голосования прения прекращаются. Для принятия такого решения необходимо, чтобы предложение было поддержано не менее чем 100 депутатами.

В Великобритании в Палате общин голосование проводится при наличии 40, в Палате лордов – трёх членов палаты.

Голосование в Палате лордов и в Палате общин проводится путём «разделения», когда члены Палаты лордов или депутаты должны выйти через одну или другую дверь в зависимости от отношения к вопросу. Выход в одну дверь означает «да», выход в другую – «нет». Подсчёт голосов ведут специальные лица – счётчики (члены палаты), двое из которых подсчитывают проголосовавших «за», двое – проголосовавших «против». После проведения подсчёта голосов председатель оглашает результаты голосования.

## Индия

В соответствии с Руководством по парламентской процедуре в Индии<sup>16</sup> законопроект может быть внесён в любую палату Парламента, за исключением финансовых законопроектов, для которых предусмотрено обязательное представление на рассмотрение в Народную Палату. Законопроект может быть внесён в Парламент только в период его сессии, в связи с этим обязательным требованием к каждому представляемому законопроекту является сопровождение его уведомлением о том, что он был представлен в Парламент в срок не менее трёх дней до окончания сессии. В случае если по каким-либо причинам такой

---

<sup>16</sup> Manual of Parliament Procedure in the Government of India // [http://mpa.nic.in/manual/Manual\\_English/Chapters.html](http://mpa.nic.in/manual/Manual_English/Chapters.html) (10.06.2013).

срок составляет менее трёх дней, для внесения законопроекта необходимо получить специальное разрешение Спикера палаты Парламента.

В зависимости от субъекта законодательной инициативы все законопроекты классифицируются на правительственные законопроекты, т.е. законопроекты, внесённые по инициативе какого-либо министерства или департамента министерства, и частные, т.е. законопроекты, внесённые по инициативе членов Парламента. Требования, предъявляемые к внесению законопроектов на рассмотрение, однако, являются одинаковыми для всех категорий законопроектов.

После внесения законопроект должен быть рассмотрен палатой в течение шести месяцев, в противном случае его дальнейшая судьба решается на совместном заседании палат Парламента, созываемом Президентом Индии.

Кроме того, в качестве основания для отклонения законопроекта до его передачи на рассмотрение палатам может выступать его несоответствие формальным требованиям. Руководство по парламентской процедуре устанавливает широкий перечень требований и сопроводительных документов к законопроекту (количество копий законопроектов, обязательное представление законопроекта на английском языке и хинди, обязательное удостоверение одной из копий законопроекта как на английском языке, так и на хинди Министром, по чьей инициативе вносится законопроект, обязательное наличие пояснительной записки и финансово-экономического обоснования законопроекта и др.).

После внесения законопроекта на рассмотрение в Парламент или законодательные органы штатов он должен быть обязательно опубликован в Официальной газете Индии (при внесении в Парламент) или в Газете штата (при внесении в законодательные органы штатов) вместе с пояснительной запиской. Кроме того, ввиду наличия в Индии двух государственных языков, опубликование законопроектов осуществляется на английском языке и на хинди.

При опубликовании законопроектов штатов в регламентах законодательных органов может быть предусмотрен обязательный перевод законопроектов на языки и диалекты, распространённые в этом штате. Так, например, Правила процедуры и ведения дел в Законодательном собрании штата Андхра Прадеш предусматривают необходимость перевода принимаемых в этом штате законопроектов на урду и телугу (официальные языки штата)<sup>17</sup>.

Законопроект может быть передан на рассмотрение Комитетам Народной Палаты и Совета штатов для проведения предварительной экспертизы и может быть отклонён на этой стадии.

---

<sup>17</sup> См.: Rules of Procedures and Conduct of Business in the Andhra Pradesh Legislative Assembly (Modified up to 01.12.2012) // [http://www.aplegislature.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5ca5eb6d-80e7-43fc-823a-a09205af88db&groupId=11343](http://www.aplegislature.org/c/document_library/get_file?uuid=5ca5eb6d-80e7-43fc-823a-a09205af88db&groupId=11343) (11.10.2012).

В случае если на указанной стадии законопроект отклонён не был, начинается его рассмотрение палатами. Как правило, законопроекты в Индии рассматриваются в трёх чтениях, после чего передаются на подписание Президенту Индии.

В первом чтении рассматривается ходатайство о разрешении внесения законопроекта в ту палату, в которой он должен быть принят. В случае если законопроект вначале был рассмотрен Советом штатов и принят в этой палате, на рассмотрение в Народную Палату он вносится с пометкой «Прошёл рассмотрение в Совете штатов». После внесения законопроекта на рассмотрение в одну из палат Председатель Палаты (Спикер – в случае, если законопроект внесён в Народную Палату, Председатель – в случае, если законопроект внесён в Совет штатов) может принять решение о передаче законопроекта соответствующему Департаменту Комитета на рассмотрение. Комитет рассматривает законопроект в целом, после чего он вправе инициировать публичное обсуждение законопроекта. Законопроекты, которые создавались несколькими министерствами, могут быть переданы на рассмотрение Совместному комитету.

По итогам рассмотрения Комитет составляет рекомендации в форме доклада по совершенствованию законопроекта соответствующей палате.

Во втором чтении (рассмотрение) законопроект рассматривается подробно. В палате изучается каждый пункт законопроекта, который в результате может быть утверждён в начальном варианте, изменён или отклонён. Во втором чтении Правительство или член Парламента вправе представить изменения в законопроект, которые могут быть основаны, в том числе, на рекомендациях Комитета. Однако Правительство, в отличие от членов Парламента, вправе не учитывать рекомендации Комитета.

В третьем чтении осуществляется голосование за принятие законопроекта.

После прохождения трёх чтений законопроект передаётся на рассмотрение второй палате Парламента. Внесённый во вторую палату законопроект должен быть включён в повестку дня заседания палаты для рассмотрения посредством представления соответствующего заявления любого министра (в случае, если рассмотрению подлежит правительственный законопроект) или любого члена Парламента (в случае, если рассмотрению подлежит частный законопроект). Внесённый законопроект может быть включён в повестку дня заседания палаты, которое состоится не ранее, чем через два дня после внесения такого законопроекта. Сначала проект закона рассматривается палатой в целом, после чего может быть направлен на экспертизу Комитету палаты. Впоследствии законопроект рассматривается Народной Палатой или

Советом штатов (а в случае, если проект должен быть принят на уровне штатов – Законодательным собранием или Законодательным советом штата) подробно, включая изменения и дополнения к законопроекту, которые могут быть сделаны самой палатой или её Комитетом, после чего выносится решение о принятии законопроекта.

В случае если законопроект принимается в том виде, в котором он поступил из палаты, рассматривавшей его первой, этой палате направляется уведомление о принятии законопроекта. В случае если палатой или её Комитетом были внесены какие-либо изменения или дополнения в законопроект, он должен быть возвращён на согласование.

После рассмотрения палатой изменений и дополнений законопроект снова должен пройти процедуру утверждения другой палатой. Также законопроект может быть отклонён второй палатой.

Если Палата, в которую первоначально был внесён законопроект, не приняла изменений, дополнений и рекомендаций, сделанных в отношении законопроекта второй палатой, то законопроект считается принятым обеими палатами в той форме, как если бы никакие изменения, дополнения и рекомендации не были сделаны.

Если законопроект, принятый одной из палат Парламента и переданный для рассмотрения в другую отклонён этой палатой Парламента, палаты не могут прийти к соглашению относительно поправок к законопроекту или, несмотря на то, что прошло свыше шести месяцев со дня поступления законопроекта в другую палату, она не вынесла решения по законопроекту, Президент имеет право, когда законопроект не считается отменённым вследствие роспуска Народной Палаты, известить палаты посланием, если они заседают, или путём публичной нотификации, если они не заседают, о своём намерении собрать их на совместное заседание для обсуждения и проведения голосования.

Если Президент объявил о своём намерении созвать палаты на совместное заседание, то обе палаты прекращают рассмотрение данного законопроекта, а Президент после направления уведомления палатам вправе в любое время созвать их на совместное заседание.

Если на совместном заседании обеих палат законопроект с такими поправками, которые были согласованы обеими палатами, принят большинством голосов присутствующих и голосовавших членов обеих палат, то он считается принятым обеими палатами.

Однако Конституция Индии (ст. 107 и 108) предусматривает ряд ограничений в отношении процедуры рассмотрения законопроекта на совместном заседании палат. Так, если законопроект был ранее принят одной палатой, но не был принят с поправками другой, а возвращён в палату, из которой он поступил, к данному законопроекту не могут быть предложены никакие поправки, кроме тех, которые стали необходимы вследствие задержки в принятии законопроекта. Если же

законопроект был ранее принят с поправками другой палатой и возвращён, то могут быть предложены только такие поправки, о которых говорилось выше, а также поправки, относящиеся к вопросам, по которым палаты не достигли соглашения. При этом решение председательствующего лица в отношении поправок, которые могут быть сделаны на основании настоящего пункта, является окончательным<sup>18</sup>.

Аналогичная система организации законодательной деятельности существует и в индийских штатах, где действуют двухпалатные легислатуры. В случае если легислатура штата состоит только из одной палаты, то законопроект после его рассмотрения сразу же передаётся на утверждение и подписание губернатору штата.

## Бразилия

Конгресс собирается на сессии дважды в год в указанные в Конституции сроки: с 15 февраля по 30 июня и с 1 августа по 15 декабря. Если Президент не издаст указ о созыве сессии, депутаты могут собраться на сессию самостоятельно. Дата и срок проведения сессий устанавливаются Конституцией Бразилии во избежание президентского своеволия.

Национальный конгресс Бразилии принимает различные виды актов, включая дополнительные и органические законы, большинством списочного состава палат, а не большинством присутствующих на заседании членов конгресса.

По многим ключевым вопросам законопроекты вносит только Президент Бразилии: о численности вооружённых сил, о публичных службах и др.

Каждая из Палат Народного конгресса самостоятельно разрабатывает внутренний регламент, при этом существует специальный регламент совместного заседания обеих палат. В период сессий, как правило, проводятся отдельные заседания палат. Совместные заседания проводятся только в установленных Конституцией случаях: при открытии очередной сессии (Конституция не предусматривает этого для чрезвычайной сессии), при принятии и изменении регламента совместного заседания палат, при заслушивании послания Президента, при рассмотрении вопроса о вето Президента, наложенного на законопроект. Совместные заседания палат ведёт председатель Сената. Чрезвычайные сессии парламента созываются председателем Сената в случае объявления состояния войны, осадного положения, федерального вмешательства, по требованию Президента Республики, председателей палат, большинства членов любой палаты.

---

<sup>18</sup> См. Конституция Индии от 26 ноября 1949 года // Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М., 2010.

Согласно ст. 65 Конституции Бразилии проект закона, одобренный одной палатой, рассматривается другой в единственном чтении, за которым следует голосование. Затем он передаётся для получения санкции или промюльгации, если палата, рассмотревшая проект, его приняла. В случае отклонения законопроекта, данный проект сдаётся в архив. В случае внесения поправок в законопроект, он направляется обратно в ту палату, из которой он исходил.

Парламентские палаты создают как отраслевые постоянные комиссии, так и временные комиссии (включая совместные заседания комиссий обеих палат). Парламентские комиссии создаются согласно пропорциональной ранжировке численности представленных партий и блоков. Законопроект обсуждается в двух или трёх чтениях с участием постоянных комиссий и после его принятия парламентом (одни законы принимаются большинством присутствующих депутатов, другие, более важные – большинством списочного состава палат, поправки к Конституции – 3/5 состава и дважды) направляется на подпись Президенту Бразилии. Палата, в которой голосование было закончено, направляет принятый проект закона Президенту республики, который, в случае согласия с ним и его одобрения, должен санкционировать законопроект.

Президент Бразилии вправе потребовать срочного рассмотрения законопроектов, внесённых по его инициативе. В случаях, если Национальный конгресс не выскажется относительно предложения в течение сорока пяти дней, прекращается рассмотрение остальных законодательных предложений соответствующей палатой. Рассмотрение поправок Федерального сената Палатой депутатов проводится в десятидневный срок.

Кроме того, Президент Республики вправе принимать акты, имеющие силу закона, на основе делегированных ему Парламентом полномочий, причём проекты таких законов представляются им самим. Конституция запрещает делегировать Президенту исключительные полномочия Парламента и палат, а также перспективного планирования. Делегирование законодательных полномочий Президенту осуществляется на совместном заседании обеих палат Парламента. Акты делегированного законодательства требуют утверждения большинством голосов членов обеих палат Национального конгресса.

Президент может принимать временные акты, имеющие силу закона. В этом случае в течение 5 дней должен быть созван парламент для утверждения временного акта президента, которое производится в том же порядке, что и утверждение акта, изданного на основе делегирования законодательных полномочий, в противном случае он теряет силу. Наконец, органы исполнительной власти, подчинённые Президенту, сам Президент вправе издавать нормативные акты на основе регламентарной власти.

Обсуждение законопроектов, которые являются инициативой Президента Республики, Федерального Верховного суда и судов высшей инстанции, и голосование по ним начинается в Палате депутатов. Законопроект, одобренный одной из палат, рассматривается другой Палатой. В случае положительного решения он направляется для промульгации, а в случае отказа отклоняется. Если в законопроект вносятся поправки, то его возвращают в палату, которая первой рассматривала его.

Согласно статье 65 Конституции Бразилии Парламент имеет право налагать на проекты законов вето. Вопрос о наложении вето рассматривается на совместном заседании палат в тридцатидневный срок, считая со времени получения законопроекта, и оно может быть отклонено лишь посредством тайного голосования абсолютным большинством депутатов и сенаторов. В случае отклонения вето данный проект закона направляется для дальнейшей промульгации Президенту Бразилии. А в случае отсутствия промульгации законопроекта Президентом в течение сорока восьми часов, он промульгируется председателем Сената, в то же время, если закон не был промульгирован в аналогичный срок председателем Сената, то это становится обязанностью вице-председателя Сената.

Если вопрос о вето не был рассмотрен на совместном заседании палат Национального совета в тридцатидневный срок с момента получения законопроекта, то этот вопрос вносится в повестку дня непосредственно следующего заседания и имеет приоритетный характер по отношению к другим предложениям до окончательного голосования по нему.

Также следует отметить, что содержание отклонённого законопроекта может быть включённым в новый проект закона в течение одной и той же законодательной сессии только по решению абсолютного большинства членов одной или другой палаты Национального конгресса.

## **Федеративная Республика Германия**

На федеральном уровне законопроекты принимаются Бундестагом по общему правилу в трёх чтениях, а проекты, имплементирующие нормы международных актов – в двух, если решением Бундестага не будет установлен иной порядок. Все остальные вопросы, подлежащие рассмотрению Бундестагом, обсуждаются в одном чтении. Законопроекты о бюджете рассматриваются по общему правилу, т.е. в трёх чтениях.

Рассмотрение законопроекта в первом чтении начинается не ранее чем на третий день с момента раздачи отпечатанных материалов депутатам Бундестага. Моментом раздачи материалов считается в соответствии с параграфом 123 Регламента Бундестага момент разложе-

ния материалов в специальные ящики депутатов, которые находятся в здании Бундестага. Материалы состоят из текста рассматриваемого законопроекта и всех документов, которые к нему прилагаются (обоснование, заключения и отзывы и др.).

В первом чтении законопроекта проводятся дебаты по существу основных положений проекта. Общие дебаты проводятся в случае соответствующей рекомендации о проведении общих дебатов Совета Старейшин Бундестага, рекомендации фракции или 5 % общего числа депутатов Бундестага.

После проведения дебатов законопроект передаётся в один из комитетов Бундестага, который осуществляет дальнейшую подготовку проекта. В некоторых случаях законопроект может быть передан в несколько комитетов, в таком случае один из комитетов становится ответственным, а остальные комитеты могут принять участие в работе над проектом посредством представления заключений, их деятельность координирует ответственный комитет.

По предложению одной из фракций или 5 % депутатов Бундестага, последний может принять решение о направлении законопроекта на рассмотрение во втором чтении без передачи в комитет. Такое решение должно быть одобрено 2/3 количества заседающих депутатов.

Второе чтение законопроекта открывается общими дебатами, если они были рекомендованы Советом Старейшин, фракцией Бундестага или 5 % от общего числа депутатов Бундестага. Второе чтение начинается после официальной раздачи текста решения комитета, ответственного за работу над законопроектом.

Законопроект обсуждается во втором чтении поэтапно. Каждая статья законопроекта обсуждается в отдельности, в порядке очерёдности, а некоторые статьи могут быть обсуждены вместе, если они логически связаны.

После обсуждения по нескольким или по всем разделам законопроекта проводится голосование.

В процессе второго чтения законопроекта допускается внесение отдельных изменений и дополнений в его текст. После завершения постатейного голосования во втором чтении возможно принятие решения о направлении текста (с изменениями и дополнениями) на повторную доработку в ответственный комитет. Все предложенные изменения и дополнения должны быть сведены в единый текст, о чём Председатель Бундестага даёт распоряжение. Отклонённый в процессе голосования во втором чтении законопроект не подлежит дальнейшему рассмотрению, а поддержанный законопроект берётся за основу для третьего чтения.

Третье чтение законопроекта проводится за вторым чтением, если никакие изменения не приняты, или на второй день после раздачи мате-

риалов об изменениях, если таковые были приняты. Если законопроект носит характер особо срочного, большинством депутатов Бундестага может быть принято решение о незамедлительном начале обсуждения.

Общее обсуждение законопроекта в третьем чтении проводится, если оно не было проведено во втором чтении, и если Совет Старейшин рекомендовал проведение общего обсуждения законопроекта, либо такая рекомендация поступила от 5 % от присутствующего числа депутатов Бундестага.

Предложения о внесении изменений в третьем чтении подписываются фракцией или 5 % депутатов Бундестага и могут сопровождаться кратким обоснованием. Они могут касаться только тех статей, в которые были внесены изменения во втором чтении. Постатейное обсуждение ограничивается этими статьями.

До заключительного голосования по законопроекту в третьем чтении законопроект может быть полностью или частично передан вновь в тот или иной комитет. Если комитет предлагает изменения по решениям Бундестага, принятым во втором чтении, рекомендуемое изменение рассматривается заново во втором чтении.

По окончании третьего чтения по законопроекту проводится заключительное (итоговое) голосование. Если решения, принятые во втором чтении, не изменились, заключительное голосование проводится сразу. Если такие изменения были произведены, то по требованию одной из фракций или 5 % присутствующих депутатов Бундестага заключительное голосование откладывается до тех пор, пока решения не будут сведены в единый текст и розданы депутатам. По международным договорам с зарубежными государствами и другим аналогичным договорам заключительное голосование не проводится.

Федеральные законы Германии, принятые Бундестагом, направляются в Бундесрат для одобрения. В течение трёх недель после поступления закона Бундесрат может потребовать созыва совместного комитета, состоящего из депутатов Бундестага и членов Бундесрата. Всего в комитет входит 16 членов, основная цель его работы – достижение компромисса по существу одобряемого Бундесратом закона, который был принят Бундестагом. Если в ходе работы совместного комитета было предложено внесение каких-либо изменений в текст принятого закона, он отправляется на так называемое четвёртое чтение, несмотря на то, что работа ведётся уже не с законопроектом, а с принятым законом. Решение в четвёртом чтении принимается простым большинством голосов.

Если для принятия закона требуется его одобрение Бундесратом, Бундесрат должен в надлежащий срок принять решение о его одобрении либо об отклонении.

Решение принимается большинством голосов членов Бундесрата, закон считается одобренным, если Бундесрат проголосовал за одобрение, не заявил протеста, отозвал протест, либо если протест был преодолен Бундестагом в установленном порядке. Преодоление протеста осуществляется в соответствии с параграфом 91 Регламента Бундестага. Предложение о преодолении протеста Бундесрата против принятого Бундестагом закона ставится на голосование без мотивировки и обсуждения. Перед голосованием могут быть сделаны лишь заявления. Голосование по такому предложению проводится путём подсчёта голосов согласно, если не выдвигается требование о поимённом голосовании. Преодоление протеста осуществляется 2/3 присутствующих членов Бундестага.

На региональном уровне процесс принятия, подписания и опубликования региональных законодательных актов имеет много сходств с федеральным законодательным процессом.

В соответствии с конституцией Федеральной Земли Гессен, законодательные акты на уровне Федеральной Земли принимаются референдумом или Ландтагом. Ландтагу, кроме того, поручено осуществлять надзор за исполнением законов Федеральной Земли. В соответствии со статьёй 118 Конституции Федеральной Земли Гессен, отдельные законодательные полномочия могут быть делегированы Правительству Федеральной Земли, однако осуществление законодательной власти в целом не подлежит делегированию. Закон, принятый Ландтагом, подлежит немедленной передаче в Правительство Федеральной Земли, которое может выдвинуть протест против принятого закона в течение пяти дней. Обоснование к протесту выдвигается в течение двух недель с момента окончательного голосования по существу законопроекта в Ландтаге. Протест может быть отозван Правительством Федеральной Земли. Протест Правительства Федеральной Земли может быть преодолен Ландтагом, если соответствующее решение будет поддержано более чем половиной членов Ландтага.

Принятый на региональном уровне закон подлежит подписанию Министром-президентом Федеральной Земли и опубликованию в течение двух недель с момента подписания. Принятые и подписанные Министром-президентом законы публикуются в «Земельном Вестнике законов и постановлений» Земли Гессен. В соответствии со статьёй 121 Конституции Земли Гессен законы вступают в силу в срок, определённый в тексте самого закона, а если он не обозначен, то в течение 14 дней с момента опубликования. Статья 122 Конституции допускает возможность обнародования закона иным способом, помимо размещения текста в «Вестнике». Данное правило применяется в тех случаях, если по каким-либо причинам «Вестник» не может своевременно вый-

ти в печать. Как только «Вестник» будет готов к выходу в печать, текст закона следует незамедлительно разместить в нём.

Особенным образом обстоит дело с народным законотворчеством. Как отмечалось выше, Ландтаг может отклонить законопроект, вносимый в порядке народной законодательной инициативы. Конституция Земли Гессен определяет, что в случае подобного отклонения, население может вынести отклонённый законопроект на региональный референдум. Решение о проведении референдума должно быть поддержано 1/5 избирателей Федеральной Земли. Предметом референдума не могут быть бюджетные, налоговые вопросы, правила тарификации и пенсионного обеспечения.

Конституция Федеральной Земли Бавария содержит ряд схожих положений, вместе с тем прослеживаются определённые отличия от законодательного процесса в Федеральной Земле Гессен.

Законодательная власть в Федеральной Земле Бавария осуществляется Ландтагом и населением посредством референдума. В отличие от Федеральной Земли Гессен, в Баварии законодательные полномочия не могут быть делегированы, о чём гласит статья 70 Конституции Баварии. Ландтаг принимает закон о бюджете, что отнесено к его исключительным полномочиям, а также одобряет международные договоры, заключаемые Министром-президентом от имени Федеральной Земли.

Законы, принимаемые Ландтагом, направляются Министру-президенту Федеральной Земли Бавария для подписания и опубликования в Баварском Вестнике законов и постановлений. Следует отметить, что в Федеральной Земле Бавария Правительство Федеральной Земли не принимает никакого участия в региональном законотворчестве. Принятые, подписанные и опубликованные в Вестнике Законы вступают с силу в срок, обозначенный в тексте самого закона. Применение сроков вступления законов в силу «по умолчанию», т.е. по истечении 14 дней или иного периода, в Конституции и законах Баварии не предусмотрено.

Референдум в Федеральной Земле Бавария проводится по инициативе 1/10 избирателей Федеральной Земли. Решения, принятые на референдуме, не нуждаются в дополнительном утверждении в отличие от народной законодательной инициативы. Последняя, в свою очередь, требует реагирования Ландтага в течение трёх месяцев с момента внесения. Ландтаг может отклонить законопроект, вносимый в порядке народной инициативы, принять его или предложить населению собственные доработки по законопроекту. Отклонённый законопроект, вынесенный в порядке народной инициативы, может стать предметом референдума.

## Польша

Проекты планов работы Сейма и проекты повестки дня отдельных заседаний разрабатываются Конвентом Сеньоров палаты. Порядок дня и сроки заседаний устанавливается Маршалом палаты.

Проекты всех законов вносятся в Польше в нижнюю палату парламента и должны соответствовать определённым параметрам.

Проект закона вносится в Сейм в письменном виде на имя Маршала Сейма с указанием представителя инициатора проекта, который будет сопровождать его обсуждение на всех стадиях.

К проекту в обязательном порядке прилагается обоснование, которое должно содержать: разъяснение необходимости и цели издания закона; отражать существующее положение в данной сфере; определять разницу между существующим и проектируемым правовым положением; представлять предполагаемые социальные, экономические, финансовые и правовые результаты; указывать источники финансирования, если принятие закона влечёт обременение бюджета государства либо бюджета единиц территориального самоуправления; содержать принципы проектов основных исполнительных актов, а также содержать уведомление о соответствии проекта праву Европейского Союза либо указание на то, что предмет регламентации не входит в эту сферу.

В обязательном порядке обоснование должно содержать результаты проведённых консультаций, а также информировать о представленных вариантах и мнениях. Именно данная информация позволяет повысить так называемую прозрачность законодательного процесса.

Обоснования, сопутствующие правительственным проектам законов, должны содержать не только принципы, но и проекты основных исполнительных актов.

Отсутствие указанных сведений в обосновании проекта закона является основанием для отказа Маршала Сейма принять проект к производству.

Маршал Сейма наделён ещё одним правом, позволяющим в качестве определённого фильтра не допустить на рассмотрение палаты проекты, вызывающие сомнение в соответствии праву, в том числе и праву ЕС, либо основным правилам законодательной техники. При возникновении подобных сомнений Маршал Сейма направляет проект в Законодательную Комиссию палаты. Маршал вправе не давать дальнейшего хода в рассмотрении проекта, признанного Комиссией несоответствующим указанным параметрам. Решение Комиссии принимается большинством в 3/5 голосов членов в присутствии не менее половины состава Комиссии.

После принятия законопроекта к рассмотрению Маршал Сейма направляет их (кроме проектов Президента и Совета Министров) пе-

ред вынесением на первое чтение на заключение экспертов Канцелярии Сейма по поводу соответствия праву Европейского Союза.

Регламент Сейма предусматривает несколько процедур рассмотрения законопроектов. Наряду с обычной процедурой прохождения законопроекта в палате выделяются: процедура рассмотрения срочных законопроектов; процедура рассмотрения кодексов; процедура рассмотрения проектов законов, исполняющих право Европейского Союза, а также процедура рассмотрения бюджетных и иных финансовых планов и законов государства и процедура изменения Конституции.

Особенности каждой из указанных процедур, как правило, проявляются либо в ограничении права законодательной инициативы (бюджетные законопроекты, изменение Конституции), либо в сокращении сроков прохождения чтений в палате (срочные законопроекты). При прохождении в палате проектов изменения Конституции и проектов кодексов, как правило, образуется Чрезвычайная комиссия, состав которой должен отражать представленные в палате депутатские клубы и группы.

Сейм рассматривает проект закона в трёх чтениях. Первое чтение может быть проведено как на заседании Сейма, так и в комиссиях. Как правило, на заседании палаты в порядке первого чтения рассматриваются законопроекты об изменении Конституции, бюджетные и налоговые законы, избирательные законы, а также регламентирующие деятельность и компетенцию публичных органов власти, и проекты кодексов.

В ходе первого чтения обсуждается обоснование проекта его инициатором, проводится дискуссия по основным принципам проекта, задаются депутатские вопросы.

Первое чтение на заседании Сейма завершается направлением проекта в комиссию, если Сейм не отклонит проект в целом.

При проведении первого чтения в комиссиях могут создаваться подкомиссии.

Второе чтение состоит в представлении на заседании палаты отчёта комиссии о проекте, её предложений о принятии проекта без внесения поправок, принятии проекта с определёнными поправками в форме единого текста либо отклонении проекта.

По представленному отчёту палата проводит дебаты. Если проект не направляется на доработку в комиссию, на том же заседании может быть проведено третье чтение и голосование.

Право предложения поправок к законопроекту во время рассмотрения его Сеймом принадлежит инициатору проекта, депутатам и Совету Министров.

До окончания второго чтения инициатор проекта может отозвать его с обсуждения. До этого момента он также вправе вносить поправки в обсуждаемый проект.

Маршал Сейма может отказать в постановке на голосование поправки, которая не была предварительно представлена в комиссию.

Инициатор проекта может отозвать проект закона в ходе законодательного производства в Сейме до времени окончания второго чтения.

Голосование по проектам законов в обеих палатах парламента Польши осуществляется по одним правилам. Решение принимается обычным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов, если Конституция не установит иного. Голосование, как правило, осуществляется открыто.

Регламент каждой из палат определяет два способа проведения голосования: поднятием руки с одновременным подсчётом голосов с помощью электронной системы и с использованием именных карт для голосования.

Так, к примеру, решение о проведении поимённого голосования принимается палатой большинством голосов по предложению Маршала либо по письменному предложению, поддержанному не менее 30 членами палаты.

Поимённое голосование проводится с использованием особой урны, куда депутаты поочерёдно, в алфавитном порядке, опускают свои карточки.

Результаты голосования являются окончательными и не подлежат обсуждению. Однако, если они вызывают обоснованные сомнения, Сейм может решить о проведении повторного голосования. Для этого необходимо обращение не менее 30 депутатов, внесённое на том же заседании.

При использовании поимённого голосования повторное голосование не проводится.

Закон, принятый Сеймом, Маршал Сейма передаёт в Сенат. Сенат в течение 30 дней со дня передачи закона может принять его в целом, постановить о поправках или об отклонении закона.

Если Сенат в течение 30 дней со дня передачи закона не примет соответствующего постановления, закон считается принятым в редакции, предложенной Сеймом.

Постановление Сената, отклоняющее закон, или поправка, предложенная в постановлении Сената, считаются принятыми, если Сейм не отклонит их абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов.

## Франция

Обсуждение на пленарном заседании в первом чтении законопроектов или законодательных предложений может проводиться в первой палате, в которую они были внесены, только по истечении шестине-

дельного срока с момента внесения. В следующей палате оно может проводиться только по истечении четырехнедельного срока с момента передачи.

Данные правила не применяются, если была начата ускоренная процедура. Они также не применяются к финансовым законопроектам, к законопроектам о финансировании социального обеспечения и к проектам, относящимся к кризисным ситуациям.

Законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение в одну из постоянных комиссий, число которых ограничено восемью в каждой палате.

Члены Парламента и Правительство имеют право вносить поправки. Это право осуществляется на пленарном заседании или в комиссиях в соответствии с условиями, установленными в регламентах палат и в рамках, определённых органическим законом.

После начала дебатов Правительство может возразить против рассмотрения любой поправки, которая предварительно не рассматривалась в комиссии.

По требованию Правительства палата, в которую внесён законопроект, принимает решение единым голосованием по всему обсуждаемому тексту или по его части, рассматривая только те поправки, которые были предложены или приняты Правительством.

Любой законопроект или законодательное предложение рассматривается поочерёдно в обеих палатах Парламента для принятия идентичного текста. Любая поправка подлежит принятию к рассмотрению в первом чтении, если она связана, даже не напрямую, с внесённым или переданным текстом.

Если в результате разногласий между обеими палатами законопроект или законодательное предложение не были приняты после двух чтений в каждой палате или если после одного чтения в каждой из них Правительство решило начать ускоренную процедуру, а Совещания председателей не заявили совместного протеста, Премьер-министр или, в отношении законодательного предложения, председатели обеих палат совместно, могут создать смешанную паритетную комиссию, которой поручается предложить новый текст по тем положениям, по которым не достигнуто согласие.

Текст, подготовленный смешанной комиссией, может быть представлен Правительством на утверждение обеих палат. Ни одна поправка не может быть принята к рассмотрению без согласия Правительства.

Если смешанной комиссии не удаётся принять согласованный текст, Правительство может после нового чтения в Национальном собрании и в Сенате потребовать от Национального собрания принять окончательное решение. В этом случае Национальное собрание может возвратиться либо к тексту, выработанному смешанной комиссией,

либо к последнему принятому им тексту, изменённому в случае необходимости одной или несколькими поправками, принятыми Сенатом.

Законы, которым Конституция придаёт характер органических законов, принимаются и изменяются на специальных условиях.

Законопроект или законодательное предложение могут выноситься на обсуждение и голосование палат только по истечении установленных сроков. Однако, если была начата ускоренная процедура, законопроект или законодательное предложение не могут выноситься на рассмотрение первой палаты, в которую они поступили, до истечения 15-дневного срока после их внесения.

При отсутствии согласия между обеими палатами текст может быть принят Национальным собранием в последнем чтении только абсолютным большинством голосов его членов.

Органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты в одинаковой редакции обеими палатами.

Органические законы могут быть промульжированы только после того, как Конституционный совет объявит об их соответствии Конституции.

Парламент принимает проекты финансовых законов в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом.

Если Национальное собрание не вынесло решение по проекту в первом чтении в течение 40 дней после его внесения, Правительство передаёт проект на рассмотрение Сената, который должен вынести решение в 15-дневный срок.

Если Парламент не вынес решение в течение 70-дневного срока, положения проекта могут быть введены в действие ордонансами.

Если финансовый закон, устанавливающий доходы и расходы на бюджетный год, не был внесён в срок, достаточный для его промульжирования до начала этого бюджетного года, Правительство в срочном порядке запрашивает у Парламента разрешение на взимание налогов и открывает декретом кредиты, относящиеся к утверждённым статьям бюджета.

Парламент принимает проекты законов о финансировании социального обеспечения в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом.

Если Национальное собрание не вынесло решение по проекту в первом чтении в течение 20 дней после его внесения, Правительство передаёт проект на рассмотрение Сената, который должен вынести решение в 15-дневный срок. Далее применяется предусмотренная процедура.

Если Парламент не вынес решение в течение 50-дневного срока, положения проекта могут быть введены в действие ордонансами.

Сроки приостанавливаются, если Парламент не заседает или если каждая из палат не проводит пленарных заседаний в соответствии с принятым ранее планом работы.

Две недели пленарных заседаний из четырёх отводятся в приоритетном порядке и в последовательности, установленной Правительством, для обсуждения законопроектов и для прений, которые оно просит внести в повестку дня.

Кроме того, по просьбе Правительства в приоритетном порядке в повестку дня вносится обсуждение проектов финансовых законов, проектов законов о финансировании социального обеспечения и, с учётом положений следующего абзаца, текстов, переданных другой палатой, по меньшей мере, за последние 6 недель, проектов, относящихся к кризисным ситуациям и запросов о разрешении. Одна из четырёх недель пленарных заседаний отводится в приоритетном порядке и в последовательности, установленной каждой из палат, контролю над деятельностью Правительства и оценке всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения.

Один день пленарных заседаний в месяц отводится повестке дня, принятой каждой палатой по инициативе оппозиционных фракций соответствующей палаты, а также миноритарных групп.

По меньшей мере, одно пленарное заседание в неделю, в том числе во время внеочередных сессий отводится в приоритетном порядке вопросам членов Парламента и ответам Правительства.

Особенностями рассмотрения проектов органических законов следующие: постановка на голосование только спустя пятнадцать дней после внесения в палату; поддержка проекта в Национальном собрании абсолютным большинством голосов; необходимость подтверждения Конституционным советом соответствия его Конституции Французской Республики.

Проект или предложение о пересмотре Конституции должны быть приняты обеими палатами в идентичной редакции. Пересмотр является окончательным после одобрения его референдумом, однако, это не обязательно, если Президент созывает Парламент в качестве Конгресса и передаст проект на рассмотрение ему. В данном случае требуется 3/5 голосов, чтобы пересмотр состоялся. Президент может передать на референдум (по предложению Правительства или обеих палат Парламента) любой законопроект, касающийся организации публичных властей, реформ в экономической и социальной политике нации и публичных служб; законопроект, разрешающий ратификацию международного договора, который, не противореча Конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов.

Французская Конституция обеспечивает контроль Правительства за ходом обсуждения законопроектов. Так, ст. 48 обязывает палаты включать в повестку дня своих заседаний правительственные законопроекты и поддержанные Правительством предложения законов в порядке, который определяется Правительством. Согласно части пер-

вой ст. 41 Правительство может заявить о неприемлемости поправки на том основании, что она не входит в законодательную компетенцию Парламента или входит в сферу этой компетенции, делегированную Правительству; разногласия по этому вопросу между правительством и председателем соответствующей палаты разрешаются Конституционным советом в 8-дневный срок. После открытия прений Правительство может возражать против рассмотрения любой поправки, которая не была ранее представлена в комиссию (ч. 2 ст. 44).

В третьем чтении законопроект обсуждается уже в целом, со всеми принятыми ранее поправками. Новые поправки уже не допускаются, за исключением разве что чисто редакционных. Законопроект и здесь может быть отклонён голосованием (например, если часть его сторонников не может согласиться с тем, что их поправки оказались отклонены).

Французская Конституция содержит довольно много отсылок к органическим законам, и в ст. 46 устанавливает особенности законодательного процесса применительно к ним. Понятие «органический закон» впервые было принято в Конституции Франции 1958 г. Во французском конституционном праве применяется также понятие «конституционный блок», в который наряду с конституцией 1958 г. включаются акты (Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Преамбула Конституции 1946 г.) и общие принципы, имеющие конституционное значение.

Проект или предложение органического закона ставятся на обсуждение и голосование в палате Парламента, в которую они внесены, не ранее 15 дней после внесения. Далее применяется та же процедура, что и при рассмотрении и принятии обычных законов, однако при отсутствии согласия между палатами органический закон может быть принят Национальным собранием в последнем чтении только абсолютным большинством голосов своего состава. Если же органический закон касается Сената, то он должен быть принят обеими палатами в одинаковой редакции. Принятые органические законы обязательно поступают в Конституционный совет, который проверяет их соответствие Конституции, и лишь после этого имеет место их промульгация.

Внесение в парламент проекта бюджета – прерогатива исполнительной власти. Обсуждается бюджет, как правило, в одном чтении, причём прения обычно ограничиваются по времени: в Национальном собрании Франции – не более 40 дней, а во французском Сенате – не более 15 дней.

Государственный бюджет в принципе должен одобряться до начала очередного финансового года, в противном случае государственные расходы остаются без законного обоснования. Из этого исходит и установление соответствующих сроков для разработки и представления бюджета в парламент. Однако в действительности случается, что по той

или иной причине принять бюджет к началу финансового года не удаётся. Поэтому конституции некоторых государств предусматривают различные варианты выхода из такого положения. Статья 47 французской Конституции предусматривает, что Национальное собрание должно принять бюджет в первом чтении в течение 40 дней, а если этого не случилось, то Правительство обращается к Сенату, который должен сделать это в течение 15 дней, после чего применяется рассмотренная выше процедура по прекращению «челнока». Если же в течение 70 дней Парламент не принял бюджет, положения законопроекта могут быть введены в действие правительственным ордонансом. Если же Правительство не внесло бюджет в Парламент своевременно, то срочно испрашивает у Парламента разрешение на взимание налогов и открывает декретом кредиты согласно уже принятым частям бюджета.

Парламент осуществляет ратификацию или денонсацию международных договоров в форме закона. Законодательный процесс, однако, как и в рассмотренных выше случаях, отличается некоторыми особенностями.

Общая особенность этой процедуры заключается в том, что парламентарии не могут предлагать поправки к текстам ратифицируемых международных договоров: это запрещено международным правом. Можно лишь голосовать за ратификацию или против неё. В Регламенте французского Национального собрания прямо сказано: «Если в Собрание передан проект закона о ратификации договора или одобрении международного соглашения, не подлежащего ратификации, то голосование по статьям не проводится, и к ним не могут быть предложены поправки» (ч. 1 ст. 128). Собрание принимает или отклоняет проект закона или выносит решение об отсрочке, которое может быть мотивировано. Если же возникает сомнение в соответствии какого-либо положения международного договора Конституции, то обращение в Конституционный совет прерывает рассмотрение вопроса в палате, которое возобновляется после опубликования решения Конституционного совета об отсутствии противоречия между договором и Конституцией.

## **Соединённые Штаты Америки**

Процесс внесения законопроекта (билля) в США довольно прост. В Палате представителей текст законопроекта опускается в специальный ящик, который стоит на столе у клерка Палаты. В Сенате, с разрешения председателя палаты, эта процедура во время «утреннего заседания» сопровождается краткой речью сенатора. В Палате представителей, как правило, допускается один автор законопроекта. В Сенате законопроект может быть подписан несколькими членами палаты.

Не предлагая проекта закона по существу, конгрессмены могут ограничиться внесением в палату петиции о принятии соответствующего законопроекта. В этом случае разработка законопроекта поручается постоянному комитету.

Все законопроекты должны пройти три чтения. Проводятся они в различные дни, если иной порядок не будет определён палатой единогласно. При первом чтении, как правило, зачитывается только название законопроекта и решается вопрос о направлении его в соответствующий постоянный комитет. По завершении этой стадии законопроект регистрируется, а его текст печатается. Переданные в комитет законопроекты заносятся в календарь комитета<sup>19</sup>. В дальнейшем судьба их во многом зависит от воли последнего, поскольку на практике палаты редко используют предоставленное им право вернуть из комитета законопроект, переданный на его рассмотрение.

Заседания комитетов в Палате представителей должны проводиться не реже одного раза в месяц. Допускается проведение дополнительных заседаний. По требованию депутатов председатель комитета должен провести внеочередное заседание.

Все заседания комитетов, за исключением Комитета по вопросам этики, публичные. Участие всех заинтересованных лиц обеспечивается предварительным уведомлением о времени обсуждения конкретного законопроекта. В обсуждении законопроекта принимают участие представители различных министерств и ведомств, а также представители различных общественных организаций и т.д. Некоторые лица могут быть вызваны повесткой. Полномочия комитетов в отношении законопроектов настолько значительны, что их нередко называют законодательными собраниями. Вместе с тем, в отношении законопроектов окончательное решение принимает Палата представителей, т.к. ей предоставлено право затребовать законопроект у комитета с последующим его рассмотрением по прошествии 30 календарных дней нахождения его в комитете.

Комитеты возвращают законопроект Палате представителей с одной из следующих рекомендаций: 1) принять в первоначальном виде; 2) отклонить; 3) принять с рядом поправок; 4) заменить данный законопроект другим законопроектом.

Выводы комитета по законопроекту оформляются в виде доклада, к которому прилагаются финансовые документы, отражающие расходы, которые потребуются на его исполнение. Эта работа лежит на Бюджетной службе Конгресса. Финансирование конкретного за-

---

<sup>19</sup> В настоящее время в Палате представителей создано 20 постоянных комитетов, в Сенате – 16.

конопроекта определяется как на текущий финансовый год, так и последующие пять лет.

Законопроект, одобренный комитетом, как правило, докладывается в палате председателем комитета либо по его поручению одним из членов комитета.

Палата вносит законопроект в соответствующий календарь, после чего его прохождение строго регламентировано. Правилами процедуры предусмотрено 4 календаря, которые определяют прохождение законопроекта в палате: календарь Союза, календарь Палаты, календарь для частных законопроектов, календарь предложений.

По действующим правилам между представлением доклада в комитет по законопроекту и его рассмотрением в палате должно пройти не менее трёх дней. Однако на практике подобные сроки могут быть значительно увеличены. Для того чтобы законопроекты по важнейшим вопросам не были отложены на неопределённый срок, действует правило, предоставляющее комитету по вопросам регламента сокращать указанный срок до одного дня. Подобное решение принимается этим комитетом в форме резолюции. Резолюция комитета по вопросам регламента может привести к ускоренному рассмотрению законопроекта в том случае, когда она поддержана двумя третями депутатов (законопроект в таком случае получает статус привилегированного).

Ускоренное прохождение законопроекта обеспечивает также резолюция Палаты представителей «об отмене правил», которая вносится Спикером. С таким предложением может также выступить большинство конгрессменов или Комитет по регламенту. Поддержка такого предложения считается достигнутой, если за его принятие проголосовало две трети конгрессменов, принимавших участие в голосовании при условии наличия кворума.

Рассмотрение законопроекта в режиме «отмены правил» означает ограничение дебатов по нему двумя часами, в ходе которых одинаковые права на выступление предоставляются конгрессменам, поддерживающим такой законопроект и выступающим против его принятия.

Ускоренный порядок рассмотрения законопроектов предусмотрен также в Палате представителей и Сенате в результате преобразования их в Комитет всей палаты.

В Палате представителей эта форма работы применяется при обсуждении финансовых законопроектов, а также в отношении наиболее важных законодательных актов. Сенат заседает в режиме комитета всей палаты в случае рассмотрения договоров.

Правила процедуры комитета всей палаты имеет значительные расхождения с регламентом палаты. Так, в Палате представителей кворум при работе комитета всей палаты составляет 100 конгрессменов, а не 218, как это имеет место при обычном заседании.

Законопроекты проходят следующие стадии обсуждения в комитете всей палаты: общие дебаты, чтение законопроекта и внесение в него поправок; принятие решения о его передаче в Палату представителей с рекомендацией одобрения законопроекта или отрицательным заключением. Председательствует в комитете всей палаты не спикер, а один из конгрессменов, избранных палатой.

По общему правилу обсуждение законопроектов в Палате представителей и Сенате после внесения их в один из календарей (2-ое чтение), определяющих порядок их работы, проходит в режиме, предусмотренном правилами процедуры, в частности, в отношении дебатов. Именно на этой стадии рассмотрения законопроекта в Палате представителей и Сенате он зачитывается по статьям, предлагаются поправки.

Согласно правилу XIX Постоянных правил Сената, сенатор, желающий выступить в дебатах, должен встать и обратиться к председателю за разрешением. Председатель предоставляет слово тому из сенаторов, кто обратился к нему первым. В ходе дебатов без разрешения Сената никто не вправе в течение одного календарного дня выступать более двух раз.

Правила Сената фактически не ограничивают продолжительность дебатов. Не требуют они и того, чтобы выступления касались только обсуждаемого вопроса. Выступающий может говорить на любую тему; читать любой текст – из Библии, газет, журналов. Сенатор не может быть лишён слова, если им не нарушен регламент. Прервать ход дебатов в Сенате может лишь решение о прекращении дебатов.

Процедура принятия такого решения достаточно сложна. Петиция о прекращении дебатов должна быть подписана не менее чем 16 сенаторами. На голосование она ставится через один календарный день, если посредством поимённой переключки установлено наличие кворума. Для принятия решения необходимо согласие, по крайней мере, 3/5 присутствующих сенаторов (при полном составе палаты – 60 из 100 сенаторов).

Если предложение не принято, время дебатов остаётся неограниченным, и вопрос, продолжая оставаться в календаре, откладывается и обсуждаются другие дела. Если же решение о прекращении дебатов вступило в силу, каждое выступление по обсуждаемому вопросу, поправкам и т.д. ограничивается одним часом. По истечении 100 часов обсуждения вопрос ставится на голосование.

В отличие от Сената, в Палате представителей выступающие в ходе дебатов не могут отклоняться от обсуждаемого вопроса. Продолжительность их выступлений по основному вопросу не должна превышать одного часа, а при обсуждении поправок – пяти минут. Дебаты прерываются, если палатой принято решение о переходе к голосованию.

После второго чтения законопроекты вновь печатаются в официальных документах палат.

Принятие законопроекта наступает в ходе третьего чтения. Для принятия решения в Сенате требуется простое большинство голосов, но в отдельных случаях, предусмотренных Конституцией (при ратификации договоров, при исключении из состава палаты и т.д.), необходимо квалифицированное большинство в 2/3 голосов. В Сенате применяется три способа голосования: устное, разделением и посредством поимённой переклички.

При устном голосовании результаты голосования определяют председателем по выкрикам сенаторов. При голосовании разделением результаты определяются следующим образом: сенаторы по указанию председателя поднимаются с мест и пересчитываются секретарём Сената. Особые требования установлены в отношении голосования посредством поимённой переклички. Проводится оно в случаях, предусмотренных Конституцией или регламентом, а также по требованию 1/5 присутствующих сенаторов. Голоса сенаторов, поданные «за» или «против», заносятся в журнал палаты. Присутствующий на голосовании сенатор не вправе уклониться от голосования, если на то не будет дано согласие самой палаты.

Порядок проведения голосования в Палате представителей включает, помимо перечисленных в Постоянных правилах, особые моменты.

Поскольку голосование по важнейшим вопросам, в частности по законопроектам, требует наличия кворума, последний обеспечивается такими процедурами как световые и звуковые сигналы, которые дают возможность всем заинтересованным лицам занять места в зале заседаний.

Поимённое голосование проводится в отношении конституционных поправок, при утверждении финансовых законопроектов, а также по требованию определённого числа депутатов.

Голосование в электронной форме предусмотрено в отношении законопроектов и осуществляется депутатами лично с использованием электронной карты.

Предусмотрено также правило парного отказа от голосования, когда депутат договаривается с депутатом от оппозиционной партии об отказе участвовать в голосовании.

Законопроект голосуется всей палатой и передаётся на рассмотрение в другую палату. Если в текст не внесены поправки, то после его подписания председателями палат законопроект передаётся президенту. Если поправки в законопроект внесены, то палата, представившая законопроект, может либо согласиться с ними, либо, отвергнув их, обратиться к другой палате с предложением о созыве согласительного комитета. Решение согласительного комитета, формируемого палата-

ми на паритетных началах, докладывается вначале той палате, которая внесла в законопроект поправки. В случае принятия предложений согласительного комитета обеими палатами в идентичной форме законопроект передаётся на подпись президенту. Отсутствие договорённости между палатами по законопроекту означает его полное отклонение.

Президент может подписать представленный ему законопроект либо отклонить его, отсылая его со своими возражениями в ту палату, которая была инициатором законопроекта (право вето). Для преодоления вето каждая палата (вначале та, в которую возвращён законопроект) должна принять его повторно большинством в 2/3 голосов. Голосование при этом проводится поимённо с занесением в журнал палаты имён законодателей, голосовавших «за» или «против» законопроекта.

В случае успешного результата голосования законопроект считается принятым. Если президент не дал своего заключения в течение 10 дней, не считая воскресенья, со дня передачи законопроекта ему на подпись, то он также считается принятым.

Процедура принятия финансовых законопроектов практически не отличается от порядка прохождения законопроектов, но корректируется следующими положениями. Законопроекты о государственных доходах (налогах и т.п.) могут быть предложены только Палатой представителей. Сенат вправе лишь отклонить их или внести в их текст поправки.

В отличие от иных законопроектов финансовые законопроекты могут быть представлены только в форме биллей. В Палате представителей финансовые законопроекты обладают привилегией быть поставленными в ходе заседания на обсуждение практически в любое время. Особую роль в прохождении финансовых законопроектов играют финансовые комитеты палат. Так, в Сенате все остальные комитеты не вправе вносить предложения об увеличении ассигнований, если только они не имеют целью выполнение требований действующих законов или договоров, актов и резолюций, ранее принятых на данной сессии Конгресса. В настоящее время финансовые законопроекты разрабатываются, как правило, исполнительной властью.

Установленная Законом о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом 1985 г. процедура предусматривает следующий порядок утверждения бюджета. К первому понедельнику после 3 января президент направляет Конгрессу проект бюджета на следующий финансовый год. Конгресс отсылает его в Бюджетное управление Конгресса, которое к 15 февраля должно представить отчёт по нему бюджетным комитетам палат.

С этого момента к разработке бюджета подключаются постоянные комитеты палат, которым вменяется в обязанность до 26 февраля представить свои заключения и предложения. К 1 апреля бюджетные

комитеты палат готовят проект совпадающей резолюции по бюджету, и до 16 апреля Конгресс принимает её. В дальнейшем идёт разработка законопроектов об ассигнованиях на следующий финансовый год, начинающийся с 1 октября того же календарного года.

Законодательный процесс в legislatures (законодательных органах) штатов воспринял основные черты законодательного процесса английского парламента и впоследствии был воспринят Конгрессом США.

Законопроекты вносятся членами legislatures, а также избирателями в порядке реализации т.н. «законодательной инициативы народа».

В некоторых штатах законопроекты считаются внесёнными в случае, когда они направлены председателю палат, в других – член legislature, вносящий законопроект, должен зачитать его название. В большинстве legislatures штатов предусмотрены определённые сроки для внесения законопроекта после начала сессии.

В это время как в Конгрессе США законопроекты об ассигнованиях вносятся в Палату представителей, а Сенату предоставлено лишь право предлагать к ним поправки, значительное число штатов наделило в этом отношении равными правами обе палаты.

Процедура рассмотрения законопроектов комитетами, как и на федеральном уровне, является определяющей для его дальнейшей судьбы.

В некоторых штатах регламентами не предусмотрено право палаты, как это имеет место в Конгрессе США, затребовать законопроект у комитета и передать его на рассмотрение палаты.

Последующие стадии прохождения законопроектов в палатах legislatures штатов аналогичны тем, которые предусмотрены в Конгрессе США.

Законопроект становится законом в случае его одобрения (или не отклонения) губернатором, после чего он передаётся секретарю штата, который оформляет его принятие в установленном порядке.

В отношении ряда законопроектов предусматривается обязательное одобрение их гражданами штата в ходе референдума. В частности, такие требования действуют в отношении поправок к конституции. В одних штатах поправки считаются принятыми в том случае, когда они были поддержаны большинством голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в других – большинством голосов граждан штата, обладающих активным избирательным правом. В ряде штатов возможен и «смешанный» вид большинства.

Референдумы проводятся также по таким вопросам, как чрезвычайные налоги, изменение границ штата и т.д.

Уже принятые законодательным органом акты до момента их вступления в силу могут быть оспорены в ходе опротестовывающего или петиционного референдума. Для проведения такого референдума

петиция, подписанная определённым количеством избирателей, требует передачи законодательного акта на всенародное обсуждение. Наиболее часто такая процедура действует в отношении ассигнований, чрезвычайных мер и т.д. В случае отрицательного отношения избирателей к законопроекту, последний считается отклонённым.

В настоящее время, как в федерации, так и в штатах имеются своды законов. Начало публикации федерального Свода было предусмотрено законом от 18 апреля 1814 г. Однако определяющим актом с точки зрения подготовки Свода является Закон от 30 июня 1926 г. «О консолидации, кодификации и публикации общих и постоянных законов США», с последующими изменениями. Законом 1926 г. определено, что в Свод включаются законы, имеющие общий и постоянный характер. Переиздание Свода должно осуществляться не чаще, чем раз в пять лет.

Законодательно закреплено, что публикация Свода должна осуществляться в такой форме, иметь такой стиль и вспомогательный аппарат, которые определяются постоянным комитетом по юридическим вопросам Палаты представителей. Что касается вспомогательного аппарата Свода, то в его разработке может принимать участие соответствующий аппарат Библиотеки конгресса.

Главными структурными подразделениями федерального Свода являются разделы. Всего их в Своде насчитывается 50. Законодательный материал, помещённый в разделы, отражает двойкий подход к его компоновке. Первые шесть разделов Свода (по принципу значимости) посвящены вопросам, касающимся осуществления власти и управления в государстве. Каждый из последующих разделов включает законодательство, охватывающее какой-либо один предмет правового регулирования. Последовательность расположения разделов законодательства определяется той буквой алфавита, с которой оно начинается.

В свою очередь, разделы делятся на части, главы и подглавы. Но при этом основной структурной единицей Свода остаются параграфы, нумерация которых в пределах раздела начинается с цифры 1.

В отдельных случаях при присвоении номеров главам и параграфам не соблюдается единая последовательность, а оставляются свободные места с тем, чтобы в последующем в случае принятия дополнительного законодательного материала не менять уже принятой нумерации.

Характерной особенностью Свода является включение в него обширного вспомогательного материала: исторических справок, которые в ряде случаев включают данные о кодификации, сведения о дате вступления в силу отдельных статей или параграфов.

Довольно значительный правовой материал в Своде составляют тексты поправок в первоначальные варианты законов. Так, изложение законодательства, включённого в гл. 2 разд. 5 «Административная про-

цедура», сопровождается текстами поправок, которые были предусмотрены законодательными актами 1976, 1974 и 1967 годов.

Структура Сводов законов штатов отличается от структуры Свода законов США. При всём многообразии форм фиксирования в них правового материала прослеживаются два основных принципа, на которых они построены: так называемый принцип логического изложения материала и принцип изложения материала в зависимости от той буквы алфавита, с которой он начинается. Возможны и случаи смешанной структуры, как это имеет место в Своде законов США.

## Австралия

Законодательный процесс Австралии чётко регламентирован. Это касается не только самой процедуры, но и формы законодательных актов. Конституция Австралийского Союза 1901 года гласит, что законодательная власть принадлежит Королеве, Сенату и Палате представителей. Парламент принимает законы, направленные на поддержание мира, порядка и управления во благо Австралийского союза. Инициатива о разработке законопроекта, помимо субъектов законодательной инициативы, может поступать из различных источников: в результате политики партии, объявленной во время избирательной кампании, от заинтересованных групп граждан и организаций и т.д.

Основные законодательные полномочия Парламента изложены в ст. 51 и 52 Конституции, закрепляя исключительные полномочия федерального Парламента, а также совместные полномочия федерации и штатов Австралийского Союза. Компетенция Союза и штатов распределена Конституцией таким образом, что существенная часть правовых институтов регулируется законодательством штатов, известное их число оказалось в сфере совпадающей компетенции Союза и штатов (в случае противоречия между ними приоритет отдаётся законодательству Союза) и весьма значительная, причём крайне важная часть, – в исключительной компетенции Союза. Так, законодательством штатов регулируется право земельной собственности и ряд других видов собственности, договорное право, ответственность за причинение вреда, условия труда и др. К исключительному ведению Союза отнесено законодательство, определяющее юрисдикцию судов и регулирующие некоторые другие вопросы правосудия, законодательство по вопросам найма и увольнения, международной торговли и торговли между штатами, иностранные дела, оборона, иммиграция, налогообложение, банковское дело, страхование, браки и разводы, валюта, почта и телекоммуникации, а также пенсионное обеспечение и авторское право.

В Австралии осуществляется ежегодное планирование подготовки законопроектов, выступающее сдерживающим фактором для спонтан-

ного, внесистемного принятия актов законодательства. В развитие закона или на его основе принимаются акты правительства, министерств, местных органов власти. Подготовка и принятие закона представляет собой сложную парламентскую и конституционную процедуру.

Конституция Австралийского Союза содержит некоторые нормы, касающиеся законодательного процесса Парламента, например положения:

- о финансовых или бюджетных законопроектах;
- о голосовании по законопроекту;
- о законопроектах, вносящих поправки к Конституции, а также
- о несовпадении позиций между палатами по определённым вопросам.

Другим конституционным положением, имеющим непосредственное отношение к законодательному процессу, является норма ст. 50, предоставляющая каждой палате Парламента право принимать правила и приказы по порядку ведения своих процедур, и, соответственно, устанавливать процедуру и порядок, которым необходимо следовать при принятии законопроектов.

Так, деятельность Палаты представителей регулируют Правила процедуры Палаты представителей (с изменениями от 10 октября 2012 года), а Сената – Правила процедуры и практика Сената 2008 г.

Все законопроекты делятся на две категории: в первую входят публичные билли, составляющие большинство законопроектов, вносимые обычно министрами и затрагивающие интересы большинства населения штатов; вторую категорию составляют частные билли, вносимые обычно министрами или членами парламента и имеющие отношение к конкретным лицам.

Для каждого законопроекта, пакета законопроектов и правительственных поправок готовится пакет документов, содержащий:

- (а) статусы запросов о согласии министров;
- (б) меморандум процесса утверждения законопроектов, подготовленный парламентским Советником, в котором указан Кабинет или иной орган, под руководством которого разработан законопроект и любые вопросы, которые должны быть доведены до сведения парламентского Секретаря Кабинета Министров;
- (в) законопроект;
- (г) пояснительная записка.

Законопроекты подготавливаются Управлением парламентского Советника в соответствии с подробными инструкциями.

Законопроект обычно состоит из определённых частей, находящихся в строго установленной последовательности: полного наименования, в котором изложены цели законопроекта, а также краткого описания сферы его действия; преамбулы, которая является частью

законопроекта, но встречается относительно редко. Функция преамбулы состоит в изложении причин принятия законопроекта, а также в указании объектов предлагаемого законодательного регулирования; формы принятия – это короткий пункт, который предшествует положениям законопроекта. В настоящие время введены следующие слова: «Парламент Австралийского Союза принимает». С 1995 г. текст каждого законопроекта должен содержать оглавление, с указанием номеров разделов, статей, пунктов с заголовками.

Пояснительная записка – отдельный документ, содержащий законодательные намерения законопроекта, изложенные более доступно, разъяснения положений каждого его пункта и освещающий цель законопроекта. Первоначально пояснительные записки подготавливались только для некоторых комплексных законопроектов и лишь с 1983 г. было введено требование о подготовке пояснительных записок ко всем правительственным законопроектам.

С 2012 г. было введено положение о том, что все законопроекты и возможные законодательные акты должны сопровождаться заключением о соответствии законодательству Австралии о правах человека, в том числе признанных международными договорами, ратифицированными Австралией.

Перед каждой сессией Парламента Премьер-министр обращается к министрам за законодательным планом на последующую сессию. Исключения действуют только в случае рассмотрения законопроекта о бюджете и других неизбежных, срочных законопроектах, которые могут вноситься внепланово.

Процедура принятия законопроектов предусматривает следующие этапы:

- внесение;
- первое чтение;
- возможность обращения в палату за вторым чтением и подробное рассмотрение;
- возможность обращения к выбранному консультативному комитету;
- отчёт консультативного комитета;
- второе чтение;
- объявление о любом сообщении от генерал-губернатора (по определённым законопроектам);
- рассмотрение в деталях;
- отчёт федеральной палаты и принятие;
- повторный пересмотр;
- третье чтение;
- передача в Сенат для одобрения и принятия;
- возвращение законопроекта из Сената с возможными поправками;
- представление для подписания.

Процедуры для всех законопроектов в Палате представителей имеют в значительной мере идентичный процесс принятия законопроекта. Если не предписано иное, всегда проходит стадии первого чтения, второго чтения, также детальное рассмотрение в третьем чтении.

Первое чтение является формальным этапом законодательного процесса, на котором озвучивается полное наименование предлагаемого законопроекта. Копия законопроекта (и пояснительной записки), которые до этого времени рассматривались как конфиденциальные, после первого чтения передаются всем членам палаты и становятся доступными для общественности на веб-сайте Парламента по адресу: [www.aph.gov.au/bills](http://www.aph.gov.au/bills).

После прохождения в первом чтении законопроект направляется на рассмотрение соответствующему комитету, специализирующему на тематике законопроекта для подготовки заключения и рекомендаций. Процедура рассмотрения законопроекта комитетом предусматривает возможность участия в обсуждении заинтересованных лиц и проведения публичных слушаний.

Второе чтение играет важную роль в законодательном процессе, поскольку может быть принято во внимание судом при принятии решения о целях законодательного регулирования. На данном этапе имеет место дискуссия, в ходе которой обсуждаются причины предлагаемой поддержки или альтернативные средства достижения тех же целей. Время для выступлений в прениях ограничено регламентом. Далее необходимо детально (постатейно) рассмотреть текст законопроекта и внести предложения по его изменению.

Последующие результаты голосования будут зависеть от следующих факторов: от законодательной программы в целом, результатов переговоров с оппозицией и т.д.

Третье чтение является последним и, как правило, тоже формальным этапом в рассмотрении законопроекта. Дискуссии на данном этапе законодательного процесса возникают относительно редко. Клерк повторно зачитывает полное наименование законопроекта, что означает, что законопроект считается принятым палатой.

После принятия законопроекта Палатой представителей он передаётся в Сенат. Клерк подписывает сопроводительный документ к законопроекту в следующей форме: «Этот законопроект, внесённый в Палату представителей, прошёл её и теперь готов к презентации Сенату для его принятия».

Если в законопроект были внесены поправки Палатой представителей – он переиздаётся перед отправкой в Сенат. Спикер подписывает документ, известный как «сообщение», на имя Председателя Сената, который гласит:

«Палата представителей передаёт в Сенат законопроект: о [полное наименование законопроекта], и далее он обращается за согласием его принятия к Сенату». Сообщение и законопроект затем доставляются в Сенат парламентским приставом.

Следующей стадией рассмотрения законопроекта является прохождение трёх чтений в Сенате. Когда законопроект проходит Сенат, он возвращается в Палату представителей с возможными поправками.

После рассмотрения законопроекта обеими палатами он печатается вместе со специальными приложениями, где фиксируется следующее: «Настоящим подтверждаю, что данный законопроект был внесён в Палату представителей и был окончательно принят Палатой представителей и Сенатом и передаётся Генерал-губернатору».

#### **5.4. Промульгация, подписание, обнародование**

Промульгация является одной из последних стадий законодательного процесса, удостоверяющей принятие законопроекта. В целом ряде государств акт промульгации носит характер необходимой формальности. Законопроект, принятый парламентом, подписывается уполномоченными на то лицами в обязательном порядке и после опубликования вступает в силу. В Швейцарии, Монголии, на Кубе законопроект подписывается председателями и секретарями палат. В этих государствах участие исполнительной власти в промульгации законопроекта не предусмотрено.

В большей же части стран обязанность промульгации возложена на главу государства или правительство. И в этой связи принципиальное значение имеет вопрос о том, могут ли они отказаться подписывать закон.

В Австрии исполнительная власть лишена возможности воспрепятствовать вступлению закона в силу. Обязанность промульгации установлена также Конституциями ФРГ и Ирландии, но в этих двух странах общее правило скорректировано следующим образом.

В Ирландии функция промульгации возложена на президента, который может, после консультаций с Государственным советом и по петиции парламента, подписанной большинством членов Сената (верхней палаты) и 1/3 членов нижней палаты, отказать в подписании законопроекта и передать его на референдум.

Иная модель действует в тех государствах, где главе государства или правительству предоставлено право отказа в промульгации законопроекта.

В Великобритании и ряде монархий Ближнего Востока право королевской власти отказать в промульгации законопроекта не ограничено, и монарх может его осуществить безотносительно к воле пра-

вительства. Однако на практике подобное происходит нечасто. В Великобритании, например, отказ в королевской санкции в последний раз имел место в 1707 г.

В Южной Корее законопроект должен быть подписан президентом. Однако если в течение 5 дней законопроект не был промульжирован, подпись под ним ставит председатель палаты, что является достаточным основанием для вступления закона в силу после его опубликования.

При республиканской форме правления главе государства или правительству может быть предоставлено право потребовать нового рассмотрения законопроекта или право отлагательного вето.

Право требовать нового рассмотрения законопроекта предусмотрено конституциями Италии, Франции, Мексики, Индии, Кореи, где глава государства или правительство могут вернуть в парламент законопроект, который, по его мнению, противоречит конституции или принят «необдуманно» либо «поспешно». Отказ в промульгации должен быть мотивирован и нередко содержит те предложения, которые необходимо учесть депутатам. Принятие законопроекта повторно осуществляется в том же порядке, и только в отдельных государствах, таких, как Сирия, Алжир, Корея и Мексика, он принимается квалифицированным большинством голосов.

Право вето применяется в основном в президентских республиках и рассматривается как самостоятельная стадия законодательного процесса. В этом отношении оно имеет близкое сходство с королевской санкцией. Так же, как в монархиях, президент разделяет с парламентом законодательную власть и в то же время независим от него, поскольку избран непосредственно народом.

Право вето осуществляется также в Финляндии, Бразилии, Аргентине, Коста-Рике, Индонезии и ряде других государств, но с некоторыми отличиями, которые зачастую носят существенный характер. Так, в Финляндии законопроект, не подписанный президентом в течение трёх месяцев, считается отклонённым и должен быть принят парламентом вновь после проведения новых парламентских выборов. В Исландии парламент лишён права преодолеть вето президента, а спорный вопрос передаётся на референдум. Бесправен в этом отношении парламент в Индонезии, где президент обладает правом абсолютного вето. Право абсолютного вето применяется и президентом Кипра, но только в отношении законопроектов по вопросам внешней политики, обороны и безопасности.

Существенно отличается практика применения вето в тех государствах, где законопроект может быть отклонён не только в целом, но и частично. Выборочное вето значительно расширяет возможности исполнительной власти и, как свидетельствует практика американских штатов и таких государств, как Аргентина, используется более гибко.

После промульгации или отклонения вето закон публикуется и вступает в силу. Публикация является необходимым условием для придания закону силы, так как обеспечивает ознакомление с ним всех лиц, которым он адресован. Едва ли не единственным исключением из этого правила является конституционная регламентация США. Здесь закон вступает в силу с момента его подписания президентом или преодоления его вето, если только иной срок не указан в тексте закона.

Вопрос о сроке вступления в силу закона решается по-разному. В Аргентине, Финляндии и Индии закон обретает силу незамедлительно с момента его публикации, если только иной срок не установлен в самом тексте закона. На следующий день после опубликования закон вступает в силу во Франции, через 7 дней – в Дании, через 10 – в Бельгии и Коста-Рике, через 14 – в ФРГ, через 15 – в Италии и через месяц – в Греции и Норвегии.

## **5.5. Промульгация, одобрение, опубликование в отдельных государствах**

### **Великобритания**

Если Палата лордов не внесла никаких поправок в текст, предложенный Палатой общин, он передаётся на утверждение монарху и становится законом. Если же Палата лордов в целом принимает билль, но вносит в него поправки, то она возвращает его в Палату общин для получения согласия на внесение поправок. После прохождения законопроекта через обе палаты и принятия текста в идентичной редакции он должен получить одобрение монарха. Последний наделён правом абсолютного вето, которое является формальным и практически не используется (последний случай применения права вето имел место в 1707 году). После получения королевского одобрения текст билля подлежит официальному опубликованию. Период, в течение которого он может быть опубликован, точно не определён.

### **Индия**

Пройдя рассмотрение в обеих палатах индийского Парламента, принятый законопроект передаётся на подписание Президенту, который вправе один раз отклонить его. Вето Президента может быть преодолено в том случае, если законопроект будет снова принят обеими палатами. Аналогичным образом происходит и преодоление вето Губернатора штата, при рассмотрении законопроекта на уровне штата.

В случае если Президент вернул законопроект на повторное рассмотрение законодательному органу, то Парламент рассматривает каж-

дый пункт законопроекта, в отношении которого глава государства выразил несогласие, после чего происходит голосование за каждый пункт законопроекта, или законопроект может быть утверждён иным способом, который определяет председатель палаты.

На уровне штатов, Губернатор вправе зарезервировать законопроект для рассмотрения его Президентом. В таком случае Президент заявляет, что он либо одобряет законопроект, либо воздерживается от его одобрения.

При условии, что законопроект не является финансовым, Президент может приказать Губернатору вернуть законопроект в палату (палаты) Легислатуры Штата вместе с посланием, предлагающим палате (палатам) вторично рассмотреть законопроект или определённые его положения и, в частности, рассмотреть желательность внесения любых поправок, которые могут быть рекомендованы в этом послании, и, если законопроект был таким образом возвращён, палата или палаты заново его рассматривают в течение шести месяцев от даты получения такого послания; если после этого законопроект был принят палатой или палатами с поправкой или без неё, то он снова предоставляется Президенту для рассмотрения<sup>20</sup>.

Опубликование законодательных актов в Индии в настоящее время может осуществляться как в печатной, так и в электронной форме. Вопрос об электронном опубликовании законов и иных нормативных правовых актов регулируется на основании Акта об информационных технологиях 2000 года<sup>21</sup>, который официально закрепил положение о том, что нормативно-правовые акты должны быть опубликованы либо в Официальной газете Индии, либо в Электронной газете (статья 8). При этом датой официальной публикации этих актов будет являться дата издания того источника, где они были опубликованы ранее.

Кроме того, довольно важным шагом для Индии является развитие законодательных баз данных. Во-первых, Законодательный совет каждого штата хочет объединить и сделать доступной всю местную практику по вопросам законопроектной деятельности. Во-вторых, всем должностным лицам необходимо иметь доступ к законодательству, действующему на момент совершения ими определённых действий, что всегда занимает время. В-третьих, все недавно изменённые акты не могут быть сразу доступны населению, адвокатам, судьям и иным

<sup>20</sup> См. Ст. 201 Конституции Индии от 26 ноября 1949 года // Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010.

<sup>21</sup> The Information Technologies Act, 2000 от 09.06.2000 (No. 21 of 2000) // <http://legalserviceindia.com/cyber/itact.html> // The Gazette of India. Extraordinary. [Электронный ресурс] / Government of India – New Delhi: Rama Publishers & Distributors // <http://gazetteofindia.org/index.htm> (режим доступа: ограниченный) (12.10.2013).

заинтересованным лицам, что и является главной причиной для создания законодательной базы (INDIA CODE TEXTBASE), доступной в сети Интернет. В этой правовой базе содержатся все федеральные законодательные акты, более того, создание такой базы сделало более доступными обновлённые версии законодательства. Доступ к актам этой базы осуществляется бесплатно. Также бесплатно можно ознакомиться с содержанием законодательных актов на сайтах министерств и департаментов Правительства Индии по кругу вопросов, отнесённому к их ведению, а также на интернет-портале [www.india.gov.in](http://www.india.gov.in). Однако доступ к иным правовым базам данных осуществляется на платной основе. К таким платным базам данных, доступных с помощью Интернет-ресурсов, относятся Indlaw и Manupatra, в которых содержатся решения судов, законодательные акты, правила и инструкции, действующие как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, а также иные нормативно-правовые документы, формы договоров и проекты соглашений.

### **Бразилия**

Если Президент Бразилии считает, что проекты законов частично или полностью являются неконституционными или противоречат публичным интересам, Президент Республики налагает полное или частичное вето на принимаемые законы в течение пятнадцати рабочих дней в период со времени получения законопроекта и в течение сорока восьми часов извещает председателя Сената о мотивах своего вето. Если Президент не реагирует на поступивший к рассмотрению законопроект в указанный срок, то в этом случае подразумевается дача санкции.

Тем не менее, Национальный конгресс может преодолеть президентское вето в тридцатидневный срок путём голосования абсолютным большинством голосов депутатов и сенаторов на совместном заседании палат Национального конгресса.

### **Федеративная Республика Германия**

В соответствии со статьей 82 Основного Закона ФРГ, принятые Бундестагом и одобренные Бундесратом законы направляются Федеральному Президенту для подписания и дальнейшего опубликования в Вестнике Федеральных Законов Бундесгезетцблатт (Bundesgesetzblatt).

Федеральный Президент подписывает закон, либо отказывается его подписывать в случае обнаружения нарушений в законодательном процессе или противоречии закона положениям Федеральной Конституции и иных законодательных актов. За всю историю ФРГ такое

случалось всего восемь раз. Причиной служили нарушения прохождения законопроекта через стадии законодательного процесса, в четырёх случаях принятый и одобренный закон противоречил конституционным положениям. Федеральный Президент, таким образом, является органом конституционного контроля в отношении законодательного процесса. Перед подписанием закона он должен удостовериться в отсутствии нарушений во время прохождения законопроекта, а также проверить соответствие принятого закона основам конституционного строя ФРГ. Неподписанный Федеральным Президентом закон не может вступить в силу, однако Федеральный Президент может поручить Бундестагу доработать положения закона, которые, по мнению Президента, нуждаются в корректировке. В законодательной практике ФРГ были случаи подписания Федеральным Президентом неконституционных законов. В таких случаях действует Федеральный Конституционный Суд ФРГ.

Закон после подписания подлежит опубликованию в Вестнике Федеральных Законов – Бундесгезетцблатт (Bundesgesetzblatt). Вестник выходит несколько раз в год, помимо законов в нём размещаются принятые Федеральным Правительством постановления. Федеральные законы и постановления вступают в силу в срок, который указан непосредственно в тексте акта. В случае, если такой срок не обозначен, что бывает крайне редко, закон или постановление вступают в силу на 14 день с момента официального опубликование в Вестнике Федеральных Законов.

В последнее десятилетие в Федеративной Республике Германия официальное опубликование законов и постановлений стало обретать новую форму – электронную. В сети интернет существует официальный сайт-портал Вестника Федеральных Законов ФРГ – [www.bgbl.de](http://www.bgbl.de), на котором размещаются тексты принятых законов и постановлений, а также определённая справочная информация. С помощью сайта-портала любое заинтересованное лицо может заказать полный архив Вестника на сборнике компакт-дисков.

## Польша

После учёта мнения Сената Маршал Сейма представляет закон Президенту Республики для подписания.

Президент подписывает закон в течение 21 дня со дня представления и издаёт приказ о его опубликовании в официальном издании «Журнал законов Польской Республики».

При этом наряду с общими сроками подписания выделены и более краткие сроки подписания отдельных категорий законов. Так, бюджетный закон Президент подписывает в течение 7 дней после представления Маршалом Сейма.

До подписания закона Президент Республики может обратиться в Конституционный Трибунал с предложением рассмотреть вопрос о соответствии закона Конституции. Так реализуется предусмотренный польским правом предварительный конституционный контроль, который наступает после принятия закона парламентом и до его вступления в силу.

Президент может обратиться в Конституционный Трибунал с вопросом по поводу любого закона, включая законы о выражении согласия на ратификацию международных договоров. При обращении Президента в Конституционный Трибунал с вопросом о конституционности бюджетного закона или закона о временном бюджете до его подписания Трибунал разрешает это дело не позднее, чем в течение 2 месяцев со дня подачи предложения в Трибунал (часть 2 статьи 224 Конституции).

Президент не может отказать в подписании закона, признанного Конституционным Трибуналом соответствующим Конституции.

Если несоответствие Конституции касается, по мнению Конституционного Трибунала, отдельных предписаний закона и не вынесено решения об их неразрывной связи со всем законом, Президент после консультации с Маршалом Сейма подписывает закон, исключая признанные неконституционными положения либо возвращает его Сейму с целью устранения несоответствия.

Обращение Президента в Конституционный Трибунал означает отказ Президента от его конституционного полномочия отклонить закон в порядке законодательного вето. Конституция рассматривает эти полномочия как альтернативные.

Реализация права законодательного вето состоит в направлении мотивированного предложения о передаче закона на новое рассмотрение Сейму. Право вето может быть использовано только в отношении закона в целом и не может касаться бюджетного закона и законов о временном бюджете, а также об изменении Конституции.

После повторного постановления Сейма о принятии закона большинством в 3/5 голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов, Президент Республики в течение семи дней подписывает закон и издаёт приказ о его опубликовании. При этом в случае повторного постановления Сейма о принятии закона Президент уже не вправе обратиться в Конституционный Трибунал.

Обращение Президента Республики в Конституционный Трибунал или о повторном рассмотрении закона Сеймом приостанавливает течение срока для подписания закона.

С 1 января 2012 г. в Польше действует официальная электронная база правовых актов. Все законодательные, нормативные и ряд иных правовых актов размещены на интернет-странице Правительственного Центра законодательства и получают статус официальных источников

польского права. Данное правило закреплено изменениями 2000 г. Закона «Об опубликовании нормативных и иных правовых актов».

Акты местного права должны быть размещены в форме электронных документов, доступ к которым обязаны обеспечить местные органы территориального самоуправления.

Принцип прозрачности законодательного процесса в Польше во многом обеспечивается обязательным размещением в «Бюллетене публичной информации» Правительственного Центра законодательства принципов и проектов законов. Закон «О лоббистской деятельности в законодательном процессе», а также Регламент работы Совета Министров обязывают также размещать на страницах «Бюллетеня» все материалы, связанные с работой над проектом. Доступность обеспечивается с помощью соответствующих интернет-страниц Центра.

## **Франция**

Президент Республики подписывает (промульгирует) закон, принятый палатами Парламента в течение пятнадцати дней. До истечения этого срока он может направить проект в Парламент для повторного обсуждения проекта в целом, либо отдельных его статей. Французские Президенты практически не пользуются правом вето, предпочитая обращение в Конституционный совет на предмет конституционности тех или иных положений закона, в рамках процедуры предварительного контроля.

Принятые и подписанные законы публикуются в официальном издании Французской Республики – Journal Officiel (lois et decrets).

## **США**

По общему правилу любой акт законодательного характера вступает в силу немедленно после его принятия, если иное не предусмотрено законом. В законодательстве, посвящённом промульгации законов, говорится: «Когда билль, который был одобрен президентом или который не был возвращён с его возражениями, становится законом или вступает в силу, он должен быть немедленно получен от президента администратором общей службы; или когда возвращённый президентом билль был вновь рассмотрен и одобрен 2/3 обеих палат Конгресса, в силу чего стал законом или вступил в силу, то он также должен быть получен администратором общей службы» (§ 106 разд. 1 Свода законов США).

## **Австралия**

Генерал-губернатор объявляет о своём одобрении или неодобрении законопроекта от имени королевы либо может отложить принятие законопроекта до её одобрения.

После подписания Генерал-губернатором закону присваивается порядковый номер, который публикуется в официальной газете наряду с полным и кратким наименованием закона и датой его подписания.

Закон не обязательно вступает в силу сразу же после подписания, хотя это является распространённым явлением. В законе может быть указана конкретная дата вступления в силу. Если дата не указана, то он вступает в силу на 28-й день после подписания.

## 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА

Придание законопроектам определённой формы и иные требования подготовки закона закреплены в различных нормативных актах.

В Австралии законопроект обычно состоит из определённых частей, находящихся в определённой последовательности. Каждый законопроект начинается с полного названия, в котором изложены цели законопроекта, а также краткое описание сферы действия законопроекта.

Преамбула является частью законопроекта, но встречается относительно редко. Функция преамбулы состоит в изложении причин принятия, а также в указании объектов предлагаемого законодательства.

Так, например, Закон Австралии 1986 г. содержит короткую преамбулу о том, что Премьер-министр и премьер-министры штатов договорились о принятии определённых мер и что в соответствии с Конституцией парламенты всех штатов обратились к федеральному Парламенту о принятии закона.

Методологические и юридико-технические аспекты подготовки правовых нормативных актов в Польше определены Распоряжением Председателя Совета Министров от 20 июня 2002 г. «Правила законодательной техники»<sup>22</sup>.

Правила опубликования нормативных актов содержатся в Законе от 20 июля 2000 г. «Об опубликовании нормативных и иных правовых актов»<sup>23</sup>.

В числе основных инструментов – чётко сформулированные требования, предъявляемые к проектам законов. Наряду с нормами Распоряжения Председателя Совета Министров «Правила законодательной техники» от 20 июня 2002 г. этому посвящены и положения Регламента Сейма и Регламента Сената. Позитивную роль должны сыграть и предварительные обсуждения и экспертизы законопроектов, предусмотренные в законотворческой процедуре.

<sup>22</sup> «Dziennik Ustaw», 2002, № 100, poz. 908.

<sup>23</sup> «Dziennik Ustaw», 2011, № 197, poz. 1172 (в редакции единого текста 2011 г.).

Законопроекты, вносимые в Сейм, Маршал Сейма направляет для получения заключения в Законодательное Бюро Сейма, а также в Аналитическое Бюро. Оценка проводится, прежде всего, с точки зрения соответствия проекта праву ЕС, а также формальным элементам обоснования. Проект, в отношении которого возникают сомнения, Маршал Сейма направляет в Законодательную комиссию Сейма для получения заключения.

В мае 2013 г. внесён проект изменений Регламента Сената, в числе которых закрепляется право Сената на проведение публичных слушаний по проектам подготовленных палатой законов. Ранее таким правом обладал лишь Сейм.

Ещё одной новацией Регламента является процедура, предусмотренная для ликвидации «патовой» ситуации при рассмотрении законов в сенатской комиссии. Если ни одно из представленных на голосование предложений не получает большинства голосов, в отчёте комиссии указываются все предложения, а решение о принятии либо отклонении закона отнесено к ведению Сената в целом (пленарного заседания).

В Регламенте также предусматривается возможность получения мнения граждан о рассматриваемых проектах законов с помощью интернет-страницы.

В США контроль за приданием закону формы, соответствующей требованиям, изложенным в конституции и других законодательных актах, осуществляется на стадиях прохождения в палатах конгресса и палатах законодательных собраний штатов. Этому в немалой степени способствует требование, предусматривающее публикацию законопроектов и совместных резолюций на стадии их прохождения в палатах<sup>24</sup>. В § 106 гл. 2 разд. 1 Свода говорится, что «каждый законопроект или совместная резолюция в каждой палате Конгресса должны после того, как они прошли все стадии рассмотрения палатой, быть опубликованы и скреплены подписью клерка палаты или секретаря Сената ... Когда такой законопроект или совместная резолюция прошли обе палаты, они должны быть опубликованы..., скреплены подписью председателей палат и направлены президенту США». Таким образом, должностные лица палат в лице клерка палаты и секретаря Сената отвечают за правильность составления законопроекта и совместной резолюции.

Кроме того, законопроект и совместная резолюция рассматриваются специальными органами с точки зрения правильности их формы в соответствии со стадиями прохождения в палатах. Таким орга-

---

<sup>24</sup> Законодательство зарубежных стран: Законодательная техника в США (на федеральном уровне и в штатах). Обзорная информация. Вып. 194 / Касаткина Н. М.; М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1982. – 26 с.

ном в Палате представителей Конгресса, например, является, комитет по управлению делами палаты, на который, помимо прочего, возложены функции по «изучению всех законопроектов, поправок и совместных резолюций после их прохождения палатой; а также контроль в сотрудничестве с сенатом за тем, чтобы все законопроекты и совместные резолюции надлежащим образом прошли все стадии рассмотрения» (§ 693 правил XI Палаты представителей). В подготовке законодательных актов на федеральном уровне участвует Исследовательская служба Конгресса США (Congressional research service), которая является специальным подразделением Библиотеки Конгресса с персоналом 600 человек и бюджетом на 2012 г. в размере 106,8 млн. долларов США. В соответствии с Законом 1946 г. «О реорганизации законодательного органа» на эту службу возложены следующие функции: «... по просьбе любого комитета палаты или объединённого комитета (обеих палат Конгресса) выносить рекомендации и оказывать помощь в проведении анализа и оценки предложений законодательного характера, которые ему направляются, или рекомендаций, представленных Конгрессу Президентом или любым исполнительным органом, или иным образом оказывать помощь в создании основы для правильного определения мер, находящихся на рассмотрении комитета; по просьбе или по своей инициативе, ещё до того, как к нему обратятся с просьбой собирать, классифицировать, анализировать и осуществлять переводы, составлять индексы, справочники, сборники, бюллетени или представленные в иной форме данные, имеющие отношение к рассматриваемому законодательству, и передавать такие данные для использования Конгрессом, комитетами и конгрессменами, независимо от их партийной принадлежности или занимаемого положения (в Палате представителей или сенате); подготавливать краткое резюме и обзор слушаний, имеющих место в комитетах Конгресса, а также законопроектов и резолюций общего характера, внесённых в каждую из палат».

## 7. ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

В настоящее время во многих зарубежных государствах осуществляется оценка регулирующего воздействия закона. Так, во Франции это одна из новелл конституционной реформы 2008 года, касающаяся законопроектной работы. Статья 8 Органического закона от 15 апреля 2009 года,<sup>25</sup> принятого в дополнение статье 39 Конституции, обязывает Правительство сопровождать любой вносимый в парламент законо-

<sup>25</sup> Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.// Journal Officiel du 13 mai 2009 page 7920.

проект исследованием его воздействия (*l'étude d'impact*), обосновывающим необходимость принятия нового законодательного акта и последствия его применения.

Впервые понятие «исследование воздействия» применительно к реализации законодательных положений было введено законом № 76–629 от 10 июля 1976 г. о защите природы. Статья 2 закона обязывала проведение комплексного исследования перед работами по обустройству, сооружением новых объектов, которые своими размерами или воздействием на окружающую среду могут нанести ей ущерб. Термин «исследование воздействия» используется для обозначения пояснительных документов, сопровождающих законопроекты и проекты декретов, был введён в правовой лексикон исполнительной власти циркуляром Премьер-министра от 26 июля 1995 г. о подготовке и проведении реформы государства и публичных служб. В циркуляре Премьер-министра от 21 ноября 1995 г. об эксперименте в части исследования воздействия<sup>26</sup>, «что в отличие от изложения мотивов или презентационных докладов, «исследование воздействия закона» должно содержать точный анализ ожидаемых преимуществ и множества случайностей, подстерегающих законодательный акт». Циркуляр Премьер-министра от 26 января 1998 г. об исследовании воздействия проектов законов<sup>27</sup> уточняет, что «цель исследования воздействия состоит в том, чтобы а priori оценить административные, юридические, социальные, экономические, бюджетные последствия намеченных мер и аргументировано убедиться в том, что заранее оценена вся совокупность последствий публичного решения». Рядом рабочих групп (Б. Лассера, Д. Манделкерна) определены критерии, методология и иные требования к исследованию воздействия закона. Требование исследования последствий действия закона не распространяются на проекты конституционных законов, финансовые законопроекты, законопроекты о финансировании социального страхования, проекты программных законов, законопроекты о продлении кризисных состояний, а также проекты ордонансов, принимаемых в порядке делегированного законодательства.

В «исследовании воздействия» закона Правительство излагает преследуемые цели, мотивы принятия нового законодательства, состояние правового регулирования в указанной области, связь законопроекта с европейским правом, даёт оценку экономических, финансовых, социальных и экологических положений проекта, способы его применения, а также последствий его реализации (ст. 8 закона).

<sup>26</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État. // Journal Officiel du 1 décembre 1995 page 17566.

<sup>27</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat. // Journal Officiel du 6 février 1998 page 1912.

Требования, предъявляемые к данному документу, детально описаны в информационном докладе о критериях и контроле исследований воздействия, сопровождающих законопроекты, представленном Национальному собранию депутатами К. Гоасгюаном и Ж. Малло от имени Комитета по оценке и контролю публичной политики<sup>28</sup>. Любое лицо может ознакомиться с исследованием последствий рассматриваемого законопроекта на сайте Национального собрания и высказать свои замечания и предложения, которые передаются ответственным депутатам-докладчикам и могут быть представлены в обобщённом виде в приложении к докладу об исследовании.

Таким образом, идея сопровождения законопроектов исследованием последствий их реализации, по существу, рождена и получила своё воплощение в недрах Правительства. Но если ранее эта деятельность носила факультативный характер, то с принятием Органического закона от 15 апреля 2009 г. она становится обязательной. Безусловно, всё это направлено на усиление качества закона, а, в конечном счёте, на укрепление юридической безопасности. Юридическая безопасность является принципом права, цель которого состоит в защите граждан от вторичных негативных последствий права, в частности, непоследовательности и сложности законов и регламентов (подзаконных актов) и их слишком частным изменениям (юридическая небезопасность).

Традиционно, к факторам риска нарушения юридической безопасности относят: умножение законодательных норм; их чрезмерная сложность; ненадёжный, непоследовательный, нечёткий (неудобочитаемый), а также ненормативный характер положений некоторых законов; обратная сила законов, наносящая чрезмерный вред устоявшимся отношениям. Отслеживание данных рисков в первую очередь входит в задачу законодательной власти, которая при принятии закона должна оценить опасные последствия для новой правовой нормы с точки зрения различных критериев. В их числе называются: суверенность законодателя, преследующего общее благо и всеобщий интерес; комплексность рассматриваемого объекта регулирования и затрагиваемых им общественных связей; этические требования; последствия с точки зрения безопасности соответствующих организаций или систем; способность адресатов правового акта вникнуть в его контекст и оценить его значение.

Особое место в этой деятельности отводится Комитету по оценке и контролю публичной политики Национального собрания – новому структурному подразделению нижней палаты Парламента. Комитет

---

<sup>28</sup> Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi. 2009. Bibliothèque des rapports publics – La Documentation française.fr.

по оценке и контролю публичной политики был создан в 2009 году по инициативе Председателя Национального собрания. Комитет призван преодолеть ограниченность постоянных комиссий в вопросах, которые носят комплексный характер. Статус Комитета определяется положениями регламента Национального собрания, которые прошли цензуру Конституционного совета на предмет соответствия Конституции. В Комитет входят девятнадцать членов по праву занимаемой должности: председатель, которым является Председатель палаты; председатели восьми постоянных комиссий и комиссии по европейским делам; генеральный докладчик комиссии по финансам; председатель или первый вице-председатель парламентской службы по оценке научных и технологических альтернатив; председатель парламентского представительства по правам женщин и равенства шансов между мужчинами и женщинами; председатели партийных групп. В его состав также входят шестнадцать депутатов, назначаемых партийными группами, в количестве, отражающем политическую конфигурацию палаты. Учитывая преобладание представителей большинства среди членов по праву, из пятнадцати назначаемых членов десять представляют оппозицию, и пять – большинство.

На Комитет возлагается решение трёх основных задач. Во-первых, проведение работы оценочного характера по межотраслевым вопросам по собственной инициативе или по требованию постоянной комиссии. Участие оппозиции в его работе предусматривается ежегодной программой Комитета. Это выражается в том, что каждая партийная группа может подготовить оценочное исследование. Кроме того, каждое исследование представляется двумя докладчиками, один из которых – от оппозиции. При подготовке доклада докладчики опираются на службы Собрания, постоянный секретариат Комитета, секретариаты постоянных комиссий. К работе Комитета могут привлекаться внешние эксперты Собрания, а также Счётная Палата, которая, согласно статье 47–2 Конституции, оказывает содействие Парламенту в его контрольной деятельности и должна «оценивать все направления деятельности органов власти в интересах населения».

Во-вторых, Комитет по просьбе председателя комиссии, куда направлен правительственный законопроект, или Председателя Собрания может дать заключение на доклад по исследованию последствий принимаемого закона, которое сопровождает законопроект. Комитет также вправе дать оценку внесённых поправок к законопроекту по просьбе их авторов и с согласия председателя постоянной комиссии.

В-третьих, Комитет призван играть роль «сторожевой башни» (*tour de contrôle*) Национального собрания в его оценочной и контрольной деятельности. В этом качестве он может представлять свои рекомендации информационным службам, создаваемым комиссиями,

или Конференции Председателей, координировать подготовку повестки дня и проведение ежемесячной недели публичных заседаний, посвящённых в приоритетном порядке вопросам оценки и контроля.

Активно привлекает в свой арсенал современные юридические технологии законотворческого процесса польский законодатель. В их числе следует, прежде всего, отметить один из наиболее востребованных в последние годы в мировой практике правотворчества инструмент – оценку регулирующего воздействия (*Oceny skutkow regulacji*). Наряду с правовым мониторингом и правовым прогнозированием этот элемент может стать ключевым в столь необходимом для польского законодательства преодолении сложившейся в последние годы гиперинфляции права.

Отметим, впервые проведение оценки регулирующего воздействия было предписано положениями Регламента Совета Министров. С 2001 г. ОРВ становится интегральной частью процесса разработки, оценки, обоснования и рассмотрения проектов нормативных актов, принимаемых Советом Министров. В соответствии со статьёй 9 Регламента, орган, вносящий проект нормативного акта, проводит оценку предполагаемых результатов регламентации, а результаты ОРВ составляют часть обоснования к проекту.

В Распоряжении Председателя Совета Министров от 20 июня 2002 г. «Правила законодательной техники» подчёркивается необходимость проведения углублённого анализа всех социально-экономических последствий перед принятием решения о начале законотворческого процесса.

На основании Закона от 8 августа 1996 г. «О Совете Министров», а также Регламента работы Совета Министров к компетенции Канцелярии Председателя Правительства отнесена координация работ, а также проведение и подготовка оценок социально-экономических результатов в том числе, предполагающих оказать существенное влияние на долгосрочное развитие общества и экономики.

Конкретная сфера и основные правила процедуры разработаны министерством экономики в форме «Директив по оценке результатов регулирования», а Совет Министров принял 1 июля 2003 г. «Методологические основы оценки результатов регламентации».

Однако практическое использование этого элемента подготовки актов, по словам Председателя Правительственного Центра законодательства, можно назвать «ахиллесовой пятой» польского процесса правотворчества. Качество проводимых ОРВ настолько не соответствует европейским стандартам, что превращается в пустую формальность, не способную позитивно повлиять на процесс правотворчества<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Цитируется по: P. Galka. *Legislacja: bylo jakos, bedze jakosc*. “Rzeczpospolita”, 16–05–2009.

Результатом процедуры ОРВ является формирование обосновывающих материалов, прилагаемых к предложению о введении нового правового регулирования.

Отличие оценки регулирующего воздействия от обычной деятельности государственных органов по обоснованию предлагаемых ими инициатив состоит в том, что указанный процесс является формализованным, проводится по определённым стандартам и предполагает участие в нём третьей стороны, дающей заключение о качестве проводимых обоснований.

В последние годы для повышения эффективности существующего регулирования всё более активно внедряется также так называемая ретроспективная оценка регулирующего воздействия (*ex-post analysis*), которая призвана в отличие от прогнозирования последствий предложений о регулировании (*ex-ante analysis*) оценивать реальные эффекты уже действующими предписаниями.

Единой схемы проведения оценки регулирующего воздействия, используемой всеми странами, не существует. Напротив, уполномоченные органы различных стран разрабатывают свои схемы с учётом институциональных, социальных и правовых особенностей и публикуют их в форме руководств.

В соответствии с Постановлением Совета Министров Польши от 22 января 2013 г. о Программе «Лучшее урегулирование 2015», до момента разработки Советом Министров Директив по проведению оценки регулирующего воздействия возможно принятие в отдельных министерствах Правил проведения консультаций в качестве документа, определяющего и понятно формулирующего основные стандарты проведения в каждом министерстве соответствующих консультаций. Образцом такого документа могут служить «Кодекс консультаций» и документ «Семь правил консультаций», разработанные экспертами в ходе проведения Конгресса свободы в Интернете.

## **8. ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

В зарубежных государствах получило широкое распространение электронное опубликование нормативно-правовых актов, придающее им силу официальных источников, а также размещение в сети интернет электронных баз данных по законодательным и подзаконным актам, судебной практике, носящее информационный характер. Так, в Бельгии, Дании, Испании, Португалии, Польше издаются только электронные версии нормативно-правовых актов, имеющие статус официальных источников. В других государствах наряду с официальной электронной версией обнародуются акты на бумажных носителях в официальных

изданиях (США, Великобритания, Венгрия, Канада, Франция). Кроме того, большинство развитых государств мира имеет официальные сайты парламента, правительства, министерств и ведомств, где в режиме on-line публикуются тексты законодательных и подзаконных актов, поправки и комментарии к ним, справочные материалы, стенограммы обсуждений проектов нормативно-правовых актов.

Во многих государствах вопросы электронного законодательства урегулированы на законодательном уровне (Австралия, Австрия, Франция, Канада, Индия, Польша). Так, в Австралии для обеспечения доступа населения к нормативно-правовым актам законом «О законодательных актах» 2003 года было предусмотрено создание электронной нормативно-правовой базы данных. Поправки, внесённые в закон «Об опубликовании актов» 1905 г. закрепили обязанность после принятия нормативно-правового акта представлять его электронную версию для внесения в электронную нормативно-правовую базу данных. Она передаётся на государственный сайт [www.comlaw.gov.au](http://www.comlaw.gov.au), функционирование которого поддерживается соответствующим программным обеспечением. Данный интернет-ресурс включает в себя все действующие официальные тексты законодательных актов.

Comlaw находится в ведении Управления законотворчества и издательского дела (OLDP), действующего в рамках Департамента Генерального прокурора Австралии. Данным актом также устанавливаются: сроки регистрации нормативно-правовых актов в электронной базе данных, правила хранения информации в нормативно-правовой базе данных, порядок изменения данной информации, система уникальных идентификаторов для каждого акта, обязанность указания всех внесённых поправок, процедуры исправления ошибок в тексте актов.

В Индии Акт об информационных технологиях 2000 г. законодательно закрепил положение о том, что нормативно-правовые акты должны быть опубликованы в Официальной газете Индии, либо в Электронной газете (статья 8). При этом датой официальной публикации этих актов будет являться дата того источника, где они были опубликованы ранее. Кроме того, в Индии действует специальный интернет-портал, представляющий законодательную базу INDIA CODE TEXTBASE. В ней содержатся все федеральные законодательные акты, причём их версии регулярно обновляются. INDIA CODE TEXTBASE находится в ведении Правительства. Доступ к актам этой базы осуществляется бесплатно.

В Эстонии с 2002 года существует электронная версия официальной газеты (eRT), где публикуются нормативно-правовые акты, международные договоры и судебная практика (Riigi Teataja). Согласно закону о Riigi Teataja 1999 года с последующими изменениями, акты, опубликованные в электронном варианте, имели такую же силу, как

и опубликованные обычным способом. Эстония является одной из первых стран Европейского союза, которые ввели официальное электронное издание для юридических текстов.

С 1 января 2006 года электронный вариант RT – единственная форма официальной публикации эстонских законов, а «бумажная» Riigi Teataja издаётся только в отдельных случаях, для проверки. Соответствующий сайт находится в ведении Государственной канцелярии Эстонии.

База данных включает в себя изначальные тексты законов, их обновлённую редакцию, а также информацию об органе и лицах, внесших ту или иную поправку. Документ, даже утративший силу, не удаляется, рядом с названием отображается его актуальный статус как уже недействующего. Помимо этого, в электронной версии присутствует многоуровневая система поиска, которая позволяет оперативно найти любой документ. Существует два уровня доступа к данным этой базы: общий, когда пользователь может находить и распечатывать документы, вступившие в силу; и авторизованный, когда определённым видам пользователей открыт доступ к информации на стадии принятия законопроекта. К последним относятся, в частности, государственные и муниципальные органы, которые вправе добавлять в базу информацию для публикации, а также государственные агентства, которые следят за правильностью и своевременностью публикуемой информации.

Закон Австрии «О реформировании процесса опубликования закона» 2004 года предусматривает размещение текста принятого закона в сети интернет с целью его обнародования. Требование официального опубликования текста принятого закона в печатном официальном источнике дополняется требованием об обязательном размещении текста на официальном сайте, действующем при Федеральной Канцелярии (Bundeskanzlei). Размещению подлежит только закон, одобренный верхней Палатой Федерального Собрания и подписанный главой государства. Появление текста в сети интернет является официальным опубликованием закона. Кроме того, текст закона публикуется в Федеральном Вестнике Австрии и в вестнике соответствующего субъекта федерации, если речь идёт о принятии закона на уровне субъекта федерации. В последнем случае текст закона субъекта федерации также размещается на официальном сайте в специальном разделе. Если в текст закона, размещённого на сайте, вносятся какие-либо официальные изменения, они должны быть отражены и в электронной версии закона. Все изменения сопровождаются специальной пометкой, позволяющей мгновенно их заметить. Если текст закона меняется полностью при сохранении названия закона, на официальном сайте должна быть ссылка на закон в предыдущей редакции. Кроме того, на официальном сайте существует раздел краткого обзора всех вносимых изменений в тексты законов. Принятый

закон вступает в силу не сразу после опубликования в сети интернет, а по истечении срока, установленного для вступления в силу с момента его официального опубликования или с момента, установленного в самом законе. Помимо текста закона, на сайте размещаются также комментарии к отдельным его статьям по мере их появления.

В Германии система электронного законодательства существует уже достаточно продолжительное время. Официальным опубликованием текста закона в Германии считается его внесение в Вестник Федеральных Законов (Bundesgesetzblatt) или в Вестник Законов Федеральной Земли (Landesgesetzblatt). Так как Вестники существуют и в электронной форме, размещение текста закона на электронном портале Bundesgesetzblatt или Landesgesetzblatt может быть приравнено к официальному опубликованию.

В США в 2002 г. был принят Закон «Электронное правительство» (Public Law 107–347). Основной его целью является расширение возможностей граждан на получение информации о деятельности государственных органов в электронной форме.

В подготовке законопроектов важную роль играет Исследовательская служба Конгресса (Congressional Research Service), которая насчитывает 600 сотрудников в 2012 г., её бюджет был равен 106,8 млн. долл.

Квалифицированный персонал Службы представляет членам Конгресса всю информацию, необходимую для подготовки законопроектов. Помимо этого, Служба готовит аналитические материалы, в которых проводит анализ возможных путей достижения поставленных конкретным законопроектом целей. Кроме того, значительная помощь оказывается членам Конгресса в части использования правил процедуры для обеспечения прохождения их законодательных инициатив.

Служба – Секция по вопросам анализа законодательных актов, начиная с 1935 г., подготавливает ежегодные обзоры внесённых законопроектов.

Во Франции в 2004 году принят Декрет «О способах и последствиях публикации в электронной форме некоторых административных актов». Им определены виды актов, которым для вступления в силу достаточно только электронной публикации. К ним относятся: регламентарные акты (но не ордонансы), посвящённые административной организации государства, в частности, декреты об организации центральной администрации, децентрализованных служб государства, а также касающиеся государственных служащих, бюджета и некоторые другие.

Важную роль в информационной политике в правовой сфере играет созданный декретом № 84–940 1984 г. при премьер-министре Национальный центр правовой информатики. Центр является органом, в задачу которого входят концентрация правовой информации с применением автоматизированных средств и её электронное распростра-

нение. В центре сосредоточены следующие юридические документы: международные договоры, законы, регламентарные акты, опубликованные инструкции и циркуляры, национальные коллективные соглашения, решения Конституционного совета, постановления Государственного совета. Кассационного суда, Счётной Палаты, а также другие юридические документы, перечень которых устанавливается постановлением премьер-министра на основании заключения Комиссии по координации правовой информатики.

Закон обязывает административные, судебные и иные государственные органы представлять в Национальный центр правовой информатики документы, а в случае необходимости – любую информацию правового характера, зарегистрированные на магнитных носителях. На договорных началах с публичными и частными органами он может получать и иную правовую информацию. Центр обеспечивает подготовку персонала органов, занятых производством баз и банков юридических данных, согласно специальной методике, установленной им.

Информатизация правотворческого процесса в Польше проходит в рамках общегосударственных пятилетних Планов информатизации государства, разработка которых Правительством предусмотрена Законом от 17 февраля 2005 г. «Об информатизации деятельности субъектов, реализующих публичные задачи»<sup>30</sup>. Планы предусматривают внедрение новых телекоммуникационных технологий в различные сферы, в том числе для информатизации деятельности субъектов, осуществляющих публичные функции, создания системы «е-Правительство» и «е-законодательство», активного внедрения компьютерных технологий в процессы судопроизводства всех видов, при оказании публичных услуг в электронном виде.

Процесс информатизации проводится поэтапно. Прежде всего, новые технологии были внедрены на стадии опубликования актов, что должно обеспечить необходимую их доступность для населения. Параллельно новые технологии всё активнее внедряются на стадиях подготовки проектов и их обсуждения.

С 1 января 2012 г. в Польше действует официальная электронная база правовых актов. Все законодательные, нормативные и ряд иных правовых актов размещаются на интернет странице Правительственного Центра законодательства и получают статус официальных источников польского права. Данное правило закреплено изменениями Закона от 20 июля 2000 г. «Об опубликовании нормативных и иных правовых актов».

Акты местного права должны быть также размещены в форме электронных документов, доступ к которым обязаны обеспечить мест-

<sup>30</sup> «Dziennik Ustaw», 2005, № 64, poz. 565.

ные органы. В электронной форме в базе размещены также решения Верховного Суда, Конституционного Трибуна, а также иные решения, в том числе и материалы Государственной избирательной комиссии.

Два исключения – международные договоры, в силу своего правового статуса и акты, публикуемые в «Монитор Польский – В»: финансовые отчёты, объявления предпринимателей и т.п.

Все базы электронных источников содержат алфавитные и хронологические каталоги. Данный проект реализуется Правительственным Центром законодательства и Национальной библиотекой, обеспечивающей исполнение его технологической составляющей.

Текстовые версии «Дзенника устав» и «Монтора Польского» будут получать Президент Республики, Национальная библиотека и Архив новых актов.

Электронный вариант правового документа должен иметь в своём тексте подтверждение аутентичности с оригиналом, а также снабжён электронной подписью органа, принявшего данный акт. При этом направляемый для опубликования в электронном виде документ должен содержать визу в отдельном приложении, также снабжённом электронной подписью органа, издающего ведомственный журнал (предусмотренную п. 4 ст. 15 Закона «Об электронной подписи»).

Необходимые технические параметры, которым должен соответствовать электронный документ, содержащий нормативные либо иные правовые акты, направляемый для опубликования в электронном виде, определяется министром администрации и информатизации.

Официальным издателем правовых и иных нормативных актов является Председатель Совета Министров, действующий с помощью Канцелярии Председателя Правительства и Правительственного Центра законодательства. При этом Канцелярия и Центр могут поручать специализированным подразделениям некоторые задачи, связанные с опубликованием и обеспечением доступа к правовым источникам в электронной форме.

К числу кардинальных изменений, связанных со стадией разработки и прохождения правовых актов, являются новеллы от 7 января 2011 г., внесённые в Регламент работы Совета Министров. Предусмотрено создание электронной Системы информации о процессе правительственного правотворчества. На интернет-странице Правительственного Центра законодательства, начиная с 1 февраля 2011 г., размещаются проекты принципов законопроектов, проекты законов, проекты распоряжений Совета Министров, а также все документы, связанные с работой над этими проектами. Кроме того, с 1 июля 2011 г. доступны также проекты распоряжений министров.

Для реализации этого проекта Центр подготовил документ «Функциональная опись правительственной системы информации»<sup>31</sup>.

Информация размещена в данной системе в виде сканированных документов в формате PDF либо ином доступном формате, обеспечивающем не только достоверность и аутентичность, а также общедоступность документов. Система предполагает возможность представления мнения о проекте, а также предусматривает возможность подписки на информацию об интересующих проектах и ходе их обсуждения.

## **9. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

### **9.1. Информатизация законодательного процесса**

Информатизация законодательного процесса является одной из ведущих тенденций развития законодательства большинства иностранных государств. Возможности современных информационно-коммуникационных технологий и систем позволили оптимизировать процедуру законодательного процесса. С развитием электронных средств коммуникации информатизация обретает новую форму – электронную, что, в свою очередь, позволяет говорить о новых формах взаимодействия государства с гражданами: электронное государство, электронная демократия, электронное законодательство. На всех стадиях законодательного процесса осуществляется оборот документов. С помощью современных электронных технологий этот процесс всё чаще облекается в электронную форму. Документы, связанные с прохождением законопроекта, могут составляться, обрабатываться, редактироваться и храниться в электронном виде, что позволяет говорить о расширении использования электронного документооборота в системе законодательного процесса.

Применение новейших информационных технологий даёт возможность отслеживатьхождение законопроекта, начиная самой ранней стадии – разработки его принципов. Это достигается размещением подготовительных материалов и текстов проектов на специальных интернет-страницах соответствующих органов, что позволяет любым заинтересованным лицам и организациям активно влиять на процесс подготовки. Учёт высказанных таким образом замечаний является рекомендательным, а в отдельных странах (например, в Польше, Швейцарии, Германии) обязательным элементом подготовки акта.

<sup>31</sup> Электронный каталог актов на [www.rcl.gov.pl](http://www.rcl.gov.pl); [www.dziennikiurzedowe.gov.pl](http://www.dziennikiurzedowe.gov.pl) – инфокиоск Центра законодательства.

Процесс обсуждения проекта различными министерствами и ведомствами также может проходить в электронной форме, что значительно облегчает и ускоряет его. Электронные формы работы применяются и на иных этапах прохождения законопроекта вплоть до электронного опубликования.

Так, в Федеративной Республике Германия электронная информатизация законодательного процесса проявляется на всех его стадиях: от законодательной инициативы до официального опубликования. Ещё на стадии реализации законодательной инициативы населения (народной инициативы) на уровне Федеральных Земель допускается организация сбора подписей посредством использования всемирной сети Интернет. Инициативная группа объявляет на специальном сайте о предмете предлагаемой инициативы, месте сбора подписей в её поддержку и соответствующих сроках. Граждане, заинтересовавшиеся инициативной, могут обсуждать её основные положения на интернет-форуме, предлагать своё видение предмета и дополнения к нему.

В Австрийской Республике информатизация законодательного процесса шагнула ещё дальше. Гражданам разрешается для участия в управлении делами государства заводить специальные электронные карточки, которые используются для входа на официальные интернет-порталы государственных органов, включая законодательные. При этом единственным обязательным требованием является идентификация личности пользователя. Электронная карточка позволяет использовать такие возможности как электронная народная законодательная инициатива, электронное обсуждение законопроекта, электронное голосование и т.д.

Электронные технологии также широко внедрены за рубежом на стадии прохождения законопроекта. Использование электронной версии проекта позволяет упростить и ускорить этот процесс. Во многих государствах голосование при принятии законопроекта также осуществляется в электронной форме посредством нажатия на одну из двух (или трёх) кнопок: за, против и воздержался. Это позволяет сократить время на процедуру голосования и соблюсти тайну голосования (в тех государствах, где существует такое правило).

В ряде государств наблюдается переход от официального опубликования текстов законодательных актов на бумажных носителях к опубликованию их электронных версий. В этом случае официальное опубликование текста принятого, одобренного и подписанного закона может быть осуществлено путём размещения текста закона в сети Интернет, что считается его официальным опубликованием. При этом опубликования в официальном источнике на бумажном носителе не требуется (Польша, Эстония). В других странах (их пока большинство – ФРГ, Франция, США, Польша и др.) официальные тексты принятых законов размещаются и в печатном, и в электронном виде. На-

пример, в ФРГ тексты одобренных законов размещаются параллельно в Федеральном Вестнике и на официальном интернет-портале Федерального Вестника в Интернете.

В Индии опубликование законодательных актов в настоящее время также может осуществляться как в печатной, так и в электронной форме. Вопрос об электронном опубликовании законов и иных нормативно-правовых актов регулируется на основании Акта об информационных технологиях 2000 года<sup>32</sup>, который официально закрепил положение о том, что нормативно-правовые акты должны быть опубликованы либо в Официальной газете Индии, либо в Электронной газете (статья 8). При этом датой официальной публикации этих актов будет являться дата издания того источника, где они были опубликованы ранее.

Большинство парламентов зарубежных государств создали бесплатные электронные порталы законодательства, где в систематизированном виде содержатся законодательные акты, доступ к которым для всех заинтересованных лиц стал значительно проще. Это особенно актуально для федеративных государств с большим количеством населения. Например, в Индии важным шагом во внедрении информатизации стало развитие законодательных баз данных. На уровне штатов это позволяет Законодательным советам отдельных штатов объединить и сделать доступной всю местную практику по вопросам законопроектной деятельности. Кроме того, все недавно изменённые акты становятся быстро и легко доступными населению, адвокатам, судьям и иным заинтересованным лицам, что и является главной причиной создания законодательной базы INDIA CODE TEXTBASE в сети Интернет. В этой правовой базе содержатся все федеральные законодательные акты. Создание такой базы сделало более доступными также обновлённые версии законодательства. Доступ к актам этой базы осуществляется бесплатно. Также бесплатно можно ознакомиться с содержанием законодательных актов на сайтах министерств и департаментов Правительства Индии по кругу вопросов, отнесённому к их ведению, а также на интернет-портале [www.india.gov.in](http://www.india.gov.in). Доступ к иным правовым базам данных осуществляется на платной основе. К таким платным базам данных, доступных с помощью интернет-ресурсов, относятся Indlaw и Manupatra, в которых содержатся помимо законодательных актов решения судов, правила и инструкции, действующие как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, а также иные нормативно-правовые документы, формы договоров и проекты соглашений.

<sup>32</sup> The Information Technologies Act, 2000 от 09.06.2000 (No. 21 of 2000) // <http://legalserviceindia.com/cyber/itact.html> // The Gazette of India. Extraordinary. [Электронный ресурс] / Government of India – New Delhi: Rama Publishers & Distributors // <http://gazetteofindia.org/index.htm> (режим доступа: ограниченный) (12.10.2013).

## **9.2. Демократизация законодательного процесса**

Развитие демократизации законодательного процесса происходит по линии расширения участия общественности на различных стадиях законодательного процесса, повышения роли субъектов федерации, в частности, региональных органов законодательной власти.

В современных федеративных государствах наблюдается тенденция к усилению роли субъектов федерации в законодательном процессе. Расширяется сфера применения народной законодательной инициативы.

Кроме того, происходит повышение роли общественных консультаций и совершенствование механизмов их осуществления в ходе законодательного процесса. В отдельных странах они становятся обязательными на той или иной стадии рассмотрения законопроекта. Так, в польском парламенте введено новое правило, согласно которому результаты общественных консультаций подлежат обязательному учёту.

Расширяется и сфера применения публичных слушаний. Так, в Польше в мае 2013 г. внесён проект изменений Регламента Сената, в числе которых закрепляется право Сената на проведение публичных слушаний по проектам подготовленных палатой законов. Ранее таким правом обладал лишь Сейм.

Всё большее число парламентов предоставляет гражданам право высказывать своё мнение о законопроекте с помощью интернет-страницы.

В Австралии текст законопроекта после первого чтения должен быть размещён на официальном веб-сайте в целях предоставления возможности общественности изучить его и высказать свои замечания и пожелания. В Австрии гражданам предоставлено право «общения» с законодательным органом в режиме on-line с помощью идентификационной электронной карточки, позволяющей в любое время посещать соответствующий сайт и отслеживать ход работы над законопроектом на любом этапе его рассмотрения, внося свои предложения и пожелания.

## **9.3. Совершенствование организационно-правовых форм подготовки законодательных актов**

Во многих зарубежных государствах совершенствование процесса планирования и подготовки законодательных актов, в том числе, правительственных, осуществляется путём оптимизации организационно-правовых форм этой деятельности. Повышение качества законодательного процесса обеспечивается расширением участия специализированных органов, таких как: Правительственный Центр Законодательства в Польше, Институт Законодательства ФРГ, Исследовательская служба Библиотеки Конгресса США, которые привлека-

ют к разработке законопроектов профессиональных юристов и законодателей. Более того, в ряде стран процесс подготовки текста проекта законодательного акта передаётся исключительно профессиональным специалистам, в то время как государственные органы или общественность могут только поставить вопрос о необходимости разработки какого-либо законопроекта. Так, в Польше, например, при необходимости подготовки какого-либо правительственного законопроекта соответствующий министр может лишь представить общие принципы законопроекта, в то время как подготовка непосредственно текста законопроекта передана профессиональным законодателям – сотрудникам Правительственного Центра законодательства. Переход права на подготовку законопроекта из рук юристов отдельных министерств профессиональным специалистам позволяет повысить качество законопроекта, сократить время и расходы на разработку текста проекта.

#### **9.4. Дифференциация законодательных процедур**

Повышение качества процесса подготовки и принятия законодательных актов в ряде стран обеспечивается путём дифференциации законодательного процесса в зависимости от вида принимаемых законодательных актов. Так, Регламенты парламентов зарубежных государств предусматривают использование различных процедур при прохождении финансовых законов, особых видов законов (конституционных, органических), законов, вносящих изменения в Конституцию, кодексов.

Например, в Польше особенностью законодательного процесса является наличие нескольких видов процедуры рассмотрения законопроектов в Сейме в зависимости от вида и значимости предмета регламентации. Так, Регламент содержит отдельные главы, регулирующие процедуру прохождения проектов срочных законов, бюджетных и финансовых проектов, проектов кодексов и проектов изменения Конституции.

Во Франции специальные процедуры предусмотрены для прохождения проектов органических законов, правительственных законов, финансовых законов, законов, изменяющих Конституцию. Дифференциация процедур прохождения различных видов законопроектов позволяет не только повысить качество рассмотрения соответствующих проектов, но и в необходимых случаях ускорить соответствующие процедуры при наличии государственной необходимости (например, срочные законопроекты), а также установить более жёсткие «фильтры» при принятии особо значимых законодательных актов (например, при голосовании конституционных поправок квалифицированным большинством голосов).

## 9.5. Внедрение оценки регулирующего воздействия

Всё большее значение в законодательном процессе приобретают механизмы оценки регулирующего воздействия, позволяющие оценить воздействие закона как на стадии его разработки, так и в ходе его применения.

В отличие от обычной деятельности государственных органов по обоснованию предлагаемых ими инициатив процесс ОРВ является более формализованным, проводится по определённым стандартам и включает участие в нём третьей стороны, дающей заключение о качестве проводимых обоснований.

В Польше придание особого статуса оценке регулирующего воздействия (ОРВ) происходит как на стадии проектирования, так и в течение трёх лет действия закона. Практика последних лет свидетельствует, что для повышения эффективности существующего регулирования в дополнение к прогнозной оценке всё шире применяется так называемая ретроспективная оценка регулирующего воздействия (*ex-post analysis*), призванная оценивать реальные эффекты уже действующих предписаний и дополнять прогнозирование последствий предложений о регулировании (*ex-ante analysis*). Такой комплексный подход должен повысить эффективность разработки и применения законодательных актов.

Во Франции оценка последствий принятия закона согласно Закону является обязательным элементом законодательного процесса.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Франция

Constitution du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, page 9151) Dernière mise à jour: 5 septembre 2013: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (Version mise à jour en juin 2012): <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>.

Instruction générale du bureau de l'assemblée nationale: <http://www.assemblee-nationale.fr>.

Ordonnance n° 58–1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Version consolidée au 13 octobre 2013: <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

### Индия

Legislative Procedure in Rajya Sabha. Rajya Sabha Secretariat. New Delhi // [http://rajyasabha.nic.in/rsnew/practice\\_procedure/legislative\\_procedure.pdf](http://rajyasabha.nic.in/rsnew/practice_procedure/legislative_procedure.pdf).

Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha. Fourteenth Edition. Lok Sabha Secretariat. New Delhi. 2010 // [http://164.100.47.132/LssNew/rules/RULES-2010-P-FINAL\\_1.pdf](http://164.100.47.132/LssNew/rules/RULES-2010-P-FINAL_1.pdf).

Rules of Procedures and Conduct of Business in the Andhra Pradesh Legislative Assembly (Modified up to 01.12.2012) // [http://www.aplegislature.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5ca5eb6d-80e7-43fc-823a-a09205af88db&groupId=11343](http://www.aplegislature.org/c/document_library/get_file?uuid=5ca5eb6d-80e7-43fc-823a-a09205af88db&groupId=11343).

Ad-Hoc Rules of Procedures and Conduct of Business in the Andhra Pradesh Legislative Council // [http://www.aplegislature.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=57930d30-e1e9-4b14-af1b-7dcc4030df84&groupId=11343](http://www.aplegislature.org/c/document_library/get_file?uuid=57930d30-e1e9-4b14-af1b-7dcc4030df84&groupId=11343).

Manual of Parliament Procedure in the Government of India // [http://mpra.nic.in/manual/Manual\\_English/Chapters.html](http://mpra.nic.in/manual/Manual_English/Chapters.html).

Конституция Индии от 26 ноября 1949 года // Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010.

The Information Technologies Act, 2000 от 09.06.2000 (No. 21 of 2000) // <http://legalserviceindia.com/cyber/itact.html> // The Gazette of India. Extraordinary. [Электронный ресурс] / Government of India – New Delhi: Rama Publishers & Distributors // <http://gazetteofindia.org/index.htm> (режим доступа: ограниченный).

The Right to Information Act, 2005 от 15.06.2005 (No. 22 of 2005) // <http://righttoinformation.gov.in/webactrti.htm> // The Gazette of India. Extraordinary. [Электронный ресурс] / Government of India – New Delhi: Rama Publishers & Distributors // <http://gazetteofindia.org/index.htm> (режим доступа: ограниченный).

The Information Technologies (Amendment) Act, 2008 от 05.02.2009 (No. 10 of 2009) // [http://www.mit.gov.in/sites/upload\\_files/dit/files/downloads/itact2000/it\\_amendment\\_act2008.pdf](http://www.mit.gov.in/sites/upload_files/dit/files/downloads/itact2000/it_amendment_act2008.pdf) // The Gazette of India. Extraordinary. [Электронный ресурс] / Government of India – New Delhi: Rama Publishers & Distributors // <http://gazetteofindia.org/index.htm> (режим доступа: ограниченный).

### **Польша**

Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. (“Dziennik Ustaw”, 1997, № 78, poz. 483).

Регламент Сейма Польской Республики, утверждённый Постановлением Сейма от 30 июня 1992 г. (в редакции единого текста) “Monitor Polski”, 2012, poz. 32.

Регламент Сената Польской Республики, утверждённый Постановлением Сената от 23 ноября 1990 г. (в редакции единого текста) “Monitor Polski”, 2010, № 39, poz. 542.

Закон от 8 августа 1996 г. «О Совете Министров» (“Dziennik Ustaw”, 2003, № 24, poz. 199).

Постановление № 49 Совета Министров от 19 марта 2002 г. «Регламент работы Совета Министров (“Monitor Polski”, № 13, poz. 221);

Закон от 24 июня 1999 г. «Об исполнении законодательной инициативы гражданами» (“Dziennik Ustaw”, 1999, № 62, poz. 688).

Закон от 20 июня 2000 г. «Об опубликовании нормативных и иных правовых актов» (“Dziennik Ustaw”, 2011, № 197, poz. 1172).

Закон от 7 июля 2005 г. «О лоббистской деятельности в процессе правотворчества» (“Dziennik Ustaw”, 2005, № 169, poz. 1414).

Распоряжение Председателя Совета Министров от 20 июня 2002 г. «Правила законодательной техники» (“Dziennik Ustaw”, 2002, № 100, poz. 908).

### **Бразилия**

Конституция Федеративной Республики Бразилии от 5 октября 1988 года. // Конституции государств Америки: в 3 т. / Под ред. д. ю. н., проф.

Т. Я. Хабриевой. – Т. 3: Южная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – С. 113–302.

## **Соединённые Штаты Америки**

Конституция Соединённых Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. Конституции государств Америки, том 1, Северная и Центральная Америка, Москва, 2006 г., стр. 809-829.

Rules of the House of Representatives (One Hundred Thirteenth Congress) prepared by Karen L. Haas, Clerk of the House of Representatives. January 3, 2013.

Standing Rules of the United Senate: <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>.

Legislative Reorganization Act of 1946, as amended by the Legislative Reorganization Act of 1970, applicable to both Houses.

Congressional Budget Act of 1974.

Budget Enforcement Act of 1990.

## **Федеративная Республика Германия**

Основной Закон ФРГ от 23.05.1949: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

Регламент Бундестага ФРГ от 28 января 1952 г.: [http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/index.html).

Конституция Федеральной Земли Бавария от 2 декабря 1946 г.: <http://www.verfassungen.de/de/by/bayern46.htm>.

Конституция Федеральной Земли Гессен от 01.12.1946 г.: [http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/3cls/page/bshesprod.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=13&numberofresults=17&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VerfHEpArt21%3Ajuris-lr00&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint](http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/3cls/page/bshesprod.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=13&numberofresults=17&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VerfHEpArt21%3Ajuris-lr00&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint).

## **Австралия**

Конституция Австралийского Союза 1901: <http://mykpzs.ru/konstituciya-avstralii-1900-rus/>.

Правила процедуры Палаты представителей (с изменениями от 10 октября 2012 года).

Закон Штата Виктория о местном самоуправлении 1989 г. № 11 (с изменениями на 22 июля 2013 г.).

## **Великобритания**

Официальный веб-сайт парламента Великобритании. [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk).

Parliament Act 1911 and Parliament Act 1949. [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

Standing Orders of the House of Commons. Public Business. Parliament of the United Kingdom. London. Stationery Office. 2011.

Standing Orders of the House of Lords relating to the Public Business. Parliament of the United Kingdom. 16 July 2007. London. Stationery Office. 2007.

Erskine May. Parliamentary Practice (Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament). 23th ed. London. Lexis Nexis. 2011.

Raphael D. D., Donald Limon, and W. R. McKay. Erskine May: Parliamentary Practice. London: Butterworths Tolley. 2004.

Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords. London. Stationery Office. Retrieved 25 March 2013.

Carmichael Paul, Dickson Brice. The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles. Hart Publishing. 1999.

Feldman David. The Constitutional Reform Process. (Written Evidence submitted to the House of Lords Select Committee on the Constitution). Cambridge, United Kingdom: Faculty of Law, University of Cambridge. March 2011.

Wasson Ellis. A History of Modern Britain: 1714 to the Present. John Wiley & Sons. 2009.

The House of Lords: Reform. London. Stationery Office. 2007.

Carroll Alex. Constitutional and Administrative Law (4th ed.). Pearson Longman. 2007.

Jones Bill, Dennis Kavanagh, Michael Moran, Philip Norton. Politics UK (6th ed.). Pearson Education. 2007.

Loveland Ian. Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights (5th ed.). Oxford University Press. 2009.

Shell Donald. The House of Lords (3rd ed.). Manchester University Press. 2007.

Организация законодательного процесса  
в зарубежных странах

Редактор Нарбут В. В.  
Корректор Романосова Т. Д.  
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 27.08.2014 г.  
Формат 60x90/16. Печ. л. 7,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Принт Сервис»  
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, 3а