ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУБЪЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА, ЕГО ЗНАЧЕНИЕ

ГЛАВА 2. СТАДИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

2.1. Внесение законопроекта в законодательный орган

2.2 Обсуждение и доработка законопроекта в законодательном органе

2.3. Принятие законов

2.4. Президентское вето. Суть права вето

2.5. Опубликование закона и вступление его в силу

ГЛАВА 3. УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

# ВВЕДЕНИЕ

Политические и экономические реформы, проводимые в России, требуют интенсивного законотворчества, Большая ответственность возлагается на процесс создания закона, выработки первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона "вписаться" в уже существующую правовую систему, способность адаптироваться новому закону, экономические основы его существования и реального применения.

"Право создается государством, которое вместе с тем, должно быть им связано"[[1]](#footnote-1)1. Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присущих им формах. Но процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он базируется на принятых и закрепленных, конституционно и нормативно, правилах, которые государство обязано соблюдать. Оно связано собственной правовой системой, и эта зависимость закреплена в Основном законе государства. Отступая от принципа законности либо создавая законы, неспособные прижиться в обществе, противоречащие друг другу и общественной системе в целом, государственная власть ослабляет свой авторитет, снижает степень общественного доверия.

Курс на ускорение реформ заставляет законодателя стремиться к быстрому охвату правовых норм, регулированию новых общественных отношений. Это сказывается на качестве закона, его системности, стабильности правовой системы, уровне правовой защищенности граждан.

Одним из важных условий совершенствования законодательства является овладение системой определенных требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов. Эти требования, выработанные в течение веков различными государствами, концентрированно формулируются в отрасли знания, именуемой законодательной техникой.

Проблемы, затронутые в данной работе, недостаточно разработаны в юридической литературе, интерес усилился в начале 90-х, в то время появились публикации в журналах, стали проводиться "круглые столы"[[2]](#footnote-2) с привлечением многих известных правоведов. В начале ХХI века продолжилась полемика по предмету исследования, были опубликованы и монографии, посвященные различным сторонам законотворческого процесса. Разработчиками данной темы являются как известные ученые-правоведы, так и начинающие авторы. Свой вклад в исследование внесли Алексеев С.С., Баранов В.М., Бабий А.Н., Витрук Н.В., Матузов Н.И., Пиголкин А.С., Сенякин И.Н., Шеремет В.К., Бошно С. В., Сильченко Н.В., Кудрявцев В.Н., Нашиц А., Ковачев Д. А Кривовенко Л.Т. Степанова Туманов В.А. Т.Я. Хабриевой Шувалов И.И. Лопатин В.Н. Студеникина М.С. Тихомиров Ю.А., Туманов В.А. и другие.

По теме данной работы было изучено и обобщен теоретический материал, проанализированы результаты исследований и практических разработок по различным направлениям, касающимся данной проблемы. В основу исследования положены результаты трудов ведущих ученых.

Анализируя, систематизируя и обобщая основные положения, изложенные в работах вышеуказанных авторов, следует отметить возросшее внимание ученых за последний период времени к изучению законотворческого процесса. Вместе с тем, состояние и степень разработанности вопросов законодательной техники находят недостаточное отражение в современной научной литературе. Это обусловливает необходимость проведения исследований по аспектам законотворческого процесса.

Цель и задачи исследования. Основной целью исследования является изучение и совершенствование теоретических, методических основ и практики разработки и принятия федеральных законов, Уголовного кодекса Российской Федерации.

# ГЛАВА 1. Понятие и субъекты законодательного процесса, его значение

Законотворчество является одной из форм правотворческой деятельности государства, осуществляемой специально уполномоченными органами и должностными лицами.

В юридической литературе можно встретить понятие «процесс законотворчества», которое не тождественно понятию «законодательный процесс», поскольку не сводится к регламентам и процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования.[[3]](#footnote-3) Законодательный процесс является одной из составляющих законотворчества, отражая процессуальную сторону этого явления.

С формальной точки зрения законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона.

Совокупность процедур составляют стадии законодательного процесса, то есть относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу[[4]](#footnote-4).

Существуют различные мнения относительно количества стадий законодательного процесса и соответственно объединения тех или иных процедур. В одних работах, посвященных данному вопросу, выделяются, например, только две из них: подготовка законопроекта и официальное возведение воли народа в закон[[5]](#footnote-5). Некоторые исследователи различают три стадии: подготовка проекта нормативного акта (предварительная стадия), обсуждение и принятие нормативного акта (основная стадия) и введение в действие нормативного акта (решающая стадия)[[6]](#footnote-6). У других юристов встречается шесть стадий[[7]](#footnote-7): прогнозирование и планирование; внесение предложений о разработке законопроекта; разработка концепции и подготовка законопроекта; специальное и общественное обсуждение проекта; рассмотрение и принятие; опубликование закона и вступление его в силу.

Однако, как правило, в работах концептуального характера, по­священных данному вопросу, выделяются четыре основные стадии законодательного процесса:

1) внесение законопроекта или законодательного предложения (законодательная инициатива);

2) рассмотрение законопроекта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта);

3) принятие закона;

4) опубликование закона.

Процедуры законодательного процесса, составляющие содержание его этапов, в большинстве стран регламентируются нормами конституций, других законов и регламентами.

Законодательный процесс в разных странах имеет ряд особенностей, но несмотря на существующие отличия, можно выделить следующие общие признаки законодательного процесса:

1) состоит из нескольких этапов (стадий), последовательность и обязательность которых установлены, как правило, законами и иными принятыми в соответствии с ними нормативными актами;

2) осуществляется специальными субъектами;

3) результатом является создание акта высшей юридической силы — закона.

К субъектам законодательного процесса относятся его участники; действия которых направлены на создание закона. В их число могут входить государственные органы, должностные лица, граждане, различные общественные политические силы: политические партии, общественные организации и т.д.

Необходимо различать понятия «субъект законотворчества» и «субъект законодательного процесса». Первое носит более широкий, общесоциальный характер; субъект законодательного процесса всегда участвует в законотворчестве. В то же время органы, организации, лица, занимающиеся, например, выявлением потребностей в принятии закона (одной из стадий законотворчества), не всегда могут быть сами участниками правоотношений, составляющих законодательный процесс[[8]](#footnote-8).

Участие в законодательном процессе его субъектов основано на их правах или обязанностях.

Соответствующим правом, закрепленным в законодательных актах, например, руководствуются все субъекты права законодательной инициативы, т.е. участники законодательного процесса, обладающие правом возбуждать перед законодательным органом вопрос об издании нового закона. Субъективное право инициатора состоит в том, что он свободен в выборе времени для реализации своей инициативы. Он может воспользоваться предоставленным ему правом, но может и воздержаться от этого. Только наличие объективного интереса в решении какой-либо социальной задачи юридическими средствами, в сочетании с субъективным интересом инициатора к этому предмету, формируют решение субъекта права законодательной инициативы использовать это право[[9]](#footnote-9).

Кроме того, есть иные субъекты законодательного процесса, участие которых в законодательной деятельности напрямую зависит от их свободного выбора собственного поведения (его вида и меры)[[10]](#footnote-10).

Так, граждане, принимая решение участвовать или не участвовать в референдуме — всенародном голосовании, посредством которого при­нимается государственное решение, основываются на праве, закрепленном в конституциях и других законах. Как правило, в референдуме имеют право участвовать все лица, обладающие активным избирательным правом.

Если соблюдены все нормативно установленные условия, то решение, полученное в ходе референдума, считается принятым всем обществом путем прямого и свободного волеизъявления. Его юридическая сила нередко считается выше юридической силы законов, принятых парламентским путем. На такой позиции, например, стоит Конституционный Совет Франции, который объявил себя некомпетентным высказываться о конституционности законов, одобренных путем референдума, подчеркнув, что такие законы представляют собой «прямое волеизъявление национального суверенитета»[[11]](#footnote-11).

Государственные органы и должностные лица могут приобрести статус субъектов законодательного процесса в силу возложенных на них обязанностей. Так, согласно ст. 108 Конституции РФ Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает федеральные конституционные законы, а также федеральные законы по вопросам, указанным в ст. 106 Конституции. При принятии прочих федеральных законов вне зависимости от того, принял ли фактически Совет Федерации закон к рассмотрению в течение 14 дней или нет, указанный орган является участником законодательного процесса в силу ч. 2 ст. 105 Конституции РФ.

Принятие поправок к гл. 3-8 Конституции РФ требует одобрения (а значит, и участия) законодательных (представительных) органов не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции РФ).

Разработка проекта новой Конституции РФ и его принятие возложены на Конституционное Собрание (ст. 135 Конституции).

Комитеты, комиссии парламентов принимают участие в законода­тельном процессе согласно конституциям или регламентам. На них может быть возложена работа над законопроектами, регулирующими отношения в определенных сферах общественной и государственной жизни, т.е. они могут специализироваться на тех или иных отраслях права, либо через них проходят все законопроекты (так отличаются, соответственно, специальные комиссии и Большая комиссия парламента Финляндии).

Центральная комиссия референдума Российской Федерации участвует в законодательном процессе согласно Федеральному закону от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации»[[12]](#footnote-12), обеспечивая проведение всенародного голосования в России. К обязанностям Председателя Центрального избирательного совета в Испании относятся подведение итогов общенациональных референдумов, их официальное объявление, в том числе путем немедленного сообщения председателям правительства и палат парламента. Таким образом, осуществляя свои полномочия, данное должностное лицо является субъектом законодательного процесса.

Некоторые субъекты законодательного процесса должны отвечать специальным требованиям, относящимся к их численности:

1) предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ должно быть поддержано при голосовании группой численностью не менее трех пятых от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

2) граждане России могут приобрести статус субъектов законода­тельного процесса — инициаторов проведения референдума, объединившись в группу численностью не менее двух миллионов человек (ст. 8 Федерального закона «О референдуме Российской Федерации»).

Институт народной инициативы, предусмотренный законодательством рада стран, требует объединения в группу определенной численности (в Италии - 50 тыс. человек, в Бразилии - не менее 1% избирателей из не менее 5 штатов).

Таким образом, субъектами законодательного процесса являются субъекты права законодательной инициативы, а также граждане и их объединения, лица, обладающие специальной правосубъектностью (депутаты), их объединения, а также государственные органы, их подразделения, государственные, общественные организации, научные учреждения, которые тем или иным образом участвуют в создании закона.

Все субъекты могут быть разделены на следующие группы:

1) в обязательном порядке участвующие в законодательном процессе;

2) участвующие в законодательном процессе в силу специфики конкретного законодательного акта.

К первой группе относятся те, чье участие в законодательном процессе обусловлено их компетенцией, ролью, которую они играют в жизни государства: Парламент (его депутаты), палаты, комитеты, комиссии, глава государства, а также иные органы, непосредственно связанные с движением закона от реализации права законодательной инициативы до опубликования.

Указанные лица и органы всегда участвуют в законодательном про­цессе, поскольку это связано с их обязанностями. Исполнение возложенных обязанностей не исключает того, что в этом же процессе они могут реализовать предоставленные им права. Например, депутат Государственной Думы в России после осуществления права законодательной инициативы принимает участие в работе комитета и участвует в голосовании.

Вторую группу составляют те, чье участие в создании закона связано со спецификой конкретного законодательного процесса. Последняя может быть вызвана видом нормативного акта (конституция, поправки к ней), важностью общественных отношений, подлежащих регулированию (например, расходование федерального бюджета), процедурой принятия закона (референдум), особенностями сферы деятельности государства и общества (реализация законодательной инициативы высшими судебными органами по вопросам их ведения).

Все субъекты законодательного процесса:

1) участвуют в этом процессе в силу своих полномочий (прав и/или обязанностей), установленных, как правило, конституциями и принятыми в соответствии с ней иными законами;

2) совершают в рамках законодательного процесса действия, всегда взаимосвязанные, взаимобусловленные выполнением другими субъектами процесса возложенных на них полномочий, то есть действия, предпринимаемые субъектами, в полной мере приобретают логическую оправданность, значимость и целесообразность только при завершении всего процесса в целом;

3) действуют в рамках нормативно определенных процедур, вызы­вают (как правило) юридически значимые последствия;

4) действуют с целью создания закона.

Значение законодательного процесса в первую очередь связано с его ролью в механизме законотворчества.

Всякое государство выполняет социальную функцию. Его возник­новение и существование связаны с наличием социальной асимметрии в обществе[[13]](#footnote-13), которую оно разрешает, совершая управленческие действия в отношении общества. Конкретные пропорции разграничения сфер влияния между государством и гражданским обществом зависят от уровня развития последнего, наличия у него надежных механизмов самоуправления. Однако в любом случае государство определяет «правила» (в том числе и в нормативной форме), в силу которых «игра» различного рода сил должна заканчиваться социальным консенсусом.

Правотворчество государства - одна из форм управления обществом. Нормы законов являются прямым результатом деятельности институтов власти и их исполнение зависит от того, насколько точно были оценены возможность и необходимость законодательного регулирования процессов, происходящих в различных сферах государственной и общественной жизни.

Создание нормативного акта напрямую связано с выявлением по­требностей общества, закономерностей его развития, поскольку в философско-правовом смысле целью законотворчества является со­гласование интересов различных социальных групп общества путем их перевода на язык норм права[[14]](#footnote-14).

Право оказывает активное влияние на сознание общества в процессе взаимодействия с ним.

Введение в действие закона означает создание условий, позволяющих субъектам общества беспрепятственно и эффективно удовлетворять многообразные интересы и потребности[[15]](#footnote-15). Это в свою очередь приводит к качественному и количественному изменению таких потребностей, что вызывает необходимость в установлении новых нормативных регуляторов (т.е. принятии новых законов для регулирования развивающихся отношений в обществе).

Таким образом, закон — это не только результат восприятия, познания и прогнозирования законодателем потребностей общества: в отношениях «нормативная среда - правосознание общества» поступательное развитие одного элемента взаимосвязанно и взаимообусловлено изменениями качественных и количественных характеристик другого.

С этой точки зрения, природа законотворчества заключается в вы­явлении, освоении существующих интересов личности, общества, го­сударства и влиянии на них через закрепление в юридической форме норм поведения.

Законодательный процесс является формально-юридическим вы­ражением законотворческой функции государства. Он «отвечает» за технологию создания закона. В результате последовательной реализации составляющих его процедур в правовой среде начинает официально действовать новый закон - нормативный акт, создающий, изменяющий или отменяющий нормы права, а значит, влияющий на массовое правосознание общества.

Анализируя значение законодательного процесса, нельзя не учитывать того факта, что он составляет содержание деятельности парламентов.

Правотворческая деятельность парламентов претерпела исторически серьезные изменения, однако принятие законов продолжает оставаться главной функцией высших представительных органов власти. Стабильная нормативная регламентация процесса создания закона обеспечивает:

1) качественный уровень подготовки формы и содержания нормативного акта;

2) привлечение широкого спектра мнений различного рода политических сил с целью максимальное обеспечения интересов различных социальных групп;

3) эффективные механизмы контроля деятельности высших органов государственной власти в процессе законотворчества.

Таким образом, законодательный процесс имеет значение и только как процессуальная сторона законотворчества, отражающая его формальное содержание, но и является стабилизирующим фактором правовой системы общества.

**ГЛАВА 2. Стадии законодательного процесса**

**2.1. Внесение законопроекта в законодательный орган**

В рамках стадии законодательной инициативы происходит реализация уполномоченным субъектом своего права законодательной инициативы, т.е. права возбуждать перед законодательным органом вопрос об издании нового нормативного акта.

В юридической литературе нет единого мнения о законодательной инициативе как первой стадии законодательного процесса. Ряд авторов предлагает выделить этап создания (разработки) проекта нормативного акта[[16]](#footnote-16), выявление потребностей в принятии закона[[17]](#footnote-17), или деятельность по прогнозированию и планированию законодательного процесса[[18]](#footnote-18). Среди тех, кто признает стадию законодательной инициативы начальной стадией законодательного процесса, имеются разногласия по вопросам содержания и пределов этой стадии: следует ли считать, что она начинается внесением законопроекта или она включает этап предварительного обсуждения проекта, предшествующий внесению[[19]](#footnote-19). Высказывались мнения о том, что законодательный процесс начинается с включения законопроекта в повестку дня[[20]](#footnote-20). Таким образом, реализация права законодательной инициативы как стадия вообще исключалась из законодательного процесса.

Иногда можно встретить «смешение» понятий «законотворчество» и «законодательный процесс». Однако субъекты законотворчества не всегда могут быть участниками правоотношений, составляющих законодательный процесс, который протекает в формах, как правило, жестко установленных конституциями, законами, парламентскими регламентами[[21]](#footnote-21).

А.М. Мицкевич предлагает разграничение понятий: «создание нор­мативного акта» и «законодательная деятельность». Процесс создания акта подразделяется на подготовку проекта, рассмотрение и принятие его правотворческим органом, опубликование нормативного акта. За­конодательная деятельность является более узким понятием (что следует из соотношения «нормативный акт» — «закон», где последний является одним из видов нормативных актов). Она состоит из законодательной инициативы, обсуждения законопроекта, утверждения или принятия закона, опубликования закона[[22]](#footnote-22).

Таким образом, исследователи выделяют деятельность специально уполномоченных органов по созданию закона.

Принимая во внимание самоценность и значимость процессуальной стороны законотворчества, а также место закона в системе нормативных актов, следует определять содержание данной стадии только деятельностью органов и должностных лиц по реализации права законодательной инициативы. С формально-юридической точки зрения такая реализация начинается с внесения законопроекта (законодательного предложения) в законодательный орган, поскольку именно с этого момента возникает обязанность последнего принять его к рассмотрению.

Круг субъектов права законодательной инициативы не является одинаковым для разных государств. Как правило, в него входят глава государства (монарх, президент), палаты парламента, постоянные комиссии и комитеты палат. Иногда этим правом могут обладать иные субъекты: советы крупных регионов, Генеральный прокурор, Верховный суд и некоторые другие органы по вопросам своей компетенции, сенаторы, депутаты. Последние вправе предложить законопроект от собственного имени (Бразилия, Египет, Польша) или же законодательная инициатива может принадлежать только определенной группе депутатов.

Для некоторых стран характерен достаточно широкий круг субъектов права законодательной инициативы. Так, на Кубе такое право предоставлено депутатам, Государственному совету, Совету министров, комиссиям Национальной ассамблеи народной власти, Национальному комитету, Профцентру трудящихся Кубы и национальным руководствам других массовых общественных организаций, Народному верховному трибуналу по вопросам отправления правосудия, Генеральной прокуратуре по вопросам ее компетенции, а также не менее чем 10 тыс. избирателей.

В США, напротив, таким правом обладают только парламентарии (исключение составляет проект бюджета, который представляется Президентом); в Финляндии — только президент и парламентарии. Правительства весьма активно участвуют в законодательном процессе. Наиболее заметна их роль в странах, где существует институт ответственного правительства, которое осуществляет право законодательной инициативы либо непосредственно, либо через депутатов правящей партии.

В ряде стран существует институт народной инициативы. На практике это означает, что проект, подписанный определенным числом граждан, должен быть принят к рассмотрению парламентом. Народная инициатива довольно часто применяется в Швейцарии, в других странах практически не используется[[23]](#footnote-23). Нередко конституции ограничивают перечень общественных отношений, которые могут быть урегулированы законом, принятым на основе народной инициативы. Так, в Испании она запрещена по вопросам, подлежащим регулированию органическими законами, относящимися к налоговым или международным отношениям, а также к проблеме помилования.

В России есть примеры установления права законодательной ини­циативы граждан в субъектах Федерации. Согласно Закону г. Москвы от 14 декабря 1994 года «О законодательных актах города Москвы»[[24]](#footnote-24) правом законодательной инициативы обладают жители города, которые реализуют его путем внесения в Московскую городскую Думу петиций с предложениями принятия законодательных актов, отмены или изменения ранее принятых.

Реализация права законодательной инициативы может зависеть от вида законодательного акта.

В России предложения о поправках и пересмотре положений' Кон­ституции РФ могут вносить Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или Государственной Думы (ст. 134 Конституции РФ).

Как правило, круг субъектов права законодательной инициативы установлен в конституциях. Однако есть примеры закрепления соот­ветствующих положений в иных нормативных актах. Характерен «разброс» норм, закрепляющих круг субъектов законодательной инициативы для англосаксонской системы права.

Законодательной деятельностью, в том числе на стадии реализации права законодательной инициативы, должны заниматься лица, обладающие качествами, позволяющими им, оценивая перспективы развития государства, выявить необходимость в урегулировании общественных отношений с помощью законодательных механизмов, адекватно и своевременно отреагировать на потребности общества.

Субъективное право является гарантируемой государством мерой возможного (дозволенного) поведения лица, обладающего данным правом. Содержание права законодательной инициативы включает три элемента[[25]](#footnote-25):

1) возможность управомоченного лица — субъекта права законо­дательной инициативы - внести в законодательный орган законопроект или законодательное предложение;

2) возможность субъекта права законодательной инициативы требовать от парламента включения законопроекта или законодательного предложения в повестку дня или представления мотивированного отказа, основанного на соответствующих нормах;

3) возможность субъекта права законодательной инициативы обра­титься к уполномоченным органам за защитой своих нарушенных прав.

Праву субъекта законодательной инициативы корреспондирует обязанность парламента рассмотреть поступившее предложение. Однако последний не «связан» внесенным предложением по существу, т.е. не обязан принять предлагаемый закон.

Очевидно, что обязанность законодательного органа:

1) является гарантией реализации права законодательной инициативы;

2) определяет статус субъекта законодательной инициативы, выделяя его таким образом из круга иных участников законодательной деятельности;

3) с формально-юридической точки зрения служит основой для реализации механизма судебной защиты в случаях нарушения парламентом права субъекта законодательной инициативы.

Содержание конкретных процедур, определяющих последовательность действий субъекта права законодательной инициативы, зависит от расстановки политических сил, а также от содержания самого нормативного акта.

В России законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изме­нении финансовых обязательств государства, а также другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ). Согласно Регламенту Государственной Думы для подготовки такого заключения установлен 14-дневный срок. Однако нормы Регламента не являются обязательными для Правительства. Кроме того, отсутствует точное указание на то, что считать датой начала исчисления такого срока[[26]](#footnote-26).

Порядок внесения законопроекта непосредственно в законодательный орган имеет ряд особенностей.

В некоторых странах они могут быть представлены в любую из палат (Италия), в других - делается исключение для финансовых биллей: ими занимается нижняя палата (США); в ФРГ законопроекты вносятся только в Бундестаг. В ряде случаев процедура внесения обусловлена характером правоотношений, регулируемых актом: в Колумбии законопроект, касающийся международных отношений, вносится в верхнюю палату - Сенат.

Еще одним достаточно необычным для российского правосознания способом внесения законопроекта является участие в жеребьевке. До 20 депутатов (в зависимости от числа пятниц, представленных в распоряжение депутатов — «рядовых членов») получают возможность внести свои билли. Дальнейшее прохождение зависит во многом от того, какое место депутат занимает в списке. Чем ближе он к его началу, тем на более раннюю пятницу будет назначено обсуждение его предложения[[27]](#footnote-27).

Право законодательной инициативы может быть реализовано в форме законодательного предложения или готового законопроекта. Теоретически, разница между этими двумя формами следует из буквального смысла терминов: первое имеет в виду идею, концепцию будущего закона, второе - предполагает наличие текста со всеми атрибутами закона (преамбулой, статьями, параграфами, точными формулировками; и т.д.)[[28]](#footnote-28), т.е. законодательное предложение отличается более облегченной формой реализации (например, может быть сделано в устной форме).

На практике выбор формы может зависеть от вида субъекта законодательной инициативы. Так, во Франции Правительство вносит законопроекты, а парламентарии — законодательные предложения. В Финляндии право законодательной инициативы реализуется Президентом республики в форме «правительственного предложения», а парламентом - в форме «парламентской инициативы»[[29]](#footnote-29).

В Москве жители города вносят в Московскую городскую Думу законодательные предложения в форме петиций, а все прочие субъекты права законодательной инициативы — только законопроекты[[30]](#footnote-30). В принципе такое разграничение обосновано: граждане (в большинстве) не располагают необходимой подготовкой и квалифицированным персоналом для подготовки полноценного законопроекта, отвечающего всем требованиям к такого рода документам.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 104) предусматривает внесение в Государственную Думу только законопроектов. Однако Регламент Государственной Думы[[31]](#footnote-31) содержит указания на осуществление законодательной инициативы и в иных формах.

Согласно ст. 104 Регламента «законодательная инициатива осуще­ствляется в форме внесения в Государственную Думу:

а) проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов (далее - законопроекты);

б) законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признание этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

в) поправок к законопроектам.

Непосредственно в Конституции РФ термины «законодательное предложение» и «поправки к законопроектам» используются только в контексте ст. 134: «предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации». Таким образом, форма законодательного предложения может быть использована субъектом законодательной инициативы только для внесения изменений в Конституцию РФ.

Внося законодательное предложение, депутат не «связан» фор­мальными рамками, что позволяет оперативно реагировать на возникающие потребности общества в нормативном регулировании. С другой стороны, запрет устной формы для внесения законодательного предложения может способствовать повышению ответственности депутата, а также законодательного органа. Такой запрет уменьшит число необоснованных идей, выдвигаемых в процессе реализации законодательной инициативы, и поможет «не потерять» ценные предложения, например, в ходе сессионных выступлений.

**2.2 Обсуждение и доработка законопроекта в законодательном органе**

Это наиболее важная и объемная стадия законодательного процесса, в рамках которой выделяются отдельные этапы, по мнению ряда авторов, являющиеся самостоятельными стадиями: чтения, обсуждения в комитетах (комиссиях). Они не являются обязательными, поскольку теоретически возможна ситуация, когда законопроект может быть принят и после первого чтения.

Чтением называется обсуждение законопроектов на пленарных заседаниях палат. В большинстве стран проект проходит три чтения (хотя законодательная практика знает примеры одного, двух и четырех чтений).

Значимость этапов различна для законодательных процессов разных стран. Так, для ФРГ наиболее важно первое чтение, когда происходит обсуждение отдельных положений закона. В США первое чтение фактически не имеет значения, поскольку проект сразу направляется в комитет.

По общему правилу смысл первого чтения заключается в том, чтобы определить, «нужен ли такой закон» (Б.А. Страшун). В некоторых парламентах первое чтение состоит из дебатов по общим принципам - законопроекта.

Итогом первого чтения является голосование: при отрицательном решении проект снимается с повестки дня, при положительном — пере­едается в постоянную комиссию (комитет) в соответствии с профилем проекта.

Наиболее типична организация работы над законопроектом на данной стадии законодательного процесса в США, где основная деятельность Конгресса осуществляется не им самим, а многочисленными комитетами, формируемыми как Палатой представителей, так и Сенатом. В зависимости от своего содержания билль передается на рассмотрение профильного комитета. Передача документа в тот комитет, где заседает выдвинувший его депутат, позволяет отстаивать, проект на всем его пути от внесения до обсуждения в согласительном комитете. Члены последнего, как правило, избираются из состава того комитета, куда первоначально был направлен законопроект.

Для того чтобы содержащиеся в билле формулировки позволили передать его на рассмотрение в надлежащий комитет, документ проходит Ведомство законодательных консультаций, а также обсуждается с юристом соответствующего комитета.

Документ может быть направлен не в один, а в несколько комитетов. В этом случае возможны три варианта движения билля:

1) одновременное направление в несколько комитетов;

2) последовательное направление законопроекта или его части вначале в один, а затем в другой или другие комитеты;

3) направление отдельных частей законопроекта в разные комитеты одновременно или последовательно.

При определении комитета (комиссии), которому законопроект должен быть передан на рассмотрение, могут возникать конфликты. Как правило, в таких ситуациях решающее слово остается за палатой, при которой образуются комиссии. Если вопрос о компетенции не затрагивается, но рассматриваемый законопроект входит в круг интересов нескольких комиссий, то каждая из них может потребовать, чтобы им была предоставлена возможность высказать мнение по интересующему вопросу. Такое решение спорных вопросов принято, например, во Франции. В России Регламентом Государственной Думы не предусмотрены процедуры урегулирования подобных конфликтов. Фактически последней инстанций является Совет Государственной Думы.

Работа комитетов над законопроектами, принятыми к производству, состоит из двух стадий.

На первой стадии билль исследуется для того, чтобы выяснить, какие экономические, политические и иные последствия он может вызвать. Отосланные в комитет проекты заносятся в календарь комитета наряду с иными вопросами, находящимися там на рассмотрении. Палата может изъять законопроект из данного комитета и переслать в другой, но редко использует это право[[32]](#footnote-32). Как правило, профильный комитет палаты сразу же направляет поступивший законопроект в правительственные учреждения, и дальнейшая работа зачастую ведется совместно. Кроме того, заслушиваются мнения представителей различных организаций, экспертов.

Передача документа из комитета в подкомитет регулируется правилами самого комитета.

3а этой стадией следует «исполнительная сессия» — главная часть работы, которая носит конфиденциальный характер. Комитет обладает широкими полномочиями в отношении переданного ему билля: он может доложить билль палате, ничего в нем не меняя, выбросить отдельные статьи, внести новые, изменить редакцию и название билля, разработать альтернативный проект. Фактически он может составить новый билль, поскольку действует независимо[[33]](#footnote-33).

В России после передачи Советом Думы законопроекта в соответ­ствующий комитет, последний самостоятельно определяет порядок его подготовки и рассмотрения. Основная работа проводится в парламентских подкомитетах. На второе чтение законопроект выносится с таблицами поправок, рекомендуемых комитетом соответственно к отклонению или к принятию.

Рассмотрение законопроекта в Парламенте начинается с передачи его в Совет при Председателе Парламента. Первое обсуждение происходит на пленарном заседании Совета, где все депутаты могут высказать свое мнение (так называемые «ремиссионные дебаты»).

Только после этих процедур законопроект попадает в специальные комиссии, для которых характерен закрытый порядок работы, хотя они имеют право привлекать экспертов, чиновников, исследователей, представителей общественных организаций. Законопроект проходит два заседания комиссии, по результатам последнего составляется памятная записка, а также фиксируются возражения и различные точки зрения по положениям законопроекта, который затем передается на пленарное заседание Парламента.

После пленарного заседания законопроект попадает в Большую комиссию, задача которой - детальное рассмотрение самого законопроекта и всех замечаний к нему. Памятная записка Большой комиссии - основа для второго чтения парламента.

Таким образом, тщательная полноценная работа парламентских комиссий, внесение поправок — стали (прежде всего, для парламентской оппозиции) основными инструментами участия в законодательном процессе.

Однако, значение комитетов (комиссий) парламента не одинаково в различных парламентах. Каким бы ни было соотношение выполняемой ими работы с деятельностью палат, наличие двух форм обсуждения (сессионного и в рамках комитетов/комиссий) приводит к сочетанию исследований общих положений проекта и детальных формулировок, что способствует:

1) оптимизации законодательного процесса;

2) улучшению качества законотворчества.

Второе чтение означает обсуждение законопроекта по существу. Как правило, оно проводится по докладу комитета (комиссии), работавшего с проектом. Такой доклад имеет чрезвычайно важное значение. Его текст изучается депутатами до обсуждения в палате и, соответственно, оценки, выводы, в нем представленные, могут повлиять на позицию депутатов, еще не сформировавших собственного четкого мнения. В тексте доклада могут содержаться:

1) указания на разногласия, возникшие в отношении отдельных положений законопроекта;

2) указания на намерения меньшинства прибегнуть к механизму внесения поправок во время обсуждения проекта в палате.

На стадии второго чтения происходит обсуждение и голосование каждой статьи проекта, отдельных поправок, однако уже невозможно изменить основы законопроекта, принятые на первом чтении. Если по какой-либо причине значительная часть депутатов не согласна с содержащимися в проекте принципиальными решениями, возможно его отклонение и прекращение всякой работы над данным законопроектом. Часто регламенты требуют представления поправок в письменном виде и заранее, чтобы комиссия (комитет), работающая над проектом, а также все депутаты могли получить их своевременно и выработать к ним свое отношение. Поэтому во Франции, например, установлены сроки внесения поправок: 8 дней до обсуждения в палате[[34]](#footnote-34). При третьем чтении законопроект обсуждается и голосуется в целом со всеми принятыми ранее поправками. Новые поправки не допускаются за исключением чисто редакционных. Теоретически на этой стадии законопроект также может быть отклонен, например, если для его принятия требуется квалифицированное или абсолютное число голосов, а его сторонники не смогли набрать требуемого количества[[35]](#footnote-35).

Обсуждение в ходе любого чтения может быть фракционным или свободным. При фракционном обсуждении выступают лидеры фракции или уполномоченные ею депутаты для изложения позиции фракции по обсуждаемому законопроекту. В Израиле, Великобритании обсуждение фактически бывает только фракционным. Свободное обсуждение, когда депутат может высказать свою точку зрения, проводится очень редко, и каждый раз по специальному разрешению парламента.

Голосование в некоторых странах сравнительно свободно и не подчиняется фракционной дисциплине, в других — жестко связано партийной дисциплиной (в Великобритании оно свободно только по вопросам морали; в 1972 г. было проведено свободное голосование по вопросу о вступлении в «Общий рынок»). Для проведения свободного голосования необходимо специальное решение парламента.

Используются разные способы голосования:

1) открытое - поднятием рук или «голосование ногами», когда сторонники законопроекта в парламенте выходят в одну дверь, а его противники - в другую, и счетчики в дверях подсчитывают число тех и других (Великобритания, Индия, США);

2) тайное — бюллетенями и при помощи электронного голосования (Палата представителей США, Финляндия, Швеция);

3) поименно открытое голосование[[36]](#footnote-36).

Законопроект, одобренный той палатой, в которую он был внесен, направляется вместе с сопроводительными документами в другую палату.

**2.3. Принятие законов**

Содержание данной стадии различается в разных парламентах в зависимости от их структуры.

В однопалатных парламентах принятие закона составляет последнее голосование, т.е. последнее (или единственное) чтение.

В парламентах, состоящих из двух палат, законопроект становится законом, если он принят в одинаковом тексте в обеих палатах. Как правило, во второй палате законопроект проходит те же стадии, что и в той палате, в которую он был внесен. На практике существуют процедуры «молчаливого одобрения», которые заключаются в отсутствии официальной реакции на закон, поступивший в верхнюю палату.

Так, согласно ст. 105 Конституции России с момента принятия Государственной Думой законопроект становится федеральным законом. До прохождения Совета Федерации это еще не действующий федеральный закон, но уже и не законопроект, а принятый палатой акт, поступающий на рассмотрение другой палаты[[37]](#footnote-37). Федеральный закон должен получить выраженное или молчаливое одобрение Совета Федерации. Без этого невозможно его дальнейшее движение. Процедуры «молчаливого одобрения» не могут применяться в тех случаях, когда Конституцией РФ прямо предусмотрено обязательное рассмотрение верхней палатой федеральных законов (ст. 106-107).

В случае возникновения у палат разногласий применяется механизм выработки согласованного решения. Его процедуры определяются положением палат.

При равноправных палатах применяются различные примирительные процедуры, целью которых является достижение компромисса, поскольку если одна из палат окончательно отвергнет законопроект, то такой законопроект не может быть внесен вновь на той же сессии парламента. Выработка и принятие согласованного текста законопроекта осуществляется двумя основными методами.

1. Метод челнока состоит в том, что спорный законопроект пересы­лается из одной палаты в другую до тех пор, пока одна из них не согласится с предложениями другой либо пока законопроект не будет отвергнут окончательно (применяется в парламентах Аргентины, Боливии, Венесуэлы). К отрицательным сторонам метода челнока относится сложность в применении, а также тот факт, что примирение достигается непосредственно палатами, в результате чего законодательный процесс затягивается.

2. Метод согласительных комитетов подразумевает совершение примиренческих механизмов не палатами, а по их поручению специальными органами.

Положения билля, принятого Палатой представителей, могут быть значительно изменены согласительным комитетом. В этом случае депутаты - авторы документа могут в соответствии с регламентом палаты обратиться к членам согласительного комитета с рекомендацией сохранить прежнюю редакцию отдельных положений. Подобная просьба, если решение по ней было принято палатой представителей, не является обязательным для согласительного комитета, но все-таки обладает некоторой силой. Члены согласительного комитета считают, что такие рекомендации усложняют процедуру принятия решений, которая должна носить гибкий характер, а значит, не может быть связана рекомендациями одной из сторон.

Альтернативным вариантом является обращение (с письмом или лично) авторов документа, принятого палатой, или его отдельных по­ложений, к членам согласительного комитета — депутатам о поддержке позиции палаты[[38]](#footnote-38).

О принятом решении комитет докладывает палатам, которые могут либо принять его предложения, либо отклонить его целиком. За палатами сохраняется право вернуть билль согласительному комите­ту для повторного рассмотрения[[39]](#footnote-39). Как правило, доклад согласительного комитета принимается. В противном случае либо возобновляются переговоры между палатами, либо законопроект считается «похороненным», а на него уже затрачены огромные силы (в том числе и материального характера). Тем не менее, окончательный вариант текста, представляемый в палату для принятия, редко является идентичным тому, который был принят палатой представителей или сенатом[[40]](#footnote-40).

Процедура преодоления возражений применяется в тех бикамеральных парламентах, где верхняя палата выполняет сдерживающую функцию.

Существует два основных способа преодоления возражения верхних палат.

1. Возражение преодолевается самой нижней палатой путем повторного голосования.

2. Возражения верхней палаты преодолеваются совместным заседанием палат по спорному вопросу

Таким образом, наличие двух палат парламента и необходимость достижения ими компромисса являются стабилизирующим фактором не только законодательного процесса, но и в целом общественной жизни.

После прохождения представительного органа законопроект ста­новится законом, то есть закон принимается, но он еще не является действующим актом. Для его вступления в силу требуется проведение процедур санкционирования и промульгации.

В странах, воспринявших британскую модель парламента, указанные процедуры с формальной точки зрения проводятся внутри парламента, так как глава государства входит в его состав наряду с палатами.

B других странах они проводятся вне парламента, хотя иногда представительный орган власти в них участвует[[41]](#footnote-41).

Промульгация является предметом рассмотрения специального параграфа, поскольку является самостоятельной стадией законодательного процесса.

Санкционирование закона осуществляется главой государства путем подписания его официального текста. Понятие санкционирования напоминает о временах абсолютной власти монархов, когда закон, принятый парламентом, вступая в силу только при непременном условии, что глава государства с ним согласен и свое согласие выражает подписью. В противном случае глава государства отказывается подписать закон, налагая на него абсолютное вето: закон выбрасывается в корзину[[42]](#footnote-42).

Постепенно глава государства утрачивал свои полномочия в области законодательного процесса, институт абсолютного вето трансформировался в институт отлагательного вето[[43]](#footnote-43).

Процедура санкционирования (подписания) — одна из форм участия глав государств в законодательном процессе. Однако в конституциях не всегда достаточно ясно закрепляется их роль в принятии законов.

**2.4. Президентское вето. Суть права вето**

Право вето является важной формой участия президента в законо­дательном процессе. Значимость этого права возрастает в силу того, что оно принадлежит президенту и является одним из традиционно закрепляемых за ним полномочий.

В большинстве демократических государств, имеющих президента с полномочиями главы государства, существует право вето как эффективное средство воздействия на деятельность парламента. Таким правом президента наделяют конституции президентских, полупрезидентских (смешанных), а также некоторых парламентских республик.

Право вето — это право главы государства не согласиться с законом, принятым парламентом, и еще не вступившим в силу. Право вето используется главой государства на стадии подписания закона или промульгации.

Конституционное право, выделяет две основные разновидности вето: абсолютное (или резолютивное) и относительное (или отлагательное). Аб­солютное, или резолютивное, вето состоит в том, что отказ главы государ­ства утвердить (подписать) закон, принятый парламентом, является окончательным и не может быть преодолен. Относительное, или отлага­тельное, вето представляет собой такой запрет, налагаемый главой госу­дарства на закон, принятый парламентом, который может быть парламентом преодолен. В настоящее время абсолютное вето практически не применяется (в Англии последний случай абсолютного вето датируется 1707 г.), хотя формально и не исключается. Абсолютное вето непосредственным образом связано с понятием санкционирования закона, которое своими корнями уходит во времена борьбы между монархами и парламентами. Развитие конституционного права привело к тому, что глава государства утратил право по своему усмотрению отвергать принятый парламентом закон, а вето стало относительным (отлагательным). Ныне термин «санкционирование» сохранился в сравнительно немногих конституциях, и большинство из них говорит о подписании или о промульгации[[44]](#footnote-44).

Как правило, вето распространяется на законопроект в целом, и не может распространяться на отдельные его положения. Это создает часто неудобства, так как президенту приходится либо одобрять законопроект целиком с неугодными ему статьями, либо опротестовывать весь законопроект по причине присутствия в нем статей, с которыми президент не согласен.

В России вето трудно назвать выборочным, поскольку Конституция говорит о праве Президента отклонить закон, не уточняя это право в отношении его отдельных положений и статей. Вместе с тем, как показывает практика реализации этого президентского полномочия, Президент может не согласиться как с законом в целом, так и с каким-либо его отдельным положением.

Конституции, не указывая подробных оснований для отклонения президентом закона парламента, при этом могут содержать требования об обоснованности и мотивированности президентского вето. Конституция РФ 1993 г. также не закрепляет перечня оснований для отклонения. Вместе с тем на практике наиболее частыми причинами отклонения Президентом РФ принятых Федеральным Собранием законов являются: несоответствие Конституции, неясность источников финансирования. Так, нередко выявляется несоответствие отдельных статей и положений закона статье 72 Конституции РФ (в части разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами), статьям 10 и 73 Конституции, когда наблюдается вторжение в компетенцию других ветвей власти или в компетенцию субъектов Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению.

Процедура преодоления вето в основных чертах закреплена в конституциях. Конституционные положения, регулирующие эту процедуру в разных странах, являются сходными по своей сути и, как правило, закрепляют следующее: конституционное право вето президента на стадии промульгации, заключающееся в отказе подписать закон, принятый парламентом, и возвращении его в парламент с мотивированными возражениями (относительное вето); срок, в течение которого президент может использовать право вето (применяются разные сроки, как правило, в пределах от 30 до 10 дней); право повторного рассмотрения парламентом возвращенного президентом закона; основной способ преодоления президентского вето в парламенте квалифицированным (в две трети, реже — в три четверти) большинством голосов либо простым большинством голосов (как правило, на пленарном заседании); наконец, конституционную обя­занность президента подписать закон в установленный срок, если вето преодолено парламентом. Подробно процедура преодоления вето в парламенте регулируется нормами регламентов.

Принятый парламентом закон направляется для подписи главе го­сударства, который в установленный срок (иногда этот срок точно не определен) может либо подписать его, либо отказать в санкции (подписи), т.е. наложить вето. Сам акт наложения вето состоит в том, что глава государства составляет послание, в котором излагаются его мотивированные возражения против закона. «Опротестованный» закон вместе с посланием направляется главой государства парламенту, который может поступить двояко:

а) принять возражения главы государства и внести соответствующие изменения в закон, вновь отправив его для получения санкции;

б) отклонить возражения главы государства, для чего необходимо повторное одобрение закона, как правило, квалифицированным большинством голосов[[45]](#footnote-45).

Однако, если в течение 10-дневного срока окончится сессия Конгресса, то все, не подписанные Президентом билли, считаются отклоненными. Такая форма отклонения носит название «карманного вето». Подобные случаи возникают, если Конгресс направляет Президенту закон менее чем за 10 дней до окончания работы своей сессии, а Президент не хочет его утверждать, то тогда глава исполнительной власти намеренно задерживает его у себя и не возвращает со своими возражениями в Конгресс. У Конгресса не остается времени для проведения повторного голосования по данному биллю, в результате чего он отклоняется, по крайней мере, до следующей сессии Конгресса. В этом случае карманное вето приобретает определенный эффект абсолютного вето.

В России подписание и обнародование принятого федерального закона является конституционной обязанностью Президента Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации после одобрения Советом Федерации федерального закона, последний в течение пяти дней направляется Советом Федерации Президенту. Также Президенту направляются и те, принятые Государственной Думой федеральные законы, которые не были рассмотрены Советом Федерации в четырнадцатидневный срок. Однако Президент не должен подписывать федеральные законы в обязательном порядке, у него всегда имеется возможность отклонить феде­ральный закон, еще раз вернув депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации к его рассмотрению. Согласно статье 107 части третьей Конституции Российской Федерации, если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления к нему федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. В этом случае Президент использует свое право отлагательного вето. Конституция Российской Федерации, впрочем, как и ряд других конституций, термин «вето» не употребляет. Вместе с тем по существу это право вето предусмотрено частью третьей статьи 107. При повторном рассмотрении Федеральное Собрание может согласиться с доводами Президента, изменить закон или вообще отказаться от его принятия. Если же Федеральное Собрание настаивает на своем первоначальном решении, оно может преодолеть вето Президента, но для этого нужно квалифицированное большинство голосов, т.е. не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Если при по­вторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

Из Конституции Российской Федерации не следует, что Президент может возвращать в палаты Федерального Собрания законы, принятые с соблюдением требований Конституции и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения, а значит, и без мотивов отклонения.

В то же время в случае нарушения установленного Конституцией порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент Российской Федерации вправе в силу части 2 статьи 80 и части 1 статьи 107 Конституции РФ вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. Президент РФ не может использовать свое право вето в отношении федеральных конституционных законов. Вместе с тем отсутствие такого права не означает, что в случае обнаружения в переданном на подпись федеральном конституционном законе несоответствия конституционным нормам Президент не вправе обратиться к палатам Федерального Собрания с предложением рассмотреть спорные вопросы. Президент в этом случае выступает как гарант Конституции Российской Федерации. Однако юридической силой вето такое обращение не обладает. Окончательно спор в подобных случаях должен быть решен Конституционным Судом Российской Федерации.

**2.5. Опубликование закона и вступление его в силу**

Опубликование закона[[46]](#footnote-46) означает помещение его текста в установленном официальном печатном издании, которое воспроизводит полный аутентичный текст закона. Целью данной стадии законодательного процесса является официальное доведение до сведения исполнителей содержания принятого акта, широкое ознакомление с законом обще­ственности, граждан и государственных органов, издание разного рода официальных дубликатов.

Различается неофициальное и официальное опубликование закона. При неофициальном опубликовании сообщение об издании закона или изложение его содержания осуществляется издательствами, ведомственными органами, научными учреждениями, организациями. Неофициальное опубликование имеет только информационное значение и не порождает правовых последствий. В его процессе могут быть представлены не только вновь принятые законы, но и законы, утратившие силу, а также проекты законов.

Официальное опубликование закона необходимо для создания дубликатов официального текста принятого закона и определения вступления его в силу.

Оно имеет формально-юридическое значение и заключается в нормативно урегулированном объявлении от имени уполномоченного субъекта законодательного процесса для всеобщего сведения полного и точного текста принятого закона путем его помещения в предусмотренном законодательством официальном издании, на которое можно ссылаться в сводах и собраниях законодательства, актах применения права, печатных работах, судебных заседаниях и т.д.[[47]](#footnote-47)

Опубликование является составляющей более широкого понятия — обнародование (оглашение) закона. На практике иногда происходит смешение данных терминов. Так, согласно Федеральному закону от 14 июня 1994 года «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»[[48]](#footnote-48) под обнародованием понимается только доведение федерального закона до общего сведения по телевидению и радио, а под опубликованием — воспроизведение его текста в печати. Конституция России содержит три термина «официальное опубликование», «опубликование» и «обнародование». В частности, на Президента РФ возложена обязанность обнародования закона. Если понятие «официальное опубликование» не рассматривать как одну из составляющих понятия «обнародование», то действия Президента РФ должны сводиться только к доведению закона до всеобщего сведения с помощью радио и телевидения. Это, однако, является неадекватным толкованием конституционного термина: «обнародование»[[49]](#footnote-49).

Дата опубликования имеет важное значение, поскольку от нее ведется отсчет срока, установленного для вступления закона в силу.

Пока закон официально не опубликован, он не может вступить в силу. Это является одним из основополагающих конституционных принципов современных государств: неопубликованные законы не применяются (ст. 15 Конституции РФ). Невозможны в этом случае и другие формы его реализации — соблюдение, исполнение, использование. Если предполагается, что гражданин обязан знать законы, то их опубликование есть необходимое условие получения гражданами такого знания.

В законе выражена государственная общеобязательная воля. Его создание и окончательное оформление этой воли предполагает включение закона в систему правового регулирования, а это невозможно без официального ознакомления с его предписаниями всего общества, отдельных граждан, государственных органов и должностных лиц.

Значимость и самостоятельность данной стадии обусловлены тем, что право на информацию о новых правовых актах - одно из обще­признанных международным сообществом прав человека.

Именно официальное опубликование служит гарантией того, что публикуемый текст полностью соответствует подлиннику, то есть тому тексту, который был принят законодательным органом (или референдумом) и подписан компетентным должностным лицом. В отличие от иных способов обнародования, целью которых также является доведение до сведения законов (информативная функция), официальное опубликование носит удостоверяющий характер[[50]](#footnote-50).

Таким образом, официальное опубликование - завершающая стадия законодательного процесса, для которой характерны следующие признаки:

1. Носит юридический, официальный характер, происходит в нормативно определенных рамках;

2. Осуществляется от имени или по прямому нормативно закрепленному поручению представительного органа;

3. Выполняет информационную функцию, которая заключается в доведении до всеобщего сведения текста закона путем его первичного обнародования (оглашения), и функцию удостоверения, поскольку результатом является официальное издание, то есть документ, удостоверяющий действие закона, его точный текст, на который можно ссылаться в процессе применения норм права, в печатных изданиях и т.д.

## Глава 3 Уголовный кодекс Российской Федерации

Работа над проектами кодифицированного уголовного законодательства началась сразу после распада СССР. Первый проект Уголовного кодекса был внесён Президентом РФ в Верховный Совет 19 октября 1992 года, он уже предусматривал многие изменения, определившие облик нового уголовного законодательства России: приоритет охраны жизни и здоровья человека, верховенство норм международного права и гуманизация ответственности за преступления небольшой тяжести; тем не менее, этот проект так и не был рассмотрен Верховным Советом, поскольку был отвергнут Комитетом по законодательству и судебно-правовой реформе[[[51]](#footnote-51).

В 1993—1994 годах велась также работа по разработке альтернативных проектов Уголовного кодекса. Если Особенная часть этих проектов в целом совпадала с проектом 1992 года, то в Общей части имелись значительные расхождения: предусматривались такие новации, как введение уголовной ответственности юридических лиц, разделение уголовного законодательства на кодифицированное и некодифицированное, понижение возраста уголовной ответственности, введение кары как цели наказания и т. д.[[52]](#footnote-52)

В октябре 1994 года на рассмотрение в Государственную Думу поступают два проекта Уголовного кодекса: президентский (основанный на проекте 1992 года) и депутатский (основанный на итогах разработки альтернативных проектов); начинается долгая и кропотливая работа по согласованию двух проектов, в ходе которой было рассмотрено более 2000 замечаний, поступивших от депутатов. Наконец, 19 июня 1995 года проект принимается Государственной Думой в третьем чтении, однако Совет Федерации его отклоняет. 24 ноября 1995 года Государственная Дума, проголосовав в четвёртый раз, повторно принимает проект, но в декабре на него накладывает вето Президент; создаётся новая согласительная комиссия и проект отправляется на повторную доработку[[53]](#footnote-53).

Наконец, 24 мая 1996 года окончательный вариант Уголовного кодекса РФ принимается Государственной Думой. 5 июня 1996 года он одобряется Советом Федерации, а 13 июня 1996 года он подписывается Президентом РФ.

Принятый в 1996 году Уголовный кодекс Российской Федерации сменил Уголовный Кодекс РСФСР 1960 года. Среди наиболее существенных изменений можно назвать достаточно полное отражение в нём новых экономических и политических реалий российского общества, переход к приоритетной защите прав и свобод человека, а не интересов государства, усиление ответственности за наиболее тяжкие преступления и снижение ответственности за преступления небольшой тяжести, совершённые впервые, новые основания освобождения от уголовной ответственности и другие нововведения, призванные усилить профилактический потенциал уголовного закона[[54]](#footnote-54).

Значительно изменена была Особенная часть: введено около 70 новых составов преступлений, декриминализовано более 80 составов, ранее предусматривавшихся УК РФ; в диспозиции и санкции практически всех статей, которые перешли из УК РСФСР в УК РФ, были внесены изменения[[55]](#footnote-55).

Порядок введения в действие Уголовного кодекса РФ изложен в специальном федеральном законе «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации». Согласно ему, Уголовный кодекс РФ вступил в силу с 1 января 1997 года, за исключением некоторых положений. Согласно ст. 4 этого закона, отдельные положения о наказаниях вводятся в действие по мере создания необходимых условий для их исполнения, но не позднее определённого срока: нормы о наказании в виде обязательных работ — не позднее 2004 года, о наказании в виде ограничения свободы — не позднее 2005 года, и о наказании в виде ареста — не позднее 2006 года.

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Уголовного кодекса РФ он распространяет своё действие на всю территорию Российской Федерации (территориальный принцип действия уголовного закона в пространстве).

Уголовный кодекс РФ постоянно изменяется, за время его действия (с 1 января 1997 года по 1 января 2007 года) было принято 25 законов, внёсших в него более 300 изменений[[56]](#footnote-56)http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1152390 - cite\_note-23.

Учёными называются следующие основные направления совершенствования Уголовного кодекса Российской Федерации[[57]](#footnote-57):

* Разработка новых, более эффективных видов наказания и совершенствование существующих с целью снизить долю лишения свободы в структуре применяемых наказаний.
* Обновление и совершенствование норм об экономических преступлениях в связи с развитием правовой базы экономических отношений, появлением их новых форм.
* Обновление и совершенствование норм об ответственности за совершение преступлений террористического характера, а также норм, направленных на противодействие организованной преступности.
* Разработка норм уголовного законодательства, предназначенных для применения во время военных действий и в боевой обстановке.
* Имплементация в уголовное законодательство норм международного права, приведение УК РФ в соответствие международным правовым актам.
* Декриминализация многих преступлений небольшой тяжести с установлением за них административной ответственности.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Законодательный процесс в Российской Федерации имеет свои особенности, он урегулирован непосредственно Конституцией Российской Федерации. При этом установлен строго определенный круг субъектов законодательной инициативы. В законодательном процессе участвуют органы всех ветвей власти при ведущей роли Государственной Думы Федерального Собрания.

Законодательная инициатива - это право уполномоченных субъектов официально поставить вопрос об издании, изменении или отмене закона. Выступление с законодательной инициативой влечет обязательное обсуждение ее в парламенте. Согласно Конституции РФ правом законодательной инициативы обладают Президент России, Совет Федерации в целом, отдельные члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство России, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд по вопросам их ведения.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М., 2002. С. 56-59.
2. Крылова Н. Е. Уголовное право. Учебник. Практикум. М., 2000.
3. Якубов А. Е. Обратная сила уголовного закона: некоторые проблемы совершенствования Уголовного кодекса РФ. СПб., 2003. С. 31.
4. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / Под ред. А. И. Рарога. М., 2008. С. 15—19.
5. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / Под ред. А. С. Михлина. М., 2004. С. 34.
6. Пункт 6 Постановления Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 N 17-П "По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года "О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах».
7. Уголовное право России. Практический курс / Под общ. ред. А. И. Бастрыкина; под науч. ред. А. В. Наумова. М., 2007. С. 27; Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2001 года № 1-О «По делу о проверке конституционности примечания 2 к статье 158 УК РФ» // Российская газета. 2001. 3 февраля.
8. Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ (ред. от 29.12.2004) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3833.
9. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.06.2007) «О недрах» // Российская газета. 15.03.1995. № 52.
10. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М., 2002. С. 93.
11. Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ (ред. от 04.11.2006) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Российская газета. 07.12.1995. № 237.
12. Федеральный закон от 17.12.1998 N 191-ФЗ (ред. от 04.11.2006) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Российская газета. 24.12.1998. № 244.
13. Уголовное право. Общая часть / Отв. ред. И. Я. Козаченко, З. А. Незнамова. М., 2001. С. 39.
14. Российское уголовное право. Общая часть / Под ред. В. С. Комиссарова. СПб., 2005. С. 71.
15. Договор о принципах деятельности государств по исследованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г.
16. Уголовное право России. Практический курс / Под общ. ред. А. И. Бастрыкина; под науч. ред. А. В. Наумова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 24.
17. Наумов А. В. Российское уголовное право. Курс лекций. В 2-х тт. Т. 1. Общая часть. М., 2004. С. 151.
18. Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999.
19. Боботов С.В. Законодательный процесс в Соединенных Штатах Америки // Жур­нал российского права. 1997. № 5.
20. Боботов С.В. Законодательный процесс в Великобритании // Журнал российско­го права. 1998. №4-5.
21. Бошно С.В. Субъекты права законодательной инициативы: традиции и совре­менные подходы, реальность и перспективы. - В сб.: Осуществление политической и правовой реформ в Российской Федерации. Вып. 3. М., 1996.
22. Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999.
23. Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск, 1995.
24. Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы. М., 1996.
25. Законотворчество в Российской Федерации. Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.
26. Керимов А.Д. Закон во Франции: от принятия до промульгирования // Государство и право. 1997. № 7.
27. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996.
28. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Т. 1-2. Учебник. Под ред. Б.А.Страшуна. М., 1999.
29. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 1999.
30. Малков В.П. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных актов // Государство и право. 1995. № 5.
31. Очерки парламентского права (зарубежный опыт). Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1993.
32. Парламент и президент (опыт зарубежных стран) // Труды Института законодательства и сравнительного правоведения. 58. М., 1995.
33. Савельева Е.М. Сравнительный опыт организации законодательной деятельно­сти во Франции, Германии и Испании (аналитический обзор). Под общ ред. А.Я. По-луяна. М., 2000.
34. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
35. Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997.
36. Штатина М.А. Организация законодательного процесса в Конгрессе США. М., 1994.

1. 1 Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности //Государство и право - 1994. - №3.- стр.4 [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Законодательство Российской Федерации: Теоретические вопросы, проблемы и перспективы развития. /«Круглый стол» журнала «Советское государство и право» //Советское государство и право. 1992. №10,11. [↑](#footnote-ref-2)
3. Котелевская И.В. Информация и законодательный процесс // Советское государство и право, 1990. № 9. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гузнов А.Г. Кененов А.А. Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 1995. С.77. [↑](#footnote-ref-4)
5. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.2. Свердловск, 1973. С.16. [↑](#footnote-ref-5)
6. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 156-157. [↑](#footnote-ref-6)
7. Тихомиров Ю.А. Теория закона. С. 182. [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Под ред. Б.А. Стра-шуна. М.. 1999. С. 532. [↑](#footnote-ref-8)
9. Бошно С.Ю. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Автореф. дис. на соискан. уч. степени канд. юр. наук. М., 1997. С. 17. [↑](#footnote-ref-9)
10. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 131. [↑](#footnote-ref-10)
11. Керимов А.Д. Закон во Франции: от принятия до промульгирования // Государство и право. 1997. № 7. С. 71. [↑](#footnote-ref-11)
12. СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3951. [↑](#footnote-ref-12)
13. Чиркин В.Е. Власть, ненасилие и социальная справедливость // Советское государство и право, 1991. №9. С.100. [↑](#footnote-ref-13)
14. Дмитриевцев К.Н. Процесс правотворчества в РФ: Автореф. дисс. на соис. уч. степени канд. юр. наук. Нижний Новгород, 1994. С. 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 12-13. [↑](#footnote-ref-15)
16. Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт: Ав-тореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юр. наук. М., 1973, с. 8; Андрианов Н.Е. О законодательной инициативе // Советское государство и право, 1964, № 9, с. 62-63; Законодательство и законодательная деятельность в СССР. М., 1972. С. 115. [↑](#footnote-ref-16)
17. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1989. С. 290; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1998. С. 225. [↑](#footnote-ref-17)
18. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 182. Колдаева Н.П. Указ. соч. С. 182. [↑](#footnote-ref-18)
19. Колдаева Н.П. Указ.соч. С.8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ковачев Д.А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах. М., 1966. С. 88. [↑](#footnote-ref-20)
21. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1999. С. 532. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Теория государства и права. Под ред. М.Н. Марченко. М., 1987. С. 330. [↑](#footnote-ref-22)
23. Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М., 1997. С. 24. Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 1. Ст. 9. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ведомости Московской городской Думы, 1995. №1. Ст.9. [↑](#footnote-ref-24)
25. Теория государства и права. Под ред. М.Н. Марченко. С. 353-354. [↑](#footnote-ref-25)
26. Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 1995. С. 7. [↑](#footnote-ref-26)
27. Подробнее о процедуре внесения законопроектов в Великобритании см.: Богданов-ская И.Ю. Закон в английском праве. М., 1987. о - -г Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1989. С. 291. [↑](#footnote-ref-27)
28. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна, М. 1999. С. 532-533. Звягин Ю.Г. Парламент и регламент. Заметки журналиста // Журнал российского права. 1997. № 11. С. 55. [↑](#footnote-ref-28)
29. Законодательная процедура и систематизация законодательства в Финляндии. Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация. Вып. 177. М., 1980. С. 7. [↑](#footnote-ref-29)
30. Закон города Москвы «О законодательных актах города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 1. Ст. 9. [↑](#footnote-ref-30)
31. СЗ РФ. 1998. №7. Ст. 801. [↑](#footnote-ref-31)
32. Мамаев В.А. Регламент Конгресса США. М., 1962. С. 44. [↑](#footnote-ref-32)
33. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1998, С. 230. [↑](#footnote-ref-33)
34. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1999. С. 541. [↑](#footnote-ref-34)
35. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1999. С. 542. [↑](#footnote-ref-35)
36. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть Под оед Б.А. Страшуна. М., 1999. С. 527. [↑](#footnote-ref-36)
37. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 443. [↑](#footnote-ref-37)
38. Илона Б. Никелс. Указ. соч. С. 434. [↑](#footnote-ref-38)
39. Мишин А.А. Конституционен (государственное) право зарубежных стран. М., 19 С. 235. [↑](#footnote-ref-39)
40. Илона Б. Никеле. Указ. соч. С. 42. [↑](#footnote-ref-40)
41. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1999. С. 547. [↑](#footnote-ref-41)
42. Там же. [↑](#footnote-ref-42)
43. О процедуре наложения вето см. подробнее: § 4 настоящей главы. [↑](#footnote-ref-43)
44. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1999. С. 548. [↑](#footnote-ref-44)
45. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1989. С. 257. [↑](#footnote-ref-45)
46. В некоторых странах сохранилось историческое название - «провозглашение закона». См.: Государственное и административное устройство Германии. Бонн, Мюнхен, Т. 1. С. 117. [↑](#footnote-ref-46)
47. Юридический энциклопедический словарь. М.,1984 С. 213. [↑](#footnote-ref-47)
48. СЗ РФ. 1804, М» Я Ст. 801.; СЭ РФ. 1998, N» 43, Ст. 6124. [↑](#footnote-ref-48)
49. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под общ. Ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С.443. [↑](#footnote-ref-49)
50. Пиголкин А.С. Официальное оглашение норматиных актов - самостоятельная стадия правотворческого процесса // Правоведение. 1976. № 6. С. 18. [↑](#footnote-ref-50)
51. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М., 2002. С. 56. [↑](#footnote-ref-51)
52. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М., 2002. С. 57. [↑](#footnote-ref-52)
53. Крылова Н. Е. Уголовное право. Учебник. Практикум. М., 2000. [↑](#footnote-ref-53)
54. Якубов А. Е. Обратная сила уголовного закона: некоторые проблемы совершенствования Уголовного кодекса Российской Федерации. СПб., 2003. С. 31. [↑](#footnote-ref-54)
55. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / Под ред. А. И. Рарога. М., 2008. С. 15—16. [↑](#footnote-ref-55)
56. Уголовное право России. Практический курс / Под общ. ред. А. И. Бастрыкина; под науч. ред. А. В. Наумова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 24. [↑](#footnote-ref-56)
57. Наумов А. В. Российское уголовное право. Курс лекций. В 2-х тт. Т. 1. Общая часть. М., 2004. С. 151. [↑](#footnote-ref-57)