



ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Авторы: Б. А. Страшун

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС, нормативно установленный порядок создания [закона](#) управомоченными законодат. органами и должностными лицами. Осн. принципы З. п. устанавливаются конституциями (пункты «в» – «д» ст. 84; статьи 104–108, 134–137 Конституции РФ), а подробное регулирование содержится в текущем законодательстве и парламентских регламентах. З. п. включает следующие стадии: [законодательную инициативу](#), или внесение в законодат. орган законопроекта или законопредложения; обсуждение законопроекта; принятие закона или его одобрение; санкционирование, промульгацию и офиц. опубликование (обнародование).

Если парламент двухпалатный, то законопроект (законопредложение) может вноситься либо в любую палату, либо только в нижнюю. В России законопроекты вносятся субъектами (носителями) права законодат. инициативы только в Гос. думу (ч. 2 ст. 104 Конституции РФ). Порядок внесения, включая требования к законопроектам и сопроводительным документам, регулируется Регламентом палаты (1998). В США, Италии законопроекты могут вноситься в любую палату, но в США есть исключение: законопроекты о поступлениях доходов вносятся только в нижнюю палату – Палату представителей. Законопроекты о бюджете и о ратификации или денонсации междунар. договора вносятся обычно только исполнит. властью – главой государства или правительством.

В период подготовки ко второму чтению комитет принимает от субъектов права законодат. инициативы поправки, изучает их и формирует списки поправок, рекомендуемых к принятию или отклонению, организует правовую и лингвистич. экспертизу законопроекта, после чего представляет палате доклад. Регламент Гос. думы предусматривает возможность всенародного обсуждения законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении, и, если оно состоялось, его результаты учитываются комитетом. Второе чтение на заседании палаты заключается в более или менее подробном обсуждении статей законопроекта и решении вопроса о поправках к нему. Оно также завершается голосованием, в зависимости от результатов которого работа над законопроектом продолжается или он отклоняется.

В первом случае законопроект снова возвращается в комитет, который обеспечивает окончательное редактирование законопроекта с учётом принятых палатой поправок, после чего представляет на третье чтение в палату для его принятия. Палата может принять или одобрить законопроект, отклонить его или вернуться на стадию второго чтения, если сочтёт, что необходимы дополнит. поправки. Принятие законопроекта в третьем чтении в ряде стран, включая Россию, означает превращение законопроекта в закон, который, однако, ещё не является актом парламента, если необходимо принятие или одобрение его другой палатой. Если же парламент однопалатный, закон поступает для санкционирования главе государства.

Три чтения законопроекта предусмотрены не во всех странах. Во Франции, напр., вся процедура прохождения законопроекта в палате считается одним чтением, а повторное рассмотрение в случае отклонения или внесения поправок др. палатой – вторым чтением и т. д.

В Германии, где парламентом считается бундестаг, есть ещё один коллегиальный орган – бундесрат, через посредство которого субъекты федерации участвуют в законодательстве, адм. управлении и делах Европ. союза. Некоторые законы нуждаются в обязательном согласии бундесрата, по другим он может заявить свои возражения, которые в случае отрицательного результата согласительной процедуры преодолеваются бундестагом при повышенных требованиях к результатам голосования (абсолютное или квалифицированное [большинство голосов](#)).

В тех странах, где закон принимается обеими палатами, во второй палате законопроект, принятый первой палатой, проходит ту же процедуру. При недостижении согласия между палатами законопроект считается отвергнутым (напр., в США) либо может быть принят на совместном заседании обеих палат (напр., в Индии). В тех же странах, где большинство законов, принятых нижней палатой, нуждается в выраженном или молчаливом одобрении верхней палатой, в случае непреодолимых разногласий между палатами закон может быть принят окончательно нижней палатой при возможных повышенных требованиях к большинству голосов. Молчаливое одобрение выражается непринятием решения в течение установленного срока (в России срок для Совета Федерации составляет 14 дней). Но нередко конституциями устанавливается перечень таких законов, для принятия которых одобрение обеих палат обязательно. Во Франции закон может «ходить» из палаты в палату и обратно («челнок»), пока правительство не постановит, что закон может быть принят в редакции, которую одобрит Нац. собрание (нижняя палата). В Германии в случае упорного нежелания бундестага принять важный для федерального правительства закон федеральный президент по инициативе главы правительства может объявить состояние чрезвычайной законодат. необходимости, во время которого закон может быть принят в редакции, одобренной бундесратом, т. е. минуя бундестаг.

Закон, принятый парламентом, поступает обычно к главе государства, который в течение определённого срока должен его санкционировать, т. е. подписать. При этом ему зачастую даётся право вернуть закон в течение этого срока в парламент со своими замечаниями (право [вето](#)) или оспорить конституционность закона в конституционном суде (конституционном совете). Совр. монархи права вето обычно не имеют. Вето президентов – отлагательное (суппензивное): парламент может преодолеть его, приняв закон повторно при более жёстких требованиях к большинству, после чего президент обязан подписать закон либо закон вступает в силу без этой подписи.

В некоторых странах (напр., во Франции) санкционированный закон промульгируется (подписывается) главой государства, который издаёт спец. акт, информирующий о принятии парламентом данного закона. Во всех демократич. государствах закон официально публикуется (обычно по распоряжению главы государства) и вступает в силу по истечении установленного срока после опубликования, с тем чтобы общество имело время подготовиться к реализации нового закона. Иногда в законе устанавливается, что разные его части вступают в силу в разное время.

Некоторые виды законов в конкретных странах требуют особого 3. п. Это – конституционные, органические, дополняющие, финансовые и некоторые др. виды законов. Особый 3. п. имеет место и в случае, когда закон принимается непосредственно избирателями путём [референдума](#).

3. п. во многих государствах проходит под воздействием лоббистской деятельности разного рода частных интересов (в США [лоббизм](#) получил законодат. регулирование).

Литература

Лит.: Парламенты мира. М., 1991; Маклаков В. В. Референдум в странах – членах Европейского союза. М., 1997; Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998; Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М., 1998; Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003; Автономов А. С. Азбука лоббирования. М., 2004; Бентам И. Тактика законодательных собраний. Челябинск, 2006; Милль Дж. Ст. Рассуждения о представительном правлении. Челябинск, 2006; Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России. М., 2006; Парламентское право России / Ред. О. Н. Булаков. М., 2006.