

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	2
ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ.....	5
ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	13
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ	24
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ПРЕЗИДЕНТ	36
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ПРАВИТЕЛЬСТВО.....	45
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД.....	50
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ.....	61
РЕГЛАМЕНТ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС	68
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	77
О порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе (Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996г. №549).....	77
ПОСТАНОВЛЕНИЕ	84
О совершенствовании взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации (Принято Правительством Российской Федерации 21 декабря 1996г. №1536).....	84
<i>Российской Федерации</i> РЕКОМЕНДАЦИИ	85
РЕКОМЕНДАЦИИ	86
Объединённой комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу о совершенствовании норм Регламента Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации о взаимодействии властей в законодательном процессе (Принято на заседании 16 декабря 1996г.).....	86
РЕКОМЕНДАЦИИ	89
Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу совершенствования взаимодействия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (Принято на заседании 17 октября 1996г.)	89
РЕКОМЕНДАЦИИ	93
Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу о формировании Примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на весеннюю сессию 1997 года	93
ПРОЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ О внесении изменений и дополнений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации (Настоящий проект подготовлен группой депутатов Государственной Думы и внесен на рассмотрение палатой в декабре 1996г.).....	96
«РАЗДЕЛ III	98
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА Глава 12	98

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая вниманию читателей книга представляет собой очерки парламентской деятельности. Наблюдения, которые легли в ее основу, базируются на личном опыте работы депутата Государственной Думы первого и второго созывов и анализе ряда важнейших документов этого периода. В январе 1996 года как представитель фракции «Наш дом — Россия» я был избран первым заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, и в этом качестве мне пришлось специально заниматься организацией законодательной работы. Взгляд «изнутри» парламента — федерального представительного органа, осуществляющего законодательную власть, — дал мне возможность выделить возникающие в процессе принятия законов проблемы и сформулировать на основе их анализа предложения по повышению эффективности парламентской работы.

Из всего многообразия парламентских функций: учредительных, контрольных, представительных — остановлюсь на законодательной деятельности. В ней, как в фокусе, сосредоточивается и представительный смысл этого федерального выборного органа, и его государственно-властный характер. Недаром, используя понятие «законодательная власть», обозначают одну из ветвей государственной власти в рамках известной концепции разделения властей.

Принятие законов — кропотливая работа палат парламента в целом, парламентских комитетов, депутатов, специалистов в разных отраслях общественной деятельности. Причем процесс подготовки и принятия законов не отождествляется только с парламентом, поскольку в нем участвуют и исполнительная власть, и Президент, и политические партии, и научные силы. Что же стоит за словом «законотворчество»?

Это явление можно рассматривать в двух измерениях: собственно юридическом (нормативном) и социально-политическом. В первом понимании это строго урегулированные конституционными и иными правовыми нормами процедуры внесения законопроекта в парламента, его рассмотрения, доработки и принятия, а также подписания и обнародования. Конституция России, впервые утвердившая в нашей стране принцип разделения властей, закрепила право федерального парламента самостоятельно принимать решения в рамках его конституционной компетенции. В Основном законе определены государственные органы и должностные лица, обладающие правом законодательной инициативы, а также стадии законотворчества и порядок принятия решений на каждой из них. Регламенты палат Федерального Собрания, которые, к слову сказать, постоянно обновляются, позволяют еще более детально урегулировать все этапы законодательной деятельности.

Парламентская практика последних трех лет накопила вопросы, ответы на которые помогает найти Конституционный Суд, который многократно обращался к толкованию спорных моментов законотворчества. Юридическая модель законодательного процесса дополняется, таким образом, решениями Конституционного Суда Российской Федерации. Другая сторона законотворчества отражает его понимание как процесса выявления и реализации в законе социальных интересов. Главными носителями этих интересов, несомненно, являются конституционные участники законодательного процесса: депутаты, палаты федерального парламента, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Президент и Правительство.

Сегодня уже привычной аксиомой жизни стал закрепленный в Конституции принцип разделения властей. В самом деле, утвердившаяся в большинстве государств с демократическим режимом правления система разделения властей означает такую форму государственной власти, при которой возможно оптимальное регулирование социальных интересов. Общеизвестно, что разделение властей позволяет уравнивать сталкивающиеся интересы и достигать согласия, обеспеченного правовыми средствами.

Только в этих условиях государством могут быть реально созданы гарантии свободы, самостоятельности и собственности — конституционные постулаты демократии.

Однако круг воздействия различных социальных сил на законотворчество много шире. В него вплетается влияние партий, профсоюзов, различных «групп давления» на законодателя. Причем это воздействие осуществляется зачастую через скрытые каналы, не всегда укладывается в рамки, установленные правом, законом.

Законодательная деятельность находится в эпицентре политических процессов, которые не могут быть в полном объеме урегулированы юридическими нормами, поскольку они сложнее и шире. Здесь есть место для неформальных согласований, переговоров, коалиций, различных форм рабочего сотрудничества и взаимодействия. Оживленная и разнообразная политическая жизнь последних лет показала, что порой именно такие формы выработки решений могут быть наиболее эффективны.

Вместе с тем расширяется зона правового регулирования этих процессов. Недаром ученые-юристы отмечают необходимость пополнения конституционного законодательства процессуальными конституционными актами. Да и парламентская практика идет по этому пути. В Государственной Думе рассматриваются сегодня проекты федеральных законов «О нормативных правовых актах Российской Федерации», «О порядке реализации законодательной инициативы», «О порядке принятия поправок к Конституции Российской Федерации», «О порядке урегулирования разногласий и споров между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации» и др.

Казалось бы, признание самостоятельной роли парламента в осуществлении законодательной власти является весьма ценным и абсолютно бесспорным. Однако вопросы и даже споры возникают практически постоянно. Каковы же их причины? Во-первых, складывается устойчивая практика вмешательства парламента путем принятия федеральных законов в решение вопросов, которые должны и могут решаться органами исполнительной власти. «Классическим» примером может служить проект федерального закона об использовании газа в качестве моторного топлива, при том что подобная проблема должна находить свое разрешение в постановлениях Правительства.

Попытки детально «зарегулировать» общественные отношения, имеющие узкоотраслевой характер (а зачастую и временное значение), приводят к множеству противоречий в действующем законодательстве. Нередко нарушаются пределы самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации. К тому же федеральные законы не всегда могут учесть региональную специфику. Вряд ли оправданно, например, принятие федерального закона «Об охране зеленых насаждений в городских поселениях», поскольку подобные вопросы следует решать на региональном, если не на местном, муниципальном уровне. Иногда депутаты вносят законопроекты, рассчитанные на решение конкретной задачи, например о строительстве церкви в селе. Понятно, что подобные решения ничего общего не имеют с законом, предназначение которого — регулировать устойчивые общественные отношения, имеющие общезначимый характер и не зависящие в серьезной степени от местных условий.

Во-вторых, часто постановления, которые принимает Государственная Дума, выходят за границы вопросов, отнесенных к ведению палаты Конституцией РФ. Вспомним для примера «знаменитое» решение Государственной Думы о непризнании юридической силы Беловежских соглашений, принятое к тому же одновременно с созданием белорусско-российского содружества. Можно назвать и другие постановления палаты, заголовки которых начинаются словами «О действиях Правительства...», «О ситуации во взаимоотношениях законодательного и исполнительного органов власти...», «О неудовлетворительном финансировании...», «О фактах игнорирования...», «О бесперебойном обеспечении...», «О мерах по ликвидации...». Лишь некоторые из этих решений, не имеющих в силу Конституции нормативного, общерегулирующего смысла, можно отнести к осуществлению контрольной парламентской деятельности в доступных

этому контролю сферах, особенно те из них, которые подводят итог работы специальных депутатских комиссий. Большинство же других, бесспорно, представляют собой попытки подменить органы исполнительной власти.

Такого рода нарушения Конституции создают неблагоприятный, конфликтный политический фон и к тому же заметно отвлекают и без того перегруженного российского депутата от выполнения его главной функции — законодательной работы.

Как видим, неотлаженность конкретных механизмов разделения властей на практике нередко приводит к вмешательству в чужую сферу ведения. Однако сотрудничество и взаимодействие в законотворчестве необходимы и неизбежны, поскольку положительный социальный и политический результат могут дать лишь решения, учитывающие интересы всех ветвей власти.

Президент, Правительство, Совет Федерации, субъекты Российской Федерации и Конституционный Суд — все они причастны к процессу законотворчества. Конституция определила главные контуры законодательного процесса, назвала его участников, закрепила за ними различные роли, наделила каждого участника правом принимать определенные решения в указанные сроки. Но что происходит на практике? Действуют ли все участники по конституционным правилам или произвольно толкуют их? Каковы основные формы взаимодействия субъектов законодательного процесса? Достаточно ли регламентированы процедуры внутри палат парламента и точно ли они отражают смысл конституционных установлений? Можно ли планировать процесс принятия законов?

Ответы на эти и другие вопросы взаимодействия властей в законодательном процессе и составляют основное содержание книги.

Хотел бы выразить свою признательность И.В. Котелевской, Д.С. Ашаеву и И.С. Власову, оказавшим мне помощь в подготовке материалов для данной книги.

Декабрь 1996 года

Александр ШОХИН

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Конституция России (ст. 104) наделяет правом законодательной инициативы Президента Российской Федерации, Совет Федерации в целом и отдельных его членов, депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы по вопросам их специального ведения принадлежит также федеральным судам: Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду.

Все законопроекты вносятся в Государственную Думу, что ставит ее в центр законодательного процесса. Из этой конституционной нормы (ст. 105) вытекает ряд серьезных юридических следствий. Первое из них — обязанность Государственной Думы рассмотреть по всем установленным Конституцией и Регламентом палаты правилам законопроект, поступивший от субъекта права законодательной инициативы. При этом, разумеется, парламент совсем не обязан принять такой проект в качестве закона и может принять его совсем в ином виде, чем предлагалось инициатором.

Российская Конституция прямо не предусмотрела возможность внесения в парламент законодательных предложений, которые в отличие от законопроектов представляют собой лишь идею, в лучшем случае концепцию будущего закона. Под законопроектом же в буквальном смысле этого слова понимается текст будущего закона со всеми его атрибутами: преамбулой, разделами, статьями, юридическими нормами, сформулированными в соответствии с правилами юридической техники.

Существует мнение, что законодательное предложение также имеет право на обязательное рассмотрение в Государственной Думе, тем более что Регламентом палаты предусмотрена возможность внесения предложений о разработке и принятии законов. Однако практика идет по пути рассмотрения только текстов законопроектов, поскольку тот же Регламент Государственной Думы не предусмотрел механизма реализации такого рода «инициатив».

Подчас бывает, что, выдвигая предложения о необходимости разработки и принятия тех или иных законов, отдельные депутаты Государственной Думы или даже комитеты палаты требуют, чтобы разработка названных ими законопроектов была возложена на Правительство РФ. Очевидно, что поручение депутата, комитета Государственной Думы и даже решение палаты в целом, требующее разработки Правительством законопроекта, не будут конституционными. В этой ситуации существует только один путь — путь рабочего взаимодействия, а не поручений, которые кого-то к чему-то обязывали бы. Полагаю, что проблему разработки объективно нужных законопроектов можно разрешить средствами планирования законодательной деятельности, о чем будет сказано ниже.

Итак, внесение в Государственную Думу законодательного предложения, скорее, означает обязанность превратить его в законопроект усилиями депутатов или комитетов Государственной Думы, но на практике этого не происходит. Более того, такого рода предложения или письма, их содержащие, не регистрируются и не учитываются в законодательном процессе. Так что положение ст. 95 Регламента палаты о внесении законодательных предложений просто не работает, ввиду чего его нужно пересмотреть, опустив упоминание о законодательных предложениях.

Есть, впрочем, одно исключение. Это законы, упомянутые в Конституции, а также в кодифицированных законодательных актах (например, в Гражданском кодексе) и других базовых законах. Поскольку зачастую упоминание содержит практически точное наименование законодательного акта, который реализует базовый, в том числе Основной закон, то по сути это своего рода законодательное предложение, обязательное для рассмотрения парламентом. Мимо этих законов Государственная Дума пройти не может. Другое дело, что сроки их рассмотрения остаются часто неопределенными, поскольку

отсутствует конкретный инициатор и разработчик законопроекта. Да и практика показывает, что такие предложения реализуются медленно.

Главным и единственным «входом» в сложную схему законодательного процесса в России является Государственная Дума.

Вообще говоря, эта схема строится по-разному. В двухпалатных парламентах в соответствии с конституциями или законами субъекты права законодательной инициативы обычно обращаются со своими проектами и предложениями либо в любую из палат, либо только в нижнюю. В США, например, законопроекты (билли) могут вноситься в любую палату; парламентарий обычно вносит свой проект в ту палату, членом которой состоит, но финансовые билли (относящиеся к получению государством доходов) вносятся сначала в Палату представителей (ч. 1 разд. 7 ст. 1 Конституции). В Германии законопроекты вносятся только в Бундестаг (ч. 1 ст. 76 Основного закона). Встречаются изредка случаи, когда законопроект должен быть внесен только в верхнюю палату. Например, согласно ч. 4 ст. 154 Конституции Колумбии, законопроекты, касающиеся международных отношений, вносятся в Сенат.

Напомним, что в дореволюционной России в соответствии с Основными государственными законами Российской империи 1906 г. законодательные инициативы могли поступать как в Государственный Совет, так и в Государственную Думу, которые пользовались равными «в делах законодательства нравами». Законопроект по одобрении одного из этих государственных органов поступал в другой и считался принятым только в случае одобрения обоими. Сегодняшняя Государственная Дума — главные «ворота» законодательных инициатив, и в эти ворота стучатся многие.

Обилие субъектов права законодательной инициативы в Российской Федерации не является уникальным случаем в мировой конституционной практике.

Круг субъектов права законодательной инициативы различен в разных странах и определяется чаще всего их конституциями. В подавляющем большинстве стран он охватывает правительство и парламентариев. В США таким правом обладают только парламентарии (лишь проект бюджета представляется Президентом, но бюджет является актом особого рода). В ряде стран данный круг включает иных субъектов — государственные органы высшего и непосредственно нижестоящего уровней, центральные государственные учреждения, иногда религиозные и иные общественные формирования, внутрипарламентские органы, органы и учреждения при парламентах, группы избирателей.

Например, в Болгарии правом законодательной инициативы пользуются любой народный представитель и Совет министров, а проект государственного бюджета вносится только Советом министров (ст. 87 Конституции). В Словакии законопроекты могут вносить комитеты Национального совета, депутаты, Правительство (ч. 1 ст. 87 Конституции).

В Германии законопроекты вносятся Федеральным правительством, депутатами Бундестага (фракцией или группой депутатов, составляющей не менее 5% общей численности депутатов) и Бундесратом (ч. 1 ст. 76 Основного закона). В Чехии проект закона могут внести депутат, группа депутатов, Сенат, Правительство или представительство высшей самоуправляющейся территориальной единицы (ч. 2 ст. 41 Конституции); проект закона о государственном бюджете вносит Правительство (ч. 1 ст. 42 Конституции). В Румынии право законодательной инициативы принадлежит Правительству, депутатам, сенаторам, а также группе избирателей, насчитывающей не менее 250 тыс. человек (предложение первое ч. 1 ст. 73 Конституции).

В Мексике такое право принадлежит Президенту Республики, депутатам и сенаторам Федерального конгресса, законодательным органам штатов (ст. 71 Конституции), а на Кубе оно предоставлено депутатам, Государственному совету (высший постоянно действующий орган власти), Совету министров, комиссиям Национальной ассамблеи народной власти, Национальному комитету Профцентра трудящихся Кубы и национальным руководствам других массовых общественных организаций, Народному

верховному трибуналу по вопросам отправления правосудия, Генеральной прокуратуре Республики по вопросам ее компетенции, а также, группе избирателей числом не менее 10 тыс. человек (ст. 86 Конституции). В некоторых странах, например в Испании, только Правительство вправе вносить законопроекты в парламент.

Приведенный перечень примеров достаточно красноречив, хотя и не исчерпывает всего разнообразия конституционно-правового регулирования данной проблемы.

Классифицировать конституционные модели первой стадии законодательного процесса — реализации права законодательной инициативы — сложно и вряд ли целесообразно. Прежде всего законодательный процесс как описанная языком конституционных и других юридических норм процедура реализации парламентом своей главной функции — законодательной — существует не сам по себе. Безусловно, парламентские процедуры отражают структуру и баланс политической системы, устройство институтов государственной власти, взаимоотношения государственных органов между собой. Обратим внимание на те формы, в которых реализуется право законодательной инициативы депутатов.

Представим себе картину, когда каждый из российских парламентариев в силу своего долга перед избирателями — решать их насущные проблемы — внесет за срок своих полномочий хотя бы один законопроект в Государственную Думу. Добавим к этому законопроектную активность других субъектов права законодательной инициативы. Разобраться в таком разнообразии проектов будущих законов будет очень и очень непросто. А подобная ситуация в принципе может возникнуть, как видим, не только в России.

Заметим, что, хотя парламентарии повсеместно относятся к числу субъектов права законодательной инициативы, конституции и регламенты все чаще требуют, чтобы они осуществляли данное право коллективно. Согласно, например, Регламенту германского Бундестага, материалы для обсуждения, вносимые его депутатами, в том числе и законопроекты, должны быть, как правило, подписаны одной из фракций или 5% депутатов (сейчас это более 30 человек), причем законопроекты должны быть снабжены кратким обоснованием. Подобное правило установлено Регламентом Сейма Республики Польша. Существенные ограничения для депутатов содержатся в законе об организации Всекитайского собрания народных представителей, который хотя и предоставил депутатам право вносить законопроекты, подлежащие ведению ВСНП (кроме конституционных, для которых в Конституции установлен особый порядок), однако этим правом может воспользоваться только группа, насчитывающая не менее 30 депутатов, или делегация депутатов от одной избирательной единицы — провинции, города центрального подчинения, автономной области, вооруженных сил. Законопроекты, подлежащие ведению Постоянного комитета ВСНП, вносятся группой минимум из 10 его членов. Однако вопрос

о том, будет ли законопроект, внесенный в ВСНП, включен в повестку дня его сессии, решает не само Собрание, а президиум его сессии. Поэтому, строго говоря, права законодательной инициативы в ВСНП не существует. Впрочем, и в Постоянном комитете ВСНП это право в реальности осуществляет только Политбюро Центрального Комитета Коммунистической партии Китая¹.

Как видим, в зарубежной практике есть определенные ограничения права законодательной инициативы депутатов, а в ряде стран существует коллективное право законодательной инициативы.

Есть две очевидные причины того, что требование коллективной законодательной инициативы парламентариев получает все более широкое распространение. Во-первых, оно отсеивает «легкомысленные» законопроекты отдельных парламентариев и отдает предпочтение законопроектам, уже получившим какую-либо поддержку в среде законодателей. Во-вторых, это требование отражает роль фракций, которые как бы объединяют устремления парламентариев, направляют их в определенное русло.

В силу исключительной сложности современных общественных проблем отдельному депутату, даже если он профессиональный юрист, чрезвычайно трудно составить законопроект, который мог бы способствовать решению какой-либо существенной социальной проблемы. Слишком много факторов и данных нужно при этом принять во внимание, что часто бывает возможно лишь для должным образом оснащенных правительственных структур. На практике законопроекты парламентариев — это обычно средство борьбы оппозиции, стремящейся дискредитировать правительство и поддерживающее его парламентское большинство, или средство побудить правительство в чем-то отойти от прежней политической линии. Такой мотив законодательной инициативы депутатов присущ и российскому парламенту.

Не случайно конституционное право нередко препятствует внесению парламентариями законопроектов, влияющих на исполнение государственного бюджета. Например, согласно ст. 40 французской Конституции, «предложения и поправки, внесенные членами Парламента, не могут быть приняты, если следствием их принятия явится сокращение государственных ресурсов либо увеличение государственных расходов». Регламент испанских Кортесов (нижней палаты парламента) установил, что депутатская поправка к правительственному законопроекту (а депутаты могут только предлагать поправки к правительственным законопроектам, но не могут вносить законопроекты сами), в случае если она предусматривает увеличение бюджетных расходов или уменьшение доходов, требует для своего рассмотрения согласия Правительства.

В России опыт использования конституционного права внесения законопроектов невелик. Ведь в прошлом законодательная инициатива у нас носила формальный характер, легализующий конституционными средствами партийные решения. В таких условиях не столь важно, кто вносил этот проект, заранее обреченный на «успешное» принятие.

В последние годы этот процесс не просто оживился, а стал необычайно активным. В то же время оказалось, что отсутствие традиций многолетней законотворческой практики, а также специальных нормативных актов — регуляторов основных этапов законодательного процесса, мешает делу. Очень нужны федеральные законы о нормативно-правовых актах, о реализации права законодательной инициативы, о порядке рассмотрения и принятия федеральных законов.

Остановимся подробнее на одном из названных законов, касающемся начальной стадии законотворчества. Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, созданная распоряжением Президента РФ и включившая представителей всех ветвей власти, еще в 1995 г. разработала проект, многие положения которого, как показала практика работы Государственной Думы второго созыва, сохраняют свою силу и сейчас. Остановимся на этих положениях подробнее.

Право законодательной инициативы — это гарантированная Конституцией Российской Федерации возможность вносить в Государственную Думу проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, поправок к гл. 3—8 Конституции, проекты постановлений Государственной Думы об объявлении амнистии и о порядке исполнения амнистии (законопроектов). Заметим, что здесь зафиксирован отказ от внесения законодательного предложения. Форма предложения может использоваться только в отношении пересмотра положений Конституции РФ.

Право законодательной инициативы должно осуществляться соответствующим субъектом самостоятельно, свободно и беспрепятственно.

На языке юридических норм самостоятельность означает, что каждый субъект действует независимо от других участников законодательного процесса, а также государственных органов и должностных лиц. Гарантией свободного осуществления права законодательной инициативы является предусмотренная законом возможность субъекта отозвать или изменить свое решение о внесении законопроекта в Государственную Думу. Право

законодательной инициативы является неотчуждаемым и не может быть передано (делегировано) его субъектом другому органу или лицу.

Законодательная инициатива (в узком смысле) реализуется путем принятия решения о внесении законопроекта в Государственную Думу. Такое решение принимается субъектом права законодательной инициативы в пределах его компетенции и с соблюдением необходимых требований, установленных Конституцией Российской Федерации и другими законодательными актами, определяющими статус и порядок принятия решений федеральными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Теперь зададимся вопросом: отличаются ли субъекты права законодательной инициативы друг от друга или они все правомочны реализовать это свое право в полном объеме?

Из конституционных положений следует, что Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации осуществляют право законодательной инициативы по всем вопросам, относящимся к исключительному ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Право законодательной инициативы федеральных судов ограничено (на основании ст. 103 Конституции РФ) предметом их ведения, и целесообразно, на наш взгляд, расшифровать это конституционное положение. Думается, что Конституционный Суд может осуществлять право законодательной инициативы путем внесения законопроектов по вопросам соблюдения прав человека, разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Кроме того, Конституционный Суд, полагаем, вправе вносить в Государственную Думу законопроекты, которые вытекают из актов толкования Конституции, а также законопроекты об изменении действующего законодательства в связи с предполагаемым вступлением в силу международного договора.

К вопросам ведения Верховного Суда, несомненно, относятся проблемы судостроительства, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, трудового, семейного, жилищного законодательства, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах. Иные вопросы, которые могут быть предметом судебного рассмотрения в федеральных судах общей компетенции, также могут быть предметом законодательной инициативы Верховного Суда.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации должен осуществлять право законодательной инициативы преимущественно судостроительства, арбитражного, арбитражно-процессуального законодательства, гражданского законодательства и по другим вопросам, связанным с разрешением хозяйственных споров и споров в сфере управления.

Нужно сказать, что законодательное разграничение компетенции федеральных судов имеет немаловажное значение для повышения их законотворческой активности. Конституционный Суд пока не стал творцом законодательных инициатив, разработав лишь проект о собственном статусе. Более заметна активность Высшего Арбитражного Суда и Верховного Суда РФ, особенно в сфере судебной реформы. Рабочее взаимодействие с Государственной Думой для высших федеральных судов не ограничивается представительством по «своим» инициативам. Напомним, что председатели и этих судебных органов входят в состав Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности.

И снова несколько слов о депутатской инициативе. На наш взгляд, настало время закрепить в законе право законодательной инициативы группы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, комитета или комиссии палаты

Федерального Собрания, а также депутатского объединения в Государственной Думе — фракции или депутатской группы, если коллективное решение о законодательной инициативе принято с соблюдением требований, установленных этим законом, и правил, установленных самими депутатскими объединениями. Дело в том, что зачастую проекты исходят фактически именно от комитетов и фракций, и речь идет лишь о том, чтобы узаконить эту практику. По своей сути и комитеты, и фракции представляют собой объединения депутатов — функциональные и политические, так что передача им права законодательной инициативы не нарушила бы, на наш взгляд, конституционной нормы.

Впоследствии целесообразно было бы ввести правило внесения депутатами только тех законопроектов, которые поддержаны их коллегами по парламенту, как это принято в ряде государств. Полагаю, что это не будет ограничением конституционного права депутата, если такое правило будет установлено регламентом палаты. Подобная корпоративная норма вполне приемлема, она будет выражать стремление депутатов к разумному самоограничению во имя эффективности самого процесса законотворчества.

Ведь не секрет, что назойливые инициативы одного депутата, уже не раз отклоненные на разных уровнях, отнимают в целом у его коллег массу времени. Пример тому — недавно поступивший в Совет Государственной Думы знакомый до боли «пакет законопроектов», содержащий проекты федеральных законов о памятнике Неизвестному казаку, о строительстве церкви в селе, о традиционных религиях, об особом статусе северной зоны Краснодарского края и др. Все депутаты Государственной Думы помнят, что эти беспомощные, неграмотные с юридической точки зрения проекты уже не раз отклонялись, однако «законодательная машина» запущена. Вот тут-то и пригодилось бы требование поддержки законодательной инициативы другими депутатами.

Чем шире поддержка законопроекта, вносимого в Государственную Думу, тем успешнее работа с ним и на всех этапах его рассмотрения. Думается, что взаимодействие властей примет вполне реальные очертания, если один и тот же законопроект может быть обозначен как исходящий сразу от нескольких субъектов права законодательной инициативы, например депутатов и Правительства.

Для этого необходимо, чтобы каждый из субъектов права законодательной инициативы принял соответствующее решение. Предполагается, что каждый из них может обращаться к другим управомоченным субъектам с предложением поддержать решение о внесении конкретного законопроекта. В случае, когда законопроект внесен совместно несколькими субъектами права законодательной инициативы, он не может быть снят с рассмотрения Государственной Думой, пока решение об отзыве не будет принято всеми инициаторами.

Чтобы инициатива была полноценной, необходимо соблюдать порядок принятия решения о внесении законодательной инициативы. Предлагается установить в законе, что решение о внесении законопроекта в Государственную Думу (за исключением президентского и депутатского проектов) рассматривается — соответственно на заседании Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации, Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, на пленарном заседании Конституционного Суда Российской Федерации — в качестве отдельного вопроса повестки дня в соответствии с регламентом каждого из этих органов.

Одновременно должно приниматься решение о представителе субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе при представлении и рассмотрении законопроекта.

Решение Президента Российской Федерации, члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы о внесении законопроекта оформляется в виде официального письменного обращения в Государственную Думу, лично подписанного субъектом права законодательной инициативы. Нужно во что бы то ни стало исключить возможность принятия таких серьезных решений «с голоса».

Государственная Дума должна определиться, в отношении каких законодательных инициатив у палаты возникает обязательство рассматривать их на пленарном заседании. Сегодняшний Регламент палаты говорит об обязательной регистрации внесенных с соблюдением всех требований законопроектов, возлагая контроль за процедурой регистрации на Комитет по организации работы Государственной Думы. Необходимость отслеживать инициативы бесспорна и сейчас, однако трехлетняя практика сместила акценты. Реально Комитет не оценивает входящий законопроект на предмет соответствия требованиям Конституции и Регламента, он оказывается вне цепочки рассылки и анализа поступившей инициативы, не наделен правом самостоятельно принимать решение о возвращении законопроекта автору.

Все значимые в организационном отношении решения по поводу законодательной инициативы принимает Совет Государственной Думы на основании предложений профильного комитета палаты и правового управления аппарата Государственной Думы. С учетом того, что регистрация вносимого законопроекта является весьма важным моментом, думается, что ею должен был бы заниматься специально уполномоченный депутатский орган, который вправе оценить проект и принять решение о соответствии представленных инициатором документов тем требованиям, которые предусмотрены законодательством.

При этом следует различать факт технической регистрации вносимого законопроекта (т.е. факт регистрации письменного обращения субъекта права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы с прилагаемым текстом законопроекта) и процесс официального внесения законопроекта на рассмотрение Государственной Думы. В первом случае регистрация носит организационно-технический характер, не позволяющий законопроекту кануть в бюрократическую Лету, а во втором — речь идет об официальной правовой процедуре.

Поэтому только Совет Государственной Думы как орган палаты, в котором представлено и мнение депутатских объединений, и комитетов Государственной Думы, вправе принимать решение о внесении законопроекта на рассмотрение Думы или о его возвращении инициатору.

Поступивший в палату законопроект может быть возвращен инициатору Советом Государственной Думы в следующих случаях:

- а) законопроект противоречит Конституции Российской Федерации (за исключением поправок к гл. 3—8 Конституции);
- б) инициатором законопроекта не выполнены требования, установленные законом о реализации права законодательной инициативы (в случае его принятия и вступления в силу) или Регламентом Государственной Думы;
- в) в Государственную Думу внесен альтернативный представленному законопроект, который не только рекомендован Советом Государственной Думы к рассмотрению в первом чтении, но уже рассмотрен и принят Думой в первом чтении.

Следовало бы также, на наш взгляд, установить срок, в течение которого должно быть принято решение о регистрации или об отказе в регистрации (по изложенным выше основаниям) законопроекта как документа, подлежащего обязательному рассмотрению нижней палатой парламента.

После принятия Советом Государственной Думы решения о внесении законопроекта на рассмотрение палаты (оно совпадает с решением о назначении ответственного за законопроект комитета Думы и о рассылке этого проекта по депутатским объединениям и комитетам) начинается, по сути, его официальное движение и должна вступать в действие система государственной регистрации законопроекта. С этого момента можно считать завершенной первую стадию законодательной процедуры — стадию реализации права законодательной инициативы.

Полагаю, что законодательное регулирование вопросов порядка и механизма реализации права законодательной инициативы снимет много проблем, возникающих ныне в начале

работы над представленным в парламент законопроектом. До принятия на этот счет соответствующего закона его нормативные положения в том или ином объеме можно было бы ввести в Регламент Государственной Думы.

ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Нужно ли парламенту планировать свою работу впрок? И возможно ли это, когда речь идет не о том, в какие дни проводить заседания, а о том, какие законы следует рассматривать в текущем или даже будущем году?

Казалось бы, жесткий плановый подход практически ушел из государственной жизни России вместе с отменой народнохозяйственных планов, имевших, как известно, силу закона. На самом деле это не так: ныне потребность определить наперед, чем заниматься законодательному органу страны, стала еще более ощутимой.

Законодательная деятельность, будучи основной функцией парламента, осуществляется им в сложившихся организационных формах и в определенные временные интервалы — сессии парламента. Установленные Конституцией строгие законодательные процедуры регулируют парламентскую деятельность начиная с момента внесения законопроекта в Государственную Думу. Нормы регламентов, имеющие отношение к законодательному процессу, описывают подробно порядок прохождения законопроекта внутри каждой из палат Федерального Собрания.

Парламент обязан рассмотреть любую законодательную инициативу, поступившую от надлежащего, т.е. предусмотренного Конституцией, субъекта права законодательной инициативы. Но чему здесь нужно отдать приоритет?

При обилии и разнообразии источников законодательных инициатив можно предположить «переполнение» парламента законопроектами. Они могут относиться к различным вопросам, содержать разные подходы к решению сходных проблем, могут быть альтернативными и даже противоречащими друг другу. Чем же в этой ситуации должен руководствоваться парламент, устанавливая последовательность рассмотрения законопроектов, распределяя свое рабочее время в интересах быстрого принятия приоритетных с точки зрения общественного интереса решений?

Ответ на этот вопрос связан с ролью и местом парламента как составной части политической системы общества. В государстве, где ведущие политические силы находят свое решающее представительство в парламенте, формируют правительство парламентского большинства, именно исполнительная власть выступает в качестве силы, задающей тон в законопроектной работе. Ведущая роль исполнительной власти в подготовке законопроектов присуща и президентским республикам, как это происходит во Франции или в Финляндии. Причем законодательная инициатива, которая разработана в исполнительной власти, может осуществляться не обязательно от лица главы государства или правительства, но и через членов парламента.

В России, которая в последнее десятилетие переживает процесс реформирования и становления реальной парламентской демократии, накапливается опыт планирования законодательной работы. Потребность в упорядочении этого процесса возникла в связи с необходимостью радикального изменения законодательной базы, что вызвало бум законодательства. Первые планы законопроектной работы появились уже на этапе работы Верховного Совета РФ в 1990—1993 гг. Они представляли собой перечни законопроектов, которые предполагалось разработать в первую очередь, и составлялись на основе предложений всех конституционных субъектов права законодательной инициативы. Перечни эти были довольно объемными (до 100 позиций в год) и утверждались Президиумом Верховного Совета РФ. По сути, данные перечни служили ориентиром для деятельности соответствующих комитетов парламента и комиссий его палат, помогали формировать их собственные планы работы.

В число плановых, т.е. требующих первоочередной разработки, законов уже тогда были включены проекты Гражданского, Семейного, Жилищного, Уголовного кодексов, новые законы об арбитражных судах, законы в сфере федеративного устройства и

межнациональных отношений, в социальной сфере, проекты законов об авторском праве, о Правительстве, о референдуме и многие другие.

Включение законопроекта в перечень побуждало комитеты Верховного Совета РФ вести организационную и аналитическую работу по разработке акта. Проводился сбор информации о состоянии правового регулирования в данной сфере, о зарубежной практике. По наиболее крупным базовым законопроектам создавались межведомственные рабочие группы, объединявшие депутатов, ученых, специалистов ведомств. Например, при подготовке законопроекта о Совете Министров — Правительстве Российской Федерации сопредседателями такой рабочей группы стали председатель Комитета по законодательству Верховного Совета и заместитель Председателя Совета Министров. Работа велась в строго определенные этапы с участием квалифицированных экспертов и завершилась в 1992 г. принятием закона на Съезде народных депутатов РФ.

Также по плану были разработаны и приняты Верховным Советом новые арбитражные законы, законы об охране окружающей природной среды, об образовании, об авторских и смежных правах, заложившие основу правового регулирования в этих областях.

., Следует отметить, что при составлении планов законопроектной работы Верховного Совета важную координирующую роль играл Комитет по законодательству. Его позиция, отраженная в экспертном заключении, имела концептуальное значение при утверждении плана. Она позволяла исключить второстепенные вопросы, проводить обобщение текущих изменений в действующие кодексы, которые предлагались различными комитетами палаты. В целом это обеспечивало согласованный подход в законопроектной работе, тем более что юридическая оценка, которая предвляла принятие решения сессии или Съезда по конкретному проекту, исходила от парламентского комитета.

Составление указанных перечней можно считать первым опытом в области планирования российским парламентом законодательной деятельности. В годы советской власти зарегулированность работы и союзного и республиканского Верховных Советов народных депутатов была абсолютной, полностью подчиненной партийному влиянию. Альтернативность и реальная инициатива полностью исключались не только на этапе внесения законодательного предложения, но даже при принятии поправок к законопроекту,

Нельзя сказать, что такой стиль подготовки проектов отрицательно сказывался на качестве самих юридических документов. Скорее, наоборот: «аппаратный подход» обеспечивал соответствие законопроекта требованиям юридической техники, позволял согласованно «вписать» его в действующую систему законодательства. Из специальных государственных органов, в функции которых входило планирование подготовки проектов законов, можно назвать Юридическую комиссию при Совете Министров СССР, действовавшую с 1956 г., позднее Министерство юстиции СССР. Отметим также, что постоянный орган Верховного Совета — Комиссия законодательных предположений не занималась собственно планированием, выполняя юридическую доработку проектов на этапе их рассмотрения Верховным Советом. Такое положение объяснялось очень небольшим числом готовящихся законов — за все годы советской власти в СССР законов было принято чуть более восьмидесяти.

И хотя проекты союзных законов часто обнародовались, обсуждались в печати, все же планирование законодательной деятельности, которое осуществлялось аппаратными способами, не было реальной формой парламентской работы.

С принятием в 1993 г. новой российской Конституции был создан двухпалатный федеральный парламент, при этом центр тяжести законодательной работы оказался перенесен в Государственную Думу. От того, насколько ритмично и эффективно проходит в ней работа над законопроектами, зависит весь цикл законодательного процесса, включающего участие Совета Федерации и Президента.

Потребность в планировании законодательной деятельности была осознана депутатами с самого начала работы Государственной Думы. Однако и эта работа начиналась не с

«чистого листа», несмотря на драматическую судьбу Верховного Совета Российской Федерации. В октябре 1993 г. была создана и по январь 1994 г. действовала Комиссия законодательных предположений при Президенте РФ. В ее задачи входила прежде всего подготовка проектов федеральных законов, которые на базе положений новой Конституции должны были обеспечить деятельность формируемого Федерального Собрания. Это были проекты новых регламентов палат парламента, проекты законов о статусе депутата, о комитетах палат, об опубликовании законов, о Счетной палате, об Уполномоченном по правам человека и др. Перечисленные проекты были внесены в начале 1994 г. в Государственную Думу Президентом, что создавало необходимый задел в работе только что избранных депутатов.

Кроме того, Комиссия законодательных предположений провела своеобразную инвентаризацию и анализ тех нормативных актов, которые разрабатывались в Верховном Совете, но не были приняты им в окончательной редакции. Это необходимо было сделать, чтобы обеспечить преемственность в законопроектной работе.

Назовем основные причины, вызвавшие, на наш взгляд, необходимость планировать процесс подготовки и принятия законов на текущем этапе государственного развития России.

Первое. Резкое увеличение потока законодательных предложений и инициативных проектов, какого не знало ранее Советское государство. Это связано с реальной демократизацией государственной жизни и широким спектром политических сил, представленных в парламенте.

Второе. Закрепленное в Конституции РФ 1993 г. коренное реформирование жизни общества в политической, экономической и социальной сферах, перестройка федеративных и межнациональных отношений потребовали замены и обновления правовых регуляторов. В первую очередь нуждаются в принятии конституционные законы, поскольку они определяют статус важных государственных органов и институтов, а также те федеральные законы, которые вслед за Гражданским кодексом должны определить основы хозяйственной деятельности в стране. К числу новых законодательных блоков нужно отнести также законодательное обеспечение судебной реформы.

Третье. Период после принятия Конституции 1993 г. отражает процесс становления органов законодательной и исполнительной власти. Еще не отработаны на практике взаимоотношения главы государства, палат парламента, Правительства между собой, в частности в процессе законотворчества. Косвенным подтверждением этому служат обращения в Конституционный Суд за разъяснением отдельных конституционных положений, касающихся законодательного процесса.

Четвертое. Отсутствие у существенной части депутатов российского парламента организационного опыта и практики работы в подобных условиях. Не сложились еще парламентские обычаи и традиции, которые во многих государствах вполне заменяют собой писанные правила.

Все перечисленные факторы повлияли на планирование законотворчества в Государственной Думе.

Планирование законопроектной работы было введено в практику Государственной Думы начиная с осенней сессии 1994 г, в соответствии с Регламентом Государственной Думы, принятым 25 марта 1994 г. Статья 45 этого Регламента определяет, что «заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с общей программой работы сессии Государственной Думы, утверждаемой на ее первом заседании».

Однако в практику вошла так называемая Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы (далее — Примерная программа), которая не утверждалась, а принималась к сведению. Кроме того, в 1995—1996 гг. Примерная программа составлялась не на период сессии, а на весь год работы Государственной Думы с внесением в нее определенных коррективов на осенней сессии.

В течение всего периода 1994—1995 гг. шел поиск оптимальной структуры Примерной программы, в связи с чем она претерпевала постоянные изменения. В общем она имела следующую структуру:

I. Перечень законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь.

II. Перечень законопроектов по комитетам Государственной Думы.

III. Перечень законопроектов по отраслям законодательства.

IV. Перечень законопроектов, вносимых в Государственную Думу по инициативе Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и других субъектов права законодательной инициативы.

Примерная программа на 1995 г. состояла из пяти разделов, причем наименования первых трех совпадали с Примерной программой осенней сессии 1994 г., раздел IV (1994 г.) получил номер V, а новый раздел IV (1995 г.) назывался «Перечень законопроектов, принимаемых по блокам (взаимосвязанных по концепции и предмету регулирования)».

Примерная программа 1996 г. состояла только из двух разделов:

I. Перечень законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь.

II. Перечень законопроектов по комитетам Государственной Думы.

Обращает на себя внимание, что во всех программах смыслу собственно планового документа соответствуют лишь два раздела — первый, отражающий приоритеты законопроектной работы, и второй, содержащий полный перечень законопроектов, планируемых к подготовке и рассмотрению Государственной Думой. По-видимому, название второго раздела, если его сохранять в Программе (об этом см. ниже), целесообразно привести в соответствие с его основным назначением, поскольку структурирование по комитетам имеет в данном случае второстепенный характер (по сути дела, речь идет о полном списке законопроектов, планируемых к рассмотрению).

Остальные разделы, по существу, несут в основном вспомогательную нагрузку, поскольку факт отнесения законопроекта к отрасли законодательства, тематическому блоку, субъекту права законодательной инициативы и т.п. может быть отражен в основных разделах. Соответствующая дополнительная рубрикация нужна только как средство удобного поиска нужной информации, поэтому ее целесообразно давать как приложение к собственно плану.

Не менее важным является вопрос структурирования основного, приоритетного раздела программы. По сути, наименование соответствующих подразделов должно давать однозначное представление о принципах и критериях, положенных в основу выбора приоритетов. Характерны изменения, которые претерпела в этом плане структура приоритетов за истекший период времени.

Так, в 1994 г. приоритетный раздел состоял из восьми подразделов:

1. Поддержка экономической реформы и развитие гражданского законодательства.
2. Социальная поддержка населения.
3. Государственное и федеративное строительство.
4. Развитие институтов гражданского общества.
5. Борьба с преступностью.
6. Ратификация международных договоров.
7. Повторное рассмотрение законов, принятых Государственной Думой на весенней сессии и отклоненных Президентом Российской Федерации и Советом Федерации.
8. Рассмотрение законопроектов, принятых Государственной Думой на весенней сессии 1994 г. в первом и втором чтениях. По сути, такой состав подразделов означал, что в основу выбора приоритетов было положено два критерия — социально-политическая актуальность (подразд. 1—6) и снижение объемов незавершенной работы (подразд. 7—8).

В 1995 г. приоритетный раздел состоит уже из девяти подразделов. Названия первых восьми лишь незначительно видоизменяются, и добавляется девятый подраздел — «Федеральные конституционные законы».

Примерная программа 1996 г. содержала восемь приоритетных подразделов:

1. Федеральные конституционные законы.
2. Федеральные законы, принятие которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации.
3. Сводные кодифицированные акты.
4. Законы, принятие которых вытекает из Гражданского кодекса Российской Федерации.
5. Законы, отклоненные Советом Федерации и Президентом Российской Федерации.
6. Законопроекты, принятые Государственной Думой в первом и втором чтениях.
7. Законы по ратификации международных договоров.
8. Законопроекты, актуальные по мнению комитетов.

Следовательно, при сохранении старых критериев на первое место и практически в полном объеме вышли такие принципы выбора приоритетов, как системность и полнота законодательства (подразд. 1—4). Таким образом, впервые формирование целостной системы федерального законодательства было определено как основная цель планирования законопроектной работы.

С осени 1996 г. перечень приоритетных законопроектов дополнительно структурируется по шести тематическим блокам. Это позволило связать Примерную программу с новым блоковым подходом к планированию времени пленарных заседаний Государственной Думы и акцентировать внимание законодателя на логических взаимосвязях законопроектов.

Важно, что эти принципы предполагается сохранить и на будущее, поскольку состав приоритетных подразделов программы на весеннюю сессию 1997 г. остается неизменным. Однако здесь следует отметить ряд моментов.

1. Список приоритетов целесообразно было бы привести в соответствие со ст. 46 Регламента Государственной Думы, которая гласит: «Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат: законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе Российской Федерации». Необходимо также учитывать, что действующий порядок принятия федерального бюджета предусматривает опережающее принятие законопроектов, относящихся к налоговой системе. Стало быть, весь бюджетно-налоговый блок в период рассмотрения бюджета на очередной год (эти сроки, как известно, определяются специальным законом) должен быть приоритетным.

2. Название и сам принцип формирования подраздела «Законопроекты, актуальные по мнению комитетов» имело бы смысл заменить на законопроекты, особо необходимые для совершенствования системы законодательства и урегулирования наиболее актуальных проблем в обществе и государстве. Важно, чтобы актуальность соответствующих законопроектов определялась не только позицией профильного комитета, но отражала согласованную позицию Государственной Думы. Другое дело, что перечень этих законов можно давать и в комитетской разбивке.

3. В структуре приоритетного раздела необходимо устранить техническую, но существенную ошибку. В принятой классификации приоритетов используется только один уровень классификации, где смешаны различные классификационные основания (признаки). Действительно, любой из законопроектов (законов) из групп 1—4, 7, 8 может одновременно относиться и к группе 5 или 6. Следовательно, для однозначного отнесения каждого законопроекта к определенной группе нужна, как минимум, двухуровневая классификация.

4. Наконец, само понятие «приоритетный законопроект» следует рассматривать не только и не столько как его срочное или внеочередное рассмотрение на пленарном заседании Государственной Думы, сколько как особое внимание палаты к процессу его подготовки, предполагающее в числе прочего определенную ответственность за установление и соблюдение плановых сроков.

Кроме выбора приоритетов, важной целью планирования законодательной работы является координация действий и рациональное использование ограниченных ресурсов субъектов законодательного процесса. Основным инструментом ее достижения является установление обоснованных и согласованных плановых сроков. Однако отсутствие плановых сроков было одним из характерных признаков примерных программ. Так, в Примерной программе на 1996 г. из 289 приоритетных законопроектов имели плановые сроки лишь 109 (37,7%).

Даже в лучшем по этому показателю подразделе «Законопроекты, актуальные по мнению комитетов Государственной Думы» плановые сроки были установлены только в 53,5% случаев.

Отсутствие плановых сроков отчасти объясняется статусом Примерной программы, не утверждаемой, а лишь принимаемой Государственной Думой к сведению. В силу этого документ неизбежно приобретает не столько плановый, сколько информационный характер и отражал в основном лишь намерения субъектов законодательного процесса. Этим, видимо, вызваны и другие недостатки Примерной программы, если ее рассматривать как плановый документ, т.е. руководство к действию.

Другими словами, Примерная программа одновременно содержит в себе элементы собственно плана, информации о намерениях и информации о реальном ходе законопроектной работы. Безусловно, такая многоаспектность в назначении и содержании документа затрудняет его практическое использование для целей планирования и контроля.

Посмотрим теперь, как выполнялся приоритетный раздел Примерной программы. В 1994—1995 гг. приоритетная часть Программы составляла лишь небольшую долю общего объема законопроектной работы. Так, в Примерной программе 1995 г. было запланировано 68 приоритетных законопроектов, в то время как фактически было рассмотрено в весеннюю сессию свыше 400 и в осеннюю — свыше 200 законопроектов и законов; из них принято Государственной Думой соответственно 200 и 135 законов. Таким образом, роль плановой составляющей в реальном процессе оказалась незначительной.

На 1996 г. в Примерной программе было запланировано уже 289 приоритетных законопроектов и законов. При этом к началу осенней сессии с учетом не выполненных ранее планов, а также приоритетных законопроектов и законов, дополнительно поступивших в течение предыдущего периода, их число выросло примерно до 380 (в октябре 1996 г. этот план был пересмотрен, и в нем осталось 184 приоритетных законопроекта), Учитывая, что в период весенней сессии Государственной Думой было рассмотрено около 330 законопроектов и законов, можно было бы предполагать, что плановая составляющая приобретает необходимый вес и значение. Однако фактические данные этого не подтверждают.

Так, по состоянию на 28 декабря 1996 г., из 289 запланированных в начале года приоритетных законопроектов было рассмотрено лишь 132 (45%). С другой стороны, это составило только 33% законопроектов, рассмотренных на пленарных заседаниях.

Распределение числа фактически рассмотренных законопроектов по подразделам приоритетной части Примерной программы 1996 г. выглядит следующим образом.

В наименьшей степени планы выполнялись по наиболее важным подразделам программы, «Федеральные конституционные законы» — на 33,3;

«Федеральные законы, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ» — на 37,8;

«Сводные кодифицированные акты» — на 40,9;

«Законопроекты, принятие которых вытекает из Гражданского кодекса» — на 42,3.

Необходимо отметить, что самый низкий показатель выполнения плана имеет подраздел «Законопроекты, актуальные по мнению комитетов Государственной Думы» — всего 28,3%. Учитывая, что в этом подразделе максимально учтена инициатива комитетов и именно здесь указано наибольшее число плановых сроков, эту ситуацию нельзя

интерпретировать иначе, как слабую организацию планирования законопроектной работы в комитетах Государственной Думы.

Видимо, одной из причин является неточность в трактовке понятия «приоритет», которое воспринимается только как возможность срочного рассмотрения законопроекта на пленарном заседании, а не как необходимость повышенного внимания к его подготовке.

К сожалению, лишь в 38% случаев Примерная программа устанавливала плановые сроки внесения и рассмотрения законопроектов. Если говорить о распределении законопроектов, имевших запланированные сроки, по показателю соответствия фактических и плановых сроков, то бросается в глаза, что плановые сроки выполняются лишь в половине случаев, а в более чем 30% случаев отклонение от них составляет два и более месяцев.

Более всего законопроектов рассмотрено с нарушением установленных в Примерной программе сроков из подразделов, %:

«Сводные кодифицированные акты» — 75;

«Федеральные законы, принятие которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации» — 72,7;

«Законопроекты, отклоненные Советом Федерации и Президентом» — 59,1.

Проанализируем распределение количества рассмотренных законопроектов в 1996 г. по месяцам. Плановые сроки относительно соблюдаются только в первые три месяца, далее надежность планирования по срокам практически близка к нулю.

Итак, реализация программ не всегда идет успешно. Несоблюдение сроков рассмотрения законопроектов вызывает неритмичность работы на пленарных заседаниях. Нередки случаи, когда в один и тот же день на пленарном заседании утверждается календарь работы на будущий месяц, а вслед за этим комитет палаты, предлагавший включить свой законопроект в календарь, обращается в Совет Думы с просьбой о переносе срока рассмотрения этого законопроекта. Так произошло, например, в Комитете по безопасности с проектом Федерального закона «О гражданской обороне», внесенным Правительством Российской Федерации, его рассмотрение неоднократно отодвигалось Комитетом. Аналогичная ситуация имела место в отношении шести законопроектов о внесении изменений и дополнений в один и тот же Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они были включены в апрельский календарь весенней сессии 1996 г., и в тот же день Комитет обратился с просьбой перенести их рассмотрение на май. Однако пленарное заседание по этому вопросу не состоялось ни в мае, ни в июне. Только в июле, в последний день сессии, законопроекты наконец были рассмотрены палатой.

Сверх всякой меры переполнены проекты порядка работы пленарных заседаний Думы. Причем практически около половины законопроектов включается в проект порядка работы Госдумы не согласно календарю, утвержденному Госдумой в соответствии с Регламентом, а по решению Совета Думы, которое зачастую принимается «с голоса» и не гарантирует поэтому своевременного представления материалов в требуемом комплекте, наличия соответствующих виз и заключений, а также альтернативных законопроектов. Результатом такого подхода к формированию проекта порядка работы Думы является хроническое невыполнение принятого порядка работы. Для примера, в феврале 1996 г. проект порядка работы Госдумы был реализован только на двух заседаниях из семи, в марте — на одном из пяти, в апреле — на одном из девяти, а в мае — на одном из трех заседаний палаты. Практически на каждом заседании Государственной Думы на обсуждение и принятие порядка работы уходит час и более вместо отводимых по Регламенту 20 минут, что приводит к сокращению времени на обсуждение собственно законопроектов.

Эти примеры из повседневной парламентской жизни подтверждают необходимость четкого планирования законотворчества и строгого следования принятым программам. Сформулируем несколько соображений, которые сложились за последние годы и

подтверждены практикой. Бесспорно, что в первоочередном порядке должны рассматриваться законопроекты, которые находятся в наивысшей степени готовности. К ним относятся законопроекты, подготовленные к рассмотрению во втором и в третьем чтениях, а также законы, возвращенные Советом Федерации и отклоненные Президентом РФ. Законопроекты о ратификации международных договоров и соглашений, завершающие сложный процесс обсуждений и согласований и имеющие, как правило, стандартную юридическую форму, также выносятся на рассмотрение сессии вне очереди. Кроме перечисленных видов, статья 46 Регламента Государственной Думы относит к числу первоочередных законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом РФ и Правительством РФ. Правда, случаи, когда глава государства или федеральная исполнительная власть заявляет о необходимости срочного рассмотрения своих законодательных инициатив, встречаются нечасто, как, например, это было с избирательными законами или с федеральным законом о перечислении прибыли Центрального банка в федеральный бюджет. Думается, что исполнительной власти целесообразно использовать приоритетное правило и выделять в перечне вносимых ею законопроектов срочные. Пока же при формировании программ законопроектной работы Государственной Думы предложения Президента и Правительства РФ заносятся в ее приоритетный раздел. Если учесть, что обязанность выполнения в определенные сроки этого раздела Программы Государственная Дума не соблюдает, то вышеназванные проекты приобретают если не реальный, то хотя бы формальный приоритет.

Есть еще одна категория законопроектов, имеющих, бесспорно, срочный смысл, поскольку законодательством предусмотрена необходимость их регулярного рассмотрения. Это, в частности, акты, которыми утверждается исполнение бюджетов федеральных государственных фондов различного назначения.

В идеале для оперативного составления месячных календарей рассмотрения вопросов нужно иметь в «портфеле» подготовленные к рассмотрению на пленарном заседании Государственной Думы законопроекты. Такая готовность может быть обеспечена только эффективной и полноценной работой комитетов палаты, функциональных подразделений, являющихся «фабриками законов». «Портфель» может формироваться из тематических разделов по блоковому принципу. В конце 1996 г. Государственная Дума испробовала такой подход в формировании календарей и повестки дня заседаний. Было выделено шесть блоков: государственное строительство и конституционные права граждан; экономическая политика; бюджетные, налоговые и финансовые вопросы; социальная политика; оборона и безопасность; ратификация договоров и соглашений. У этого подхода оказалось примерно равное количество сторонников и противников, и этому есть объяснение. Дело в том, что такой подход, с одной стороны, позволяет сгруппировать рассмотрение законопроектов, связанных по тематике и предмету регулирования, что делает более качественным их рассмотрение. С другой стороны, комитеты как главные поставщики законопроектов заинтересованы в немедленном их продвижении и не хотят быть связаны графиком рассмотрения тематических блоков.

Здесь следует откровенно признать, что разные комитеты относятся к блоковому принципу рассмотрения по-разному и связано это с объективной перегруженностью одних комитетов и относительно спокойным ритмом работы других. Фракционный принцип распределения функциональных ролей внутри Государственной Думы обернулся созданием большого числа комитетов, сферы ведения которых весьма неравны по объему законодательного регулирования. Из 28 комитетов палаты, пожалуй, только три выделяются огромным объемом законопроектной работы: Комитет по законодательству; Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам, Комитет по социальной политике. Именно в этих комитетах больше всего противников блокового планирования. Зато его поддерживают менее загруженные комитеты — по вопросам конверсии, по туризму, по охране здоровья и др. Думается, проблема заслуживает комплексного решения с учетом одновременно и политического, и функционального, законодательного фактора.

Все вышесказанное относится, скорее, к организационной стороне планирования, которая определяет многое. Но есть и другая задача, решить которую гораздо сложнее: воздействовать с помощью программ законопроектной работы на формирование согласованного и полного массива российского законодательства. Здесь необходимо не только определить содержательные приоритеты в законоподготовительной работе, но и обеспечить их подвижность в соответствии с меняющимися общественными потребностями.

У этой задачи тоже есть по крайней мере два этана реализации. Первый этап означает анализ действующего законодательства и определение объективно необходимых правовых регуляторов — как отсутствующих на сегодняшний день, так и требующих радикального обновления. При этом необходимо точно следовать нескольким важным правилам. Первое правило позволяет определить, что регулирование той или иной сферы, проблемы и пр. должно осуществляться именно в форме федерального закона. (К вопросу соотношения закона и подзаконного акта мы обратимся позднее, когда будем вести речь об участии Правительства в правотворчестве.)

Правило второе — соблюдать конституционные положения о федеральной компетенции, не вмешиваться в сферы ведения субъектов Российской Федерации, а регулирование в сфере совместного ведения осуществлять очень бережно. Наиболее подходящей в последнем случае представляется схема принятия на федеральном уровне основ законодательства, которые, являясь специфической разновидностью федерального закона, оставляют простор для самостоятельной законодательной деятельности субъектов.

Еще одним безусловным требованием, которым следует руководствоваться при отборе законодательных инициатив, требующих обязательного воплощения, является необходимость реализации конституционных положений. Это касается в первую очередь принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, прямо названных в тексте Конституции Российской Федерации. Ученые подсчитали, что в Основном законе более 60 раз делается ссылка на конкретный закон или в целом на действующее законодательство. Парламент не может пройти мимо этих конституционных предписаний. Другой вопрос: всегда ли это означает принятие нового федерального закона? Очевидно, не всегда. Например, неправильным будет предложение разработать федеральный закон о порядке применения смертной казни со ссылкой на ст. 20 Конституции РФ, поскольку этот порядок урегулирован уголовным, уголовно-процессуальным и уголовно-исполнительным законодательством и специальный закон здесь не нужен. В любом случае нужно избегать буквального прочтения конституционных положений и при этом использовать сложившиеся доктрины конституционного права и теории права о специфике конституционных норм и их реализации, о системе права и системе законодательства, о характеристике закона как основного источника права.

Здесь в скором будущем законодателю поможет федеральный закон о нормативных правовых актах Российской Федерации, содержащий типологию правовых актов, их основные характеристики. С удовлетворением можно отметить, что в упомянутом законопроекте появилось понятие «ОСНОВВИ законодательства», которое отсутствует в Конституции, и потому многими ученивши и практиками ставилась под сомнение возможность принятия такого вида федерального закона.

И все же сегодня у законодателя, планирующего свою деятельность, возникают вполне определенные обязательства, вытекающие из Конституции РФ. Мы уже упомянули федеральные конституционные законы, из которых к началу 1997 г. вступили в силу четыре, а еще один — об Уполномоченном по правам человека и о судебной системе — был принят Государственной Думой. На очереди и другие федеральные конституционные законы; например, в весеннюю сессию Президент РФ намерен внести в Государственную Думу законопроекты о военном положении и о чрезвычайном положении. Безусловно, процесс их рассмотрения и принятия в палате должен идти активно и в намеченные сроки.

Среди обозначенных Конституцией — целый ряд федеральных законов, реализующих важнейшие права и свобода граждан — право на обращение в государственные органы, право на информацию, право на альтернативную гражданскую службу и др. Эти необходимые законы должны содержаться в планах деятельности Государственной Думы, так же как законы, обеспечивающие действие Гражданского кодекса — фундаментального нормативного акта решочной экономики.

Из всех этих рассуждений складываются два вывода применительно к планированию законотворчества. Первый — формирование Программы¹ законодательной работы Государственной Думы должно осуществляться по формальному признаку — степени готовности законопроекта к рассмотрению. Целесообразно включать в Программу только законопроекты, которые подготовлены к началу текущей сессии и тексты которых находятся на рассмотрении соответствующих комитетов палаты, ответственных за их прохождение. Для этого законопроекты должны быть официально внесены в Государственную Думу, пройти рассмотрение Советом Государственной Думы, который, убедившись на основе Регламента в надлежащей готовности законопроекта (наличие заключения Правительства и пр.), назначил ответственный комитет, или законопроекты должны удовлетворять требованиям срочности их рассмотрения, изложенным в ст. 46 Регламента.

Второй вывод состоит во включении в Программу наряду с законопроектами, отобранными по формальному критерию, тех законодательных предложений, без которых конституционная и вообще правовая реформа в целом не могут осуществляться. Их разработка необходима по содержательным основаниям, поскольку они являются базовыми в той или иной сфере законодательного регулирования. Включение в Программу таких законопроектов при условии, что сама Программа утверждается постановлением палаты, означало бы самообязательство Государственной Думы заняться первоочередной разработкой и рассмотрением указанных законов. В число таких обязательных по содержательному критерию актов должны входить законодательные предложения, высказанные в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию.

Такой подход позволил бы избежать упущений и пробелов в процессе законотворчества, а также помог бы справиться с переполнением Программы частными депутатскими инициативами, которые зачастую отражают субъективные потребности и не всегда грамотно вписываются в общую систему законодательства.

Теперь несколько слов о процедуре формирования самой Программы и ее обязательной силе. Обычно подготовка проекта Программы на очередную сессию занимает около двух месяцев. Это время уходит на то, чтобы опросить всех субъектов права законодательной инициативы об их намерениях, согласовать полученные предложения с планами комитетов Государственной Думы, несколько раз откорректировать составляемый перечень. Подходы к формированию Программы являются предметом регулярного обсуждения на заседаниях Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности. Эти обсуждения, несомненно, очень важны, поскольку, кроме представителей всех ветвей власти, в состав Комиссии входят ведущие ученые-юристы, а, как мы могли видеть, роль научного понимания проблем законодательного регулирования в планировании велика. Рекомендации Объединенной комиссии, принятые 16 декабря 1996 г., подтвердили необходимость выделения небольшого (не более 50—70 позиций) перечня законопроектов и особо актуальных законодательных предложений, рассчитанного на обязательное рассмотрение в ход предстоящей весенней сессии Государственной Думы. Все остальные приоритетные принципы должны соблюдаться в силу предписаний Регламента. Однако нет необходимости составлять список проектов этих актов, просто они будут по мере готовности изыматься из «портфеля» готовых к рассмотрению законопроектов и включаться в установленном порядке в ежемесячные календари и повестки дня заседаний палаты. Рекомендовано также составить Программу

по комитетам Государственной Думы и предусмотреть при этом строгий контроль за установленными в ней сроками. Целесообразно в этих целях установить правило, когда законопроекты, не вынесенные комитетами Государственной Думы на рассмотрение палаты в установленные Примерной программой законопроектной работы сроки, могут быть рассмотрены впоследствии только при наличии свободного времени, не занятого рассмотрением других законопроектов. Это правило, безусловно, дисциплинировало бы авторов и разработчиков законов.

Полагаю, то ценное, что накопилось в процессе планирования в федеральных органах законодательной и исполнительной власти, должно найти применение и развитие, отдельные положения следует закрепить в Регламенте Государственной Думы, другие будут закреплены практикой. Не раз высказывались предложения о планировании законодательной деятельности в форме закона о приоритетах. Пока эта идея как сковывающая активность субъектов права законодательной инициативы не нашла общей поддержки. Однако проект такого закона как ориентир формирования российского законодательства вполне мог бы исходить от Президента Российской Федерации как главы государства, определяющего основные направления его развития.

Вот уже более трех лет в России действует новая двухпалатная парламентская система, предполагающая тесное взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации. И хотя до вполне отлаженного взаимодействия палат еще далеко, российский парламент за это время смог внести серьезный вклад в дело стабилизации политической ситуации в стране.

В чем смысл существования так называемой палаты регионов, как часто называют Совет Федерации? Я напомним о двух ее основных задачах.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ

Первая — это обеспечить контроль за качеством законов, с тем чтобы принимаемые законы не были случайными, непродуманными либо порожденными лишь политическими страстями.

Вторая — дать возможность субъектам Российской Федерации выразить в процессе законотворчества свою волю и интересы, согласовать их между собой, т.е. реализовать на деле принцип федерализма.

Невозможно удержаться от искушения процитировать некоторые наиболее интересные высказывания одного из авторов американской Конституции, Джеймса Мэдисона, в обоснование необходимости создания верхней палаты парламента (эти размышления «философа Конституции» содержатся в «Федералисте», первом, и наиболее известном, комментарии к Основному закону Соединенных Штатов).

Отмечая, что бикамерализм (двухпалатность парламента) будет одним из серьезных препятствий для тех, кто хотел бы осуществить план узурпации власти, Мэдисон отмечает: «Сенат необходим еще и потому, что однопалатные собрания, как это видно из множества примеров, имеют склонность к внезапным и неистовым порывам и легко поддаются на уговоры вождей политических группировок в принятии несдержанных и зловредных резолюций...»¹

И далее: «Сенат также должен восполнять погрешность народного собрания, выражающуюся в недостаточном знакомстве с целями и принципами законодательства... Можно утверждать с полной уверенностью, что своими нынешними трудностями Америка обязана не в последнюю очередь грубым ошибкам своих представительных органов, но ошибкам, совершенным не по злему умыслу, а главным образом по недомыслию. Да и чем служат все наши отмены законов, поправки к ним и пояснения, все это посрамление наших объемистых кодексов, как не памятником недомыслию? А сколько обвинений каждая новая сессия Конгресса посылает в адрес предыдущей! Тем паче следует ценить ту помощь, которую окажет нам в этом деле хорошо устроенный Сенат»².

К сожалению, эти слова, сказанные более двухсот лет назад, сегодня все еще актуальны, особенно применительно к современной российской действительности. «Отцы-основатели» Соединенных Штатов учредили верхнюю палату — Сенат Соединенных Штатов, в который вошли по два представителя от каждого штата (первоначально они избирались законодательными собраниями штатов, а впоследствии — путем прямых выборов). Таким образом, в жизнь было воплощено сразу две идеи: создание верхней палаты, обладающей правом вето на решения нижней палаты, и организация представительства отдельных штатов. Последняя идея базировалась на сознании того, что федерацию создает народ, но народ, живущий в отдельных штатах. Поэтому палата представителей Конгресса США была предназначена для представительства всего народа, а Сенат — для представительства населения отдельных штатов.

Конституция Российской Федерации, одним из базовых принципов которой является разделение властей, учредила в России двухпалатный парламента. Одна из палат — Государственная Дума является органом представительства всего народа многонациональной России, а в другой палате — Совете Федерации представлены субъекты Российской Федерации. Таким образом, в России именно американская система положена в основу организации двухпалатного парламента.

Совет Федерации имеет классические признаки верхней палаты парламента по теории бикамерализма в ее американском понимании. Необходимо отметить, что именно американский вариант рассматривают в качестве базового, решая вопрос о формировании двухпалатного парламента. В частности, по такой в принципе схеме построены парламента во Франции, в Италии, Испании, Польше, Румынии, Чехии; во всех этих

странах верхняя палата парламента и называется Сенатом. По такой же схеме построены парламенты Югославии и Германии, хотя их верхние палаты и не называются сенатами (с той интересной особенностью, что германский Бундесрат, как ныне и наш Совет Федерации, не избирается, а формируется).

Возвращаясь к нашей верхней палате, отметим прежде всего, что Совет Федерации относительно немногочислен, состоит из представителей субъектов Федерации — людей, безусловно, профессиональных и наиболее компетентных в вопросах нужд регионов, и обладает правом вето на решения, принимаемые другой палатой — Государственной Думой. Правда, от американского Сената его отличает одна существенная деталь — вето Совета Федерации может быть преодолено Государственной Думой, что невозможно во взаимоотношениях Палаты представителей и Сената Конгресса США. Именно в силу указанных признаков вполне правомерно называть Совет Федерации «верхней палатой», а Государственную Думу — многочисленную и подверженную политическим страстям — соответственно «нижней».

За период деятельности Федерального Собрания первого созыва 300 с лишним законов принято Государственной Думой. Из этого количества на заседаниях Совета Федерации рассмотрено 255 законов, остальные прошли, минуя рассмотрение в верхней палате. Из этих 255 законов было одобрено 166 и отклонено 55. Как видно, по большинству вопросов палаты находят общие решения.

В то же время Совет Федерации выполняет по Конституции не только функцию одобрения или отклонения законов, но и сам может выступать в качестве субъекта права законодательной инициативы. Только в 1994 г. и в первом полугодии 1995 г. палатой в целом и отдельными ее депутатами было направлено в Государственную Думу 89 законопроектов, из них 55 проектов были внесены непосредственно депутатами Совета Федерации. Среди этих законопроектов можно выделить те, что регулировали вопросы о порядке реализации положений Конституции Российской Федерации в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Результаты инициативной деятельности Совета Федерации в области законотворчества оказались не столь высоки. Государственной Думой первого созыва была поддержана лишь 21 законодательная инициатива Совета Федерации. Из этого числа восемь инициатив учтены в виде согласованных вариантов и одна законодательная инициатива вошла составной частью в консолидированный проект федерального закона.

Во время работы Государственной Думы второго созыва отношения палат сохранили тот же характер. В 1996 г. на заседаниях Совета Федерации был отклонен целый ряд законов, принятых Государственной Думой. Только на шестом заседании верхней палаты из 30 рассмотренных законов было отклонено десять. В целом в 1996 г. из примерно 250 принятых Государственной Думой законов по 26 законам разногласия с Советом Федерации не преодолены до сих пор.

В большинстве случаев причиной отклонения законов послужило наличие в них противоречий Конституции и федеральному законодательству (по мнению Совета Федерации), а также недостаточный учет интересов субъектов Российской Федерации или вмешательство в их компетенцию.

По информации Правового управления Государственной Думы, встречаются случаи, когда законопроекты, относящиеся к сфере совместного ведения, не направляются субъектам Российской Федерации. Это нарушает требование ч. 1 ст. 102 Регламента Государственной Думы. Письма из регионов свидетельствуют, что перед рассмотрением законопроекта во втором чтении субъекты Российской Федерации не успевают зачастую представить свои поправки. Практика показывает, что нужен по крайней мере месяц на то, чтобы успеть рассмотреть законопроект на сессии законодательного органа власти региона. Вместе с тем своевременно полученные от субъектов Российской Федерации замечания и предложения позволили бы выработать согласованную позицию по

законопроекту с учетом мнения членов Совета Федерации, которые в верхней палате парламента представляют интересы соответствующих регионов.

В соответствии со ст. 105 Конституции Российской Федерации федеральные законы принимаются Государственной Думой. Закон считается принятым нижней палатой Федерального Собрания, если за него высказалось более половины общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. 226 депутатов, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации (об исключениях из этого правила будет сказано ниже). Принятые надлежащим способом федеральные законы подлежат в течение пяти дней передаче на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины общего числа членов этой палаты либо если он в течение четырнадцати дней не был рассмотрен Советом Федерации.

В случае отклонения Советом Федерации федерального закона палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

При несогласии Государственной Думы с позицией Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

Исключение из этой процедуры составляют федеральные конституционные законы. Стоит сказать, что это новый вид федеральных нормативных правовых актов, впервые появившийся в России с принятием Конституции 1993 г. Особенности этих актов в том, что они могут приниматься только по вопросам, для регламентации которых Конституция прямо предписывает принятие федерального конституционного закона. Например, статья 88 Конституции устанавливает, что чрезвычайное положение вводится Президентом при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом. Таким образом, Конституция прямо предусматривает, что порядок введения и режим чрезвычайного положения могут регулироваться только федеральным конституционным законом, и никаким иным нормативным правовым актом.

Смысл подобного специального порядка законодательного регулирования отдельных вопросов — в особо тщательной процедуре принятия, которая предусмотрена Конституцией для федеральных конституционных законов. В отличие от «обычных» федеральных законов конституционные принимаются не простым, а квалифицированным большинством голосов общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Причем это большинство разное для каждой из палат. Для принятия федерального конституционного закона Государственной Думе требуется две трети голосов ее депутатов — т.е. 300, а Совету Федерации для одобрения такого закона нужно большинство в три четверти голосов общего числа членов верхней палаты. Если принять во внимание, что общее число членов Совета Федерации составляет 178 человек, то нетрудно понять, что федеральный конституционный закон может быть провален в верхней палате из-за позиции всего 45 человек. Но на практике дело обстоит еще сложнее. Реально на заседаниях Совета Федерации присутствуют не более 140—150 человек. В этих условиях требование 134 голосов фактически превращается в необходимость единогласного голосования.

Мы вправе задать вопрос: зачем Конституция предписывает столь жесткий порядок для урегулирования отдельных вопросов? Но простое перечисление предметов федеральных конституционных законов ставит все на свои места. Федеральными конституционными законами должны быть урегулированы: правовой статус Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда; организация всей судебной системы России; правовой статус Правительства Российской Федерации; условия, при которых вводится чрезвычайное и военное положение, процедура их введения и режим осуществления, т.е. набор методов и средств экстраординарного характера, которые могут использоваться для устранения обстоятельств, повлекших

введение чрезвычайного или военного положения, и другие вопросы. Как видим, речь идет о вопросах, от которых зависит функционирование государства и стабильность его правовой системы. Пути их регулирования намечены самой Конституцией, но намечены чрезвычайно общо и рамочно. Конституционные же законы призваны «доурегулировать» отношения, о которых Конституция только упоминает.

Таким образом, федеральные конституционные законы принимаются в развитие норм Конституции, но в отличие от остальных федеральных законов они должны стать неким «неотъемлемым дополнением» к Конституции. Недаром во Франции подобные законы называют «органическими». Именно особой важностью предмета регулирования федеральных конституционных законов объясняется заложенная в Конституции России чрезвычайно сложная процедура их принятия. «Правила игры» по вопросам, регулируемым федеральными конституционными законами, не должны меняться легко — в угоду сиюминутной политической конъюнктуре. Режим чрезвычайного и военного положения, правовой статус Правительства должны быть неизменны вне зависимости от того, какая партия в том или ином случае получила большинство в парламенте.

В этой связи следует подчеркнуть, что федеральный конституционный закон подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации. Для данного вида законодательных актов установлено изъятие из общего правила о возможности одобрения закона верхней палатой «по умолчанию», т.е. если в течение 14 дней с момента поступления закона из Государственной Думы он не был отклонен (статья 106 Конституции устанавливает и другие изъятия). Здесь уместен вопрос: а не является ли это требование признанием необходимости сдерживающей роли верхней палаты? Ведь и впрямь страшно отдавать судьбу законов по важнейшим аспектам государственного строительства на произвол фактически только одной палаты — многочисленной, сформированной из людей, в большинстве своем еще вчера не имевших отношения ни к политике, ни к законотворчеству.

Другим важным моментом, на который необходимо обратить внимание, говоря о процедуре принятия федеральных конституционных законов, является отсутствие у Президента права отклонить федеральный конституционный закон. В соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции РФ надлежащим образом принятый палатами Федерального Собрания федеральный конституционный закон подлежит подписанию Президентом. И ничего не сказано про возможность отклонения закона.

Чем же руководствовались разработчики нашей российской Конституции, отказывая в данном случае главе государства в праве вето? Можно предположить, что здесь не совсем подходит постулат о необходимости сдерживания действий законодательной власти со стороны власти исполнительной. Дело в том, что столь сложная процедура принятия федеральных конституционных законов парламентом уже сама по себе исключает возможность принятия непродуманных, случайных решений под влиянием эмоциональных факторов: слишком значительное нужно большинство и слишком сильными должны быть эмоции. Принятый таким большинством закон фактически является решением, приемлемым для всего парламентского политического спектра. Это решение, которое (в идеале) должно отвечать интересам всех социально-политических групп общества. И дополнительный контроль в данном случае просто излишен. К тому же не стоит вверять право негативного контроля по решениям, являющимся чуть ли не консенсуальными, одному лицу, хотя бы и главе государства.

Вернемся к обычным законам. Принятый Государственной Думой федеральный закон должен быть в течение пяти дней направлен в Совет Федерации. По российской модели бикамерализма отечественная верхняя палата — Совет Федерации должен иметь возможность рассмотреть все принятые Государственной Думой законы. Но он вовсе не обязан это делать. Часть 4 ст. 105 Конституции РФ устанавливает два независимых условия, при которых федеральный закон считается одобренным Советом Федерации: если за его одобрение проголосовало более половины общего числа членов Совета

Федерации либо если данный закон вообще не был рассмотрен Советом Федерации в течение 14 дней с момента поступления его из Государственной Думы. Этот второй способ одобрения федеральных законов можно было бы назвать «принятием по умолчанию» («пассивным одобрением»). Но статья 106 Конституции содержит ряд вопросов, законодательные акты по которым подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации. Это законы по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира. Эти законы «по умолчанию» рассмотрены быть не могут, и, соответственно, на них не распространяется действие пресекающего 14-дневного срока, установленного для рассмотрения Советом Федерации федеральных законов.

Как уже говорилось, Конституция выдвигает только одно требование к Государственной Думе — передать принятый ею закон в Совет Федерации, причем в пятидневный срок (это время необходимо для окончательной лингвистической правки текста и его надлежащего официального оформления). Это самое простое. Сложнее выполнить требование Конституции о рассмотрении закона Советом Федерации в течение 14 дней³. Это означает, что Совет Федерации должен успеть рассмотреть закон в этот срок.

И дело здесь совсем не в перегруженности верхней палаты. Проблема, причем одна из наиболее острых для российского законодательного процесса, состоит в режиме работы Совета Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, в состав Совета Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательной и исполнительной ветвей власти. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации!» определил, что этими представителями являются глава местного парламента и глава исполнительной власти. Если же в субъекте Федерации существует двухпалатный парламент или же посты главы государства и председателя Правительства наличествуют одновременно, то вопрос о представительстве в Совете Федерации разрешается в соответствии с внутренними нормами самого субъекта Федерации — его Конституцией, Уставом либо соответствующим законом. Вполне очевидно, что главы законодательной и исполнительной властей субъектов Федерации не могут постоянно находиться в Москве для участия в работе Совета Федерации. Вполне очевидно также, что единственным выходом из этого весьма щекотливого положения (у парламентариев нет времени для работы в своей палате!) является сокращение числа заседаний. Недаром же Совет Федерации второго созыва принял решение проводить свои пленарные заседания только один раз в месяц.

О том, насколько подобный режим работы соответствует предназначению верхней палаты парламента, можно спорить. На наш взгляд, такая организация Совета Федерации приводит к тому, что вопросы, выносимые на рассмотрение «сенаторов», просто не могут быть глубоко проработаны. И в этой ситуации мало поможет даже высококвалифицированный аппарат — ведь не могут же московские чиновники знать нужды регионов так же, как сами члены Совета Федерации. А именно ради наиболее эффективного учета интересов регионов и создавалась верхняя палата. Показательно, что практически все зарубежные конституции, учреждающие двухпалатный парламент, предусматривают именно региональный принцип формирования верхней палаты.

Из описанной системы организации Совета Федерации вытекает сразу несколько проблем, связанных со взаимоотношениями палат Федерального Собрания в законодательном процессе. Главная — это необходимость дать возможность Совету Федерации рассматривать, причем обязательно на своих редких пленарных заседаниях, все без исключения законы, принимаемые Государственной Думой. Для этого нужно, чтобы закон поступил в Совет Федерации не ранее чем за 14 дней до его очередного заседания. С

учетом пяти дней, отводимых Конституцией на оформление принятого Государственной Думой закона и его отправку в Совет Федерации, требуется, чтобы законы принимались нижней палатой окончательно, т.е. в третьем чтении, не ранее чем за 19 дней до заседания верхней палаты.

Как ни парадоксально, но именно это, казалось бы, вполне логичное и достаточно простое требование становится одной из наиболее трудноразрешимых проблем взаимодействия палат. Дело в том, что необходимость соблюдения этого срока нигде не закреплена, даже в Регламенте Государственной Думы. И поэтому само соблюдение данного срока отдается только на добрую волю нижней палаты. Но даже при наличии доброй воли дело осложняется целым сонмом «сопутствующих» проблем. Программа законопроектной деятельности Государственной Думы была утверждена в целом на весь 1996 г. — с расписанием сроков принятия каждого законопроекта. И хотя в качестве срока в ней указывается только месяц, даже этот весьма примерный график, как правило, не соблюдается.

Выше достаточно много говорилось о причинах неувязок в законодательной деятельности Государственной Думы. Стоит добавить к сказанному, что чрезмерная политизация и увлечение решением сиюминутных проблем постоянно нарушают график принятия законов, даже тех немногих, по которым, казалось бы, существует взаимопонимание фракций. Да и комитеты Государственной Думы нередко подходят к планированию своей работы весьма халатно, проставляя в своих планах совершенно произвольные даты. А затем получается, что над законопроектом, который предполагалось принять через месяц, необходимо еще работать и работать; на это бросаются все силы, и, соответственно, другие законопроекты отодвигаются «на потом».

Другой причиной является чрезмерная перегруженность Программы законопроектной работы Государственной Думы и ее комитетов. А ведь на каждом пленарном заседании можно качественно обсудить только очень небольшое число законопроектов (реально — от трех до пяти). Возникает ситуация, когда каждый комитет, каждый депутат всеми правдами и неправдами стараются включить свой законопроект в календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц, на очередные две недели и в порядок работы конкретного пленарного заседания Государственной Думы за счет чужих. Очень часто в план на очередной месяц комитетами заявляются законопроекты, которые еще не готовы, но необходимость «застолбить место» вынуждает их подавать эти проекты как вполне проработанные и готовые к обсуждению. Стоит ли говорить, что зачастую надежды побыстрее доработать законопроект к предполагаемой дате обсуждения не сбываются и комитет вынужден просить о перенесении сроков рассмотрения. Сама эта спешка вносит сумятицу, а если еще принять во внимание амбиции и политические страсти, то ситуация порой становится весьма похожей на хаос.

Понятно, что в таких условиях для точного расчета времени принятия закона в третьем чтении (да еще не более чем за 19 дней до очередного заседания Совета Федерации) необходима точность, сопоставимая со снайперским выстрелом. Именно поэтому, казалось бы, простой вопрос о соблюдении «джентльменской договоренности» о сроках направления в верхнюю палату законов, принятых Государственной Думой, превращается в трудноразрешимую проблему российской законодательной деятельности.

Выходом из этой ситуации могло бы быть закрепление в Регламенте Государственной Думы нормы о том, что в третьем чтении законопроекты должны приниматься не ранее чем за 19 дней до очередного заседания Совета Федерации. Эта запись даст законопроектам в третьем чтении безусловный приоритет на данном пленарном заседании нижней палаты (за 19 дней) и предотвратит обсуждение вместо них других законопроектов.

Следует упомянуть, что по данному вопросу высказывались и другие мнения. Так, после начала работы Совета Федерации второго созыва весьма активно обсуждался вопрос о том, что руководство Совета Федерации должно и вправе выносить решение о принятии

поступившего из Государственной Думы закона «к рассмотрению». С учетом толкования Конституционным Судом Российской Федерации положений ст. 105 Конституции о том, что если Совет Федерации начал в установленный Конституцией четырнадцатидневный срок рассмотрение закона, то данный закон не может считаться одобренным «по умолчанию», даже и после истечения срока в 14 дней, делался вывод, что указанного «принятия к рассмотрению» достаточно, чтобы закон считался рассматриваемым Советом Федерации и исключалась возможность заявлять о его одобрении без рассмотрения.

В упомянутом толковании Конституции содержится и еще одно очень важное положение о том, что на подпись Президенту Российской Федерации законы могут поступать только из Совета Федерации, за исключением случаев, когда Государственная Дума преодолевает вето верхней палаты. Данное положение направлено и на то, чтобы дать возможность верхней палате рассматривать все законы, исключая соблазнительную для Государственной Думы возможность принять закон и направить его в Совет Федерации в сроки, когда он заведомо не может быть рассмотрен Советом без созыва внеочередного заседания, а также на то, чтобы понудить Совет Федерации не оставлять поступившие законы вообще без внимания, даже если их решено не рассматривать и, соответственно, считать одобренными. Но данное правило хорошо только в том случае, если будет устранена сама возможность злоупотребления со стороны Совета Федерации своим исключительным правом направлять законы на подпись Президенту. Показателен случай с частью первой Гражданского кодекса Российской Федерации, которая не была рассмотрена Советом Федерации первого созыва в установленный Конституцией срок. И хотя для этого была возможность, Совет Федерации не направил Президенту для подписания и обнародования данный закон. В этой ситуации Председатель Государственной Думы сам направил принятый закон Президенту, поскольку нельзя было тормозить введение в действие столь важного нормативного акта. Президент счел, что данный закон надлежащим образом принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, и подписал часть первую Гражданского кодекса.

Принятие закона Государственной Думой, безусловно, самый важный и самый трудный этап российского законодательного процесса, ибо именно здесь в муках рождается закон. Но чтобы принятый Государственной Думой закон вступил в силу, он должен пройти следующий этап — одобрение Советом Федерации.

Рассмотрев поступивший из Государственной Думы федеральный закон, Совет Федерации может его либо одобрить и направить Президенту Российской Федерации для промульгации (подписания и обнародования), либо отклонить и вернуть обратно в Государственную Думу. Причем Совет Федерации вправе отклонить закон как в целом — из-за несогласия с его концепцией, так и ввиду неприемлемости отдельных его положений. Отклоненный Советом Федерации, федеральный закон возвращается в Государственную Думу вместе с письмом Председателя Совета Федерации (или одного из его заместителей, председательствовавшего на данном заседании), в котором излагаются мотивы отклонения.

Совет Федерации вправе, но отнюдь не обязан формулировать свои возражения против закона в виде поправок к нему. Если предлагаются поправки к закону, то они должны быть оформлены, как и любое решение палаты, постановлением Совета Федерации. Рассматривать же в качестве поправок Совета Федерации предложения, содержащиеся в сопроводительном письме Председателя, можно разве что в случае, если в них содержится другая вполне конкретная и завершенная редакция статей отклоненного закона.

Возвращенный в Государственную Думу после отклонения Советом Федерации, закон направляется в тот комитет палаты, который был ответственным (головным) по его разработке в Государственной Думе. Этот комитет рассматривает ситуацию, сложившуюся после отклонения закона, и может предложить палате три варианта решения: согласиться с мнением Совета Федерации и принять закон с учетом его поправок; создать согласительную комиссию по данному закону; принять закон в прежней

редакции, преодолев вето Совета Федерации. Этот третий вариант означает, что если при повторном голосовании в Государственной Думе за принятие закона в прежней редакции высказутся не менее двух третей депутатов Государственной Думы, т.е. 300 человек, то закон подлежит направлению Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования, несмотря на несогласие с ним Совета Федерации. Это как раз тот единственный случай, когда федеральный закон может быть направлен на подпись Президенту руководством Государственной Думы.

Описанная регламентная процедура, применяемая в случае отклонения закона Советом Федерации, на первый взгляд вполне проста и понятна. На самом деле здесь имеются многочисленные подводные камни, преодолеть которые не так-то просто.

Самый простой вариант, казалось бы, согласиться с мнением Совета Федерации. Это — мнение регионов, выражающее их потребности и видение ситуации. Но необходимо также отметить, что такая процедура — согласиться с мнением Совета Федерации — прямо не закреплена ни в Регламенте Государственной Думы, ни в Регламенте Совета Федерации. Правда, она и не запрещена — следовательно, вполне может иметь место. Однако на практике такая процедура использовалась всего лишь однажды.

Дело в том, что Совет Федерации, как правило, не формулирует в позитивном плане свои возражения и поправки к отклоненному закону. В Государственную Думу направляется постановление Совета Федерации, в котором говорится: «Отклонить принятый Государственной Думой Федеральный закон (следует его название. — А. Шохин) ввиду неприемлемости отдельных его положений». В ряде случаев закон отклоняется в целом из-за несогласия членов Совета Федерации с самой его концепцией. Такое решение Совета Федерации обычно не содержит объяснения причин отклонения. В лучшем случае в сопроводительном письме Председателя Совета Федерации излагаются — весьма конспективно — мотивы, побудившие «сенаторов» отклонить закон. Эти пояснения, однако, нельзя рассматривать как мнение Совета Федерации. К тому же Регламент Государственной Думы предусматривает возможность согласиться с позицией Совета Федерации и принять закон с учетом поправок последнего. Как можно видеть, одного гипотетического «мнения» для применения этого варианта недостаточно. Необходимы еще и конкретные, четко сформулированные и надлежащим образом оформленные поправки к тексту закона, а не общие рассуждения о том, как сделать его лучше. Но именно таких поправок практически никогда и не представляется. Создается интересная ситуация, когда ответственный комитет Государственной Думы вынужден на практике выбирать не из трех регламентных возможностей преодоления разногласий с верхней палатой, а только из двух: создать согласительную комиссию или преодолеть вето Совета Федерации.

Здесь полезно снова обратиться к практике работы Конгресса Соединенных Штатов. Там билль (законопроект), первоначально принятый одной из палат (напомним, что в США законопроекты могут вноситься в любую палату), подлежит направлению в другую палату. В последней билль рассматривается, естественно, в той редакции, в которой он туда поступил. Но приниматься он может в любой другой редакции, хотя бы и переписанной на 99 процентов. В случае если при рассмотрении билль, принятый другой палатой, подвергается корректировке, он подлежит направлению снова в ту палату, которая приняла его первоначально. И там он уже рассматривается в измененном виде. При таком порядке и мнение, и поправки другой палаты ясно и четко определены (что не исключает возможности создания в действительно необходимых случаях согласительных комиссий).

У нас же Совет Федерации не вправе ничего изменять в тексте принятого Государственной Думой закона — его можно только одобрить либо отклонить. А любые возражения и поправки должны быть сформулированы отдельно и оформлены отдельным постановлением Совета Федерации. Только в этом случае, исходя из буквы Регламента Государственной Думы, возможен «учет поправок Совета Федерации».

Как мы уже говорили, такие поправки формулируются крайне редко. В этом случае ответственный комитет Государственной Думы может согласиться с ними и предложить Государственной Думе принять закон с учетом поправок Совета Федерации. В случае если Государственная Дума проголосует (простым большинством) за такое решение, закон считается принятым и снова направляется в Совет Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 117 Регламента Совета Федерации в таком случае соответствующий комитет этой палаты рассматривает данный закон, подтверждает своим заключением, что он принят Государственной Думой действительно с учетом всех поправок Совета Федерации, и выносит на пленарное заседание палаты вопрос об одобрении данного закона без обсуждения.

Казалось бы, коллизия разрешается к обоюдному удовлетворению. Но если до конца оставаться законниками, то нельзя не заметить, что сама процедура — принятие закона Государственной Думой разовым голосованием «с учетом поправок Совета Федерации» — является сугубо специальной и далеко не бесспорной.

Любой закон — это прежде всего целостный акт, содержащий в себе систему взаимосвязанных и взаимно согласованных норм. И внесение в него любых, даже самых незначительных поправок, меняющих смысл любой из его статей, нарушает, а подчас и разрушает эту систему. Механическая «трансплантация» в закон поправок Совета Федерации возможна только в очень редких случаях, например когда изменяются только отдельные цифры. Как правило же, внесение в него поправок вызывает необходимость корректировки других статей, так или иначе связанных с исправленной. Сделать это довольно просто. Но проблема заключается в том, что депутаты голосуют только за предложенные ответственным комитетом поправки Совета Федерации, а те изменения в тексте закона, которые им сопутствуют и необходимы, остаются непроголосованными вовсе. Возникает ситуация, когда в закон вносятся изменения, за которые никто не голосовал. Разумеется, такая практика никак не соответствует ни Регламенту, ни Конституции. Более того, она порождает сомнения вообще в легитимности принятия данного закона, если учесть, какую опасность таит в себе соблазн для людей, приводящих закон в соответствие с принятыми поправками, воспользоваться этой ситуацией по своему усмотрению.

Было бы более логично и юридически более «чисто» при отклонении закона Советом Федерации и представлении последним в Государственную Думу своих поправок к данному закону применять процедуру возвращения закона на второе чтение. И голосовать при этом не только за содержательные поправки Совета Федерации, но и за сопутствующие им изменения в текст закона, которые вытекают из этих концептуальных поправок.

При применении такой процедуры тоже возникают вопросы. Главный из них — о допустимости иных поправок, кроме поправок Совета Федерации и сопутствующих им изменений. Ведь вполне прогнозируемо, что у депутатов Государственной Думы, познакомившихся с поправками Совета Федерации, возникнут и свои соображения по другим статьям закона. Не говоря уже об авторах отвергнутых ранее поправок. Они тоже потребуют «равенства поправок» и нового рассмотрения своих.

Если признать иные поправки допустимыми, то в случае их принятия данный закон окажется уже, по сути, новым для Совета Федерации и потребует от этой палаты не одобрения без обсуждения, а повторного рассмотрения с риском повторного отклонения. Для сравнения заметим, что в Конгрессе США практически так и происходит. Палаты обмениваются «поправками на поправки» до тех пор пока билль не будет ими одобрен в идентичной редакции. Этот «футбол» из палаты в палату может продолжаться до бесконечности (правда, бесконечность ограничена сроками одной сессии — билль, не принятый в течение одной сессии Конгресса, считается отклоненным и должен вноситься заново.)

Российская же законодательная процедура направлена как раз на недопущение препирательств до бесконечности. Именно поэтому, на наш взгляд, предусмотрена описанная выше процедура разового принятия поправок Совета Федерации и — в широком смысле — сама возможность преодоления Государственной Думой несогласия Совета Федерации.

Российская действительность и правовая реформа, которая длится вот уже пятый год, требуют скорейшего принятия многих и многих законов. Поэтому представляется более целесообразной все-таки процедура «сокращенного второго чтения» закона, отклоненного Советом Федерации, при которой рассматриваются только поправки Совета Федерации и соответствующие необходимые изменения во взаимосвязанные статьи закона, вытекающие из содержания этих поправок.

Практика преодоления разногласий между палатами Федерального Собрания сложилась так, что самым распространенным способом их преодоления остается создание согласительной комиссии. Регламенты обеих палат предусматривают такую возможность. Инициатива создания согласительной комиссии может исходить как от Совета Федерации, отклонившего закон, так и от Государственной Думы. Как правило, если Совет Федерации принимает решение о необходимости создания согласительной комиссии, это предложение формулируется в его постановлении об отклонении федерального закона, принятого Государственной Думой. В том же документе называются кандидатуры сопредседателя и членов согласительной комиссии от Совета Федерации. Если ответственный комитет Государственной Думы, рассматривающий вопрос об отклонении данного закона Советом Федерации, также сочтет необходимым создание согласительной комиссии, он выносит этот вопрос на рассмотрение пленарного заседания Государственной Думы и предлагает ей проект постановления, в котором выражается согласие с предложением Совета Федерации и называются кандидатуры членов и сопредседателя комиссии от Государственной Думы. Как видим, согласительная комиссия создается палатами на паритетных началах и возглавляют ее работу два сопредседателя.

Работа согласительной комиссии является своеобразным способом выяснения мнения Совета Федерации об отклоненном им законе и формулирования конкретной, устраивающей обе стороны редакции статей закона, вызвавших возражение членов Совета Федерации. Поэтому депутация Совета Федерации в согласительной комиссии состоит, как правило, из членов соответствующего комитета верхней палаты, который рассматривал данный закон и предложил Совету Федерации его отклонить. Следовательно, участвующие в работе согласительной комиссии члены Совета Федерации являются, так сказать, носителями мнения верхней палаты. От Государственной Думы в согласительную комиссию тоже включаются члены комитета, который был ответственным за разработку данного закона. Таким образом, в согласительную комиссию входят наиболее компетентные в данном вопросе парламентарии, у которых уже есть свое, сформировавшееся видение проблемы. И работа согласительной комиссии нередко носит характер теоретических споров между ними, порой весьма далеко отклоняющихся от непосредственного предмета обсуждения.

В соответствии с регламентами обеих палат согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Федерации в отдельности. Решения согласительной комиссии принимаются раздельным голосованием депутатий от Государственной Думы и от Совета Федерации и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство членов каждой депутатии. Решения согласительной комиссии оформляются протоколом, который содержит согласованную редакцию спорных статей закона и является единственным основанием для повторного рассмотрения закона палатами.

При всей кажущейся ясности этой процедуры в работе согласительной комиссии все же возникают вопросы, остающиеся неурегулированными. Основным из них является вопрос о пределах компетенции согласительной комиссии. Может ли согласительная комиссия

рассматривать и принимать поправки к статьям, по которым нет четко выраженных возражений Совета Федерации? Ведь корректировка отдельных статей закона без внесения соответствующих изменений и дополнений в другие связанные с ними статьи практически невозможна и во всяком случае недопустима. Для того чтобы выработать действительно согласованный текст закона комиссии, необходимо согласовать редакцию практически всех его статей. Регламенты обеих палат не запрещают, хотя и не предписывают, такую деятельность. Из этого можно сделать вывод, что в протокол согласительной комиссии могут включаться и предложения о корректировке иных статей отклоненного закона.

Но в таком случае возникает уже описанная выше коллизия. Процедура повторного рассмотрения отклоненного закона, по сути, специально предназначена только для возможного внесения в текст принятого Государственной Думой закона поправок Совета Федерации. Правильнее было бы и эту процедуру называть возвращением ко второму чтению, при котором рассматриваются только предложения согласительной комиссии и не допускаются никакие иные поправки.

Рассматривая предложения согласительной комиссии, Государственная Дума может и не согласиться со всеми ее предложениями. В таком случае Дума вправе принять решение либо о продолжении работы согласительной комиссии (причем ее состав может быть изменен), либо о повторном принятии закона в прежней редакции. В Регламенте Совета Федерации процедура продолжения работы согласительной комиссии и обновления ее состава прописана достаточно подробно.

Если принимается решение о продолжении работы согласительной комиссии в том или ином составе, что, безусловно, должно быть одобрено обеими палатами, все возвращается на круги своя. Ситуация начинает напоминать американский вариант согласования до бесконечности. Но в отличие от США российское законодательство не предусматривает предельного срока рассмотрения законопроекта палатами и оно в прямом смысле может продолжаться сколь угодно долго. У нас законопроект, не принятый в период одной сессии, переходит на следующую. Так возникает «переходящий остаток». Даже истечение срока полномочий Государственной Думы первого созыва не стало основанием для того, чтобы считать нерассмотренные законопроекты отклоненными. Решение этого вопроса было отдано на откуп новым комитетам палаты, которые по своему усмотрению могли решать, будут ли они продолжать работу над законопроектами, внесенными и не рассмотренными их предшественниками. И таких законопроектов оказалось очень много. Вообще, вопрос о предельном сроке рассмотрения законопроектов (в течение одной сессии или одного созыва) чрезвычайно сложен. Ведь не секрет, что многие из этих законопроектов не рассматривались по сугубо политическим причинам. Либо закон не отвечает политическим симпатиям комитета, а подчас и вовсе одного его председателя, либо не нравится его инициатор. Так произошло и с законопроектом «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который пролежал в Комитете Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе без движения более двух лет. Новый состав Комитета решил все-таки продолжить над ним работу, но длилась эта работа более полугода, и закон был принят в первом чтении только на исходе осени 1996 г. Крайняя актуальность и насущная необходимость этого закона была очевидна и депутатам нижней палаты, которые не захотели, несмотря на все колебания, считать его отклоненным только ; из-за истечения срока полномочий Государственной Думы, в которую он был внесен. Справедливости ради надо признать, что в «переходящем остатке» имеются проекты и таких актов, которые не грех было бы забыть.

Тезис о том, что в процессе работы согласительной комиссии не только ведется поиск путей преодоления разногласий между палатами, но и определяется само мнение Совета Федерации, т.е. идет своего рода профессиональная дискуссия, косвенно подтверждается и тем, что в Регламенте Совета Федерации содержатся нормы, разрешающие его депутации в согласительной комиссии голосовать за предложения по редакции

соответствующих разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей рассматриваемого федерального закона, отличные от предложений Совета Федерации, либо вовсе отказаться от возражений Совета Федерации. Вполне ясно, что это может произойти только в том случае, если оппоненты от Государственной Думы их в этом убедят в ходе дискуссии.

Особняком стоит вопрос о ситуации, в которой Государственная Дума не примет абсолютно никаких предложений Совета Федерации или не утвердит все решения согласительной комиссии. Регламент Совета Федерации предусматривает, что в этом случае федеральный закон, по которому возникли разногласия между палатами и проводились соответствующие согласительные процедуры, будет считаться для Совета Федерации новым законом и подлежит новому рассмотрению, а значит, может быть вновь отклонен. Ситуация снова напоминает американскую, когда, по сути, один и тот же билль перемещается из палаты в палату, по пути все более видоизменяясь. И здесь не помогают даже отечественные сокращенные процедуры рассмотрения отклоненных законов и преодоления разногласий.

Крайним способом разрешения противоречий между палатами Федерального Собрания, возникших в связи с принятием федерального закона, является предусмотренное Конституцией Российской Федерации право Государственной Думы принять закон повторно в прежней редакции. Как уже говорилось, в случае если за это проголосуют не менее двух третей депутатов нижней палаты, закон считается принятым Федеральным Собранием и направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. В этих случаях говорят, что Государственная Дума «преодолела вето Совета Федерации». Другими словами, наступает такой этап законодательного процесса, когда обходятся уже без одобрения Совета Федерации.

В заключение приходится еще раз повторить, что наша законодательная процедура ориентирована на скорейшее принятие законов. Именно на это направлены и сокращенные процедуры повторного рассмотрения законов, и право Государственной Думы преодолевать вето Совета Федерации. Но всегда ли так необходима эта скорость? Не сродни ли она поспешности? Наконец, не поступаемся ли мы в угоду ей качеством принимаемых законов и не порождаем ли заранее трудности в их применении на практике?

Хотелось бы надеяться, что практика взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации даст убедительные ответы на эти вопросы.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ПРЕЗИДЕНТ

Пройдя все круги рассмотрения палатами федерального парламента и будучи в конце концов принятым Государственной Думой и одобренным Советом Федерации, законопроект, для того чтобы стать законом, должен быть подписан Президентом.

Вряд ли стоит напоминать, что подписание закона Президентом — это не простая технологическая процедура, но сложный процесс нахождения компромисса и согласия между парламентом и главой государства. Принадлежащее Президенту право «отлагательного вето» является одной из необходимых составляющих механизма «сдержек и противовесов», можно даже сказать — важнейшим его элементом, без которого вся система разделения властей и их взаимное сдерживание просто не могут существовать. Ш. Монтескье писал, что исполнительная власть должна иметь право сдерживать действия законодательной власти, без чего последняя может превратиться в тираническую. В подтверждение этой мысли основателя классической доктрины разделения властей можно выдвинуть и такой аргумент: а не явилось ли одной из причин конституционного кризиса 1993 г. отсутствие у Президента России действенного конституционного права «сдерживать» парламент, не выходя за рамки закрепленных за ним Конституцией 1978 г. полномочий? Напомним, что по тогдашней Конституции вето Президента преодолевалось простым повторным принятием закона Верховным Советом и квалифицированное большинство при этом не требовалось.

Но участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе не ограничивается правом «негативного» контроля — правом вето, а начинается задолго до того, как к нему на стол попадает закон, принятый палатами парламента.

Статья 104 Конституции РФ наделяет Президента России правом законодательной инициативы. Это означает, что глава государства вправе вносить в Государственную Думу законопроекты, которые в обязательном порядке должны быть рассмотрены палатой. Причем статья 46 Регламента Государственной Думы устанавливает, что законопроекты, внесенные Президентом и заявленные в качестве срочных, должны быть рассмотрены палатой в первоочередном порядке. (Из этого вытекает, что президентские законопроекты могут срочными и не являться, а рассматриваться в обычном порядке.) Необходимо специально отметить, что Конституция никак не ограничивает право законодательной инициативы Президента — им могут вноситься законопроекты по любому вопросу и, соответственно, любой из них может быть заявлен в качестве срочного.

Внесение законопроекта в Государственную Думу оформляется письмом Президента Российской Федерации. Правда, известен случай, когда внесение проекта постановления Государственной Думы об объявлении амнистии в начале 1994 г. было осуществлено путем издания указа Президента. В любом случае текст иницируемого главой государства законопроекта и все необходимые материалы к нему направляются на имя Председателя Государственной Думы с сопроводительным письмом Президента. В этом же письме и формулируется срочность принятия законопроекта.

Совет Государственной Думы определяет по данному законопроекту ответственный комитет, который и готовит его далее к рассмотрению Государственной Думой. То есть фактически повторяется процедура внесения законопроекта любым из названных в ст. 104 Конституции России субъектов права законодательной инициативы.

Особняком стоит вопрос о срочных законопроектах Президента. Согласно упомянутой ст. 46 Регламента Государственной Думы, данные законопроекты подлежат «внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы».

По смыслу ст. 46 Регламента Государственной Думы, президентские законопроекты, заявляемые в качестве срочных, должны включаться в порядок работы палаты вне всякой очередности, установленной Примерной программой законопроектной работы на год или (сессию) и календарем рассмотрения вопросов на текущий месяц. Но вопрос, который

никак не решен в Регламенте, состоит в том, что порядок работы очередного пленарного заседания формируется Советом Государственной Думы исходя опять же из предложений комитетов палаты. И даже если принять как данность, что срочный законопроект Президента не должен включаться в календарь на очередной месяц и, соответственно, выжидать своей очереди, в повестку конкретного пленарного заседания он может попасть только тогда, когда ответственный комитет сочтет нужным вынести его на рассмотрение палаты. Нетрудно заметить, что при отсутствии регламентации сроков рассмотрения в комитете срочного законопроекта Президента (как и сроков рассмотрения любых других законопроектов) данный комитет может не выносить его на рассмотрение палаты фактически сколь угодно долго, сводя на нет все нормы о его первоочередности. Так произошло, например, с проектом Федерального закона «Об обеспечении стабильности правовой системы Российской Федерации и подтверждении международных обязательств России». Этот законопроект был внесен в Государственную Думу после принятия ею 15 марта 1996 г. двух постановлений — «Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. "О денонсации Договора об образовании СССР"» и «О юридической силе для Российской Федерации — России результатов референдума СССР 17 марта 1991 г. по вопросу о сохранении Союза ССР». Хотя названные постановления Государственной Думы и не имели юридической силы ввиду того, что предмет данных постановлений выходит за рамки перечня вопросов, перечисленных в ст. 103 Конституции РФ, по которым Государственная Дума может принимать постановления, тем не менее возникла некоторая правовая неопределенность, устранить которую, по мнению главы государства, было возможно путем принятия указанного федерального закона. В своем сопроводительном письме на имя Председателя Государственной Думы от 20 марта 1996 г. к проекту закона «Об обеспечении стабильности правовой системы Российской Федерации и подтверждении международных обязательств России» Президент Российской Федерации просил рассмотреть его в первоочередном порядке. Но в силу политических причин, несмотря на настойчивые требования полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, данный закон не был рассмотрен в первоочередном порядке. Подписание в начале апреля 1996 г. двух договоров об углублении интеграции между Россией и Белоруссией, а также между Россией, Белоруссией, Казахстаном и Киргизией юридически оформило стремление этих государств к интеграции. В этих условиях Государственная Дума ощутила определенную неуместность своих эскапад относительно углубления интеграции внутри СНГ и приняла 10 апреля 1996 г. постановление «О стабильности правовой системы Российской Федерации», в котором подтвердила(!), что оба принятые ею постановления от 15 марта 1996 г. носят лишь гражданско-политический характер и «не затрагивают стабильность правовой системы Российской Федерации». Тем самым палата фактически признала эти постановления не имеющими юридической силы. Такое решение сняло политическую остроту ситуации вокруг внесенного Президентом России законопроекта, но не смогла затушевать факт прямого нарушения Государственной Думой своего Регламента (нерассмотрение срочного законопроекта Президента). Больше того, хотя по требованию представителя Президента уже после принятия постановления от 10 апреля 1996 г. «О стабильности правовой системы Российской Федерации» президентский законопроект все-таки был поставлен на голосование и отклонен левым большинством Государственной Думы, сама проблема не исчерпана до сего дня. Во-первых, потому, что столь серьезная материя, как правовая стабильность страны, должна по существу своему регулироваться законом, а не постановлением палаты. Во-вторых, потому, что нарушен и важный формальный момент: возможность принятия постановления (самостоятельного, а не сопроводительного к закону) по данному вопросу не предусмотрена статьей 103 Конституции Российской Федерации.

В связи с вопросом об очередности рассмотрения президентских инициатив стоит коснуться роли полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе. Вполне понятно, что Президент не может лично убеждать депутатов Государственной Думы в необходимости принять его законопроект, тем более на стадии рассмотрения профильным комитетом. Поэтому, исходя из Конституции Российской Федерации, где предусматривается (в п. «к» ст. 83) право Президента РФ назначать и освобождать от должности своих полномочных представителей, Президент Российской Федерации своим Указом от 10 февраля 1996 г. № 169 назначил своего полномочного представителя в Государственной Думе. До издания данного Указа существовала должность полномочного представителя Президента в Федеральном Собрании, т.е. один человек представлял интересы Президента в обеих палатах. Но с учетом специфики компетенции каждой из палат было принято решение о разделении функций этого представителя. Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 351 было утверждено Положение о полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. В нем сформулированы права и обязанности полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и в Государственной Думе. Так, например, установлено, что полномочные представители Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания участвуют в заседаниях соответствующей палаты без специального о том решения Президента Российской Федерации, по должности. Это отличает их от иных представителей Президента по вопросам, рассматриваемым палатами парламента, которые назначаются каждый раз отдельным распоряжением главы государства только на время рассмотрения соответствующей палатой какого-либо конкретного вопроса. Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания, в частности, представляют на заседаниях соответствующей палаты внесенные Президентом проекты федеральных конституционных и федеральных законов, поправки к рассматриваемым законопроектам, обосновывают отклонение Президентом РФ федеральных законов, участвуют в подготовке предложений Президенту Российской Федерации о целесообразности подписания либо отклонения принятых парламентом федеральных законов.

Таким образом, говоря о роли и формах участия Президента Российской Федерации в законодательном процессе, необходимо иметь в виду, что во многих случаях от имени главы государства выступает его полномочный представитель либо представитель, назначенный разовым распоряжением главы государства.

Часть 3 ст. 106 Регламента Государственной Думы предусматривает право полномочного представителя Президента Российской Федерации участвовать в заседаниях ответственного комитета Государственной Думы при рассмотрении законопроекта и решении вопроса о его вынесении на первое чтение. Данное положение Регламента является общим и касается не только законопроектов, представленных Президентом Российской Федерации, но и всех законодательных инициатив вообще.

Здесь участие Президента (читай — его полномочного представителя) складывается как бы из двух составляющих. Во-первых, это право и возможность отстаивать собственные законопроекты, доказывая их целесообразность и зачастую настаивая на их скорейшем вынесении на рассмотрение пленарного заседания. Волокита в комитетах Государственной Думы стала уже притчей во языцех. Достаточно упомянуть, что проект Федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов» находился на «рассмотрении» Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе более двух лет. А ведь это законопроект, внесенный Президентом Российской Федерации.

Вторая составляющая участия Президента РФ в законодательном процессе на данном этапе заключается в том, что президентская сторона имеет возможность знакомиться со

всеми проектами федеральных законов, рассмотрение которых предполагается в Государственной Думе, еще на самой ранней стадии — при подготовке их к первому чтению. Излишне говорить о целесообразности такого подхода. Именно на данной стадии может быть выявлено несоответствие позиций законодателей и главы государства по конкретному законопроекту. А ведь это несоответствие позиций и приводит в конечном счете к отклонению Президентом уже принятого закона. Причем угроза президентского вето известна заранее и «висит» над каждым законопроектом. Поэтому оперативное представление в ответственный комитет палаты сведений о позиции Президента Российской Федерации по законопроекту не может не повлиять на позицию комитета и депутатов Государственной Думы на пленарном заседании. Если разногласия носят принципиальный характер, т.е. Президент не согласен с самой концепцией законопроекта, то можно задуматься и о целесообразности его принятия вообще (ибо у него очень мало шансов когда-нибудь стать законом, т.е. быть подписанным Президентом). Если же разногласия не столь глубоки, то можно наметить пути переработки текста законопроекта при подготовке его ко второму чтению. Так или иначе, но активное участие президентской стороны в процессе подготовки законопроекта к первому чтению позволяет снять многие спорные вопросы на этом самом раннем этапе его рассмотрения, что, безусловно, снижает вероятность его будущего отклонения. Призывая президентские структуры активнее включаться в подготовку законопроектов к первому чтению, нельзя не обратиться и к депутатам Государственной Думы. Упорное игнорирование мнения Президента не приведет ни к чему, кроме накопления отклоненных главой государства законов, а преодолеть разногласия после наложения вето, как показывает практика, гораздо сложнее, а подчас и невозможно.

Подытоживая сказанное об участии Президента Российской Федерации и его полномочного представителя в процессе подготовки внесенного им законопроекта к первому чтению, необходимо добавить, что обсуждение данного проекта на пленарном заседании Государственной Думы начинается, согласно ст. 107 Регламента, с заслушивания мнения полномочного представителя главы государства. Это еще одна возможность довести до сведения депутатов Государственной Думы мнение Президента, попытаться тем самым предотвратить возникновение непреодолимых разногласий и, как следствие, снизить вероятность использования Президентом своего права отклонить закон, принятый парламентом.

Что касается второго чтения, то напомним, что смысл его сводится в общих чертах к внесению в принятый в первом чтении законопроект поправок, которые по сути своей не должны менять одобренной концепции законопроекта. Правом представления поправок к законопроекту обладают все субъекты права законодательной инициативы. Таким образом, Президент Российской Федерации обладает правом вносить поправки к любому законопроекту, принятому Государственной Думой в первом чтении. Это еще одна, чрезвычайно важная, стадия согласования интересов главы государства и законодательной власти и форма взаимодействия Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

Процедура второго чтения и внесения в законопроект поправок таит в себе множество «подводных камней», главный из которых — это возможность изменить смысл законопроекта, подчас на противоположный.

Излишне говорить, что участие Президента России на этом этапе законодательного процесса чрезвычайно важно. И важно оно не только в плане интересов самого главы государства, имеющего возможность представлять поправки ко всем без исключения законопроектам, но в основном с точки зрения эффективного взаимодействия властей на ранних стадиях законодательного процесса. Ведь, представляя поправки к законопроекту, Президент недвусмысленно высказывает свое отношение к проекту и свое видение путей правового регулирования вопроса, который явился предметом обсуждаемого закона. Уже на данной стадии можно прогнозировать, причем с очень большой долей вероятности, в

каком виде закон имеет шансы быть подписанным Президентом. Именно на стадии второго чтения появляется возможность сгладить острые углы и найти взаимоприемлемый компромисс между интересами законодательной и исполнительной властей. А то, что интересы у них разные, вытекает из самой сущности разделения властей. У разделенных ветвей власти (в основном это, конечно, относится к законодательной и исполнительной властям) интересы часто не совпадают. И нет ничего циничного в том, чтобы заранее предвидеть возможность президентского вето и заранее же попытаться, путем внесения в текст законопроекта поправок, найти взаимоприемлемый вариант, а не доводить дело до отклонения закона Президентом и последующей долгой и трудной работы по его повторному рассмотрению в парламенте. Ведь в любом случае компромисс придется искать, так не лучше ли начать эту работу раньше?

Процессе согласования интересов сторон на стадии второго чтения законопроекта возможен, конечно, только при условии активного участия президентской стороны. Если поправки к законопроекту не представляются, а зачастую не проявляется вообще никакого интереса к работе над законопроектами в комитетах, то может сложиться мнение, что это означает молчаливое согласие главы государства с данным законопроектом.

Говоря о взаимодействии Государственной Думы и Президента Российской Федерации на ранних этапах законодательного процесса, нельзя не отметить, что это процесс чрезвычайно сложный, требующий от каждой из сторон известной гибкости и стремления к нахождению общего языка. Здесь, безусловно, неприемлем односторонний подход — «всё или ничего» — т.е. либо президентский вариант, либо парламентский.

После оформления окончательной редакции законопроекта проводится голосование о его принятии Государственной Думой в третьем чтении, которое означает, что текст изменяться более не может и именно в таком виде должен быть направлен в Совет Федерации, а после одобрения им — Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. В этой связи нельзя не упомянуть, что Президент РФ и его полномочный представитель в Совете Федерации также вправе участвовать в работе верхней палаты и, соответственно, влиять на процесс рассмотрения закона.

Безусловно, основной и наиболее важной формой участия Президента Российской Федерации в законодательном процессе является право главы государства отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации.

Статья 107 Конституции Российской Федерации предусматривает, что, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Президент в течение 14 дней рассматривает поступивший к нему закон и принимает решение о его подписании или же отклоняет закон. Право главы государства отклонить закон и называется правом вето. Причем необходимо отметить, что, по российскому праву, президентское вето является отлагательным. Дело в том, что вето Президента может быть «преодолено» парламентом. Согласно той же ст. 107 Конституции России, если при повторном рассмотрении отклоненного Президентом закона он будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то данный закон подлежит в течение семи дней подписанию Президентом России в безусловном порядке. Эта процедура повторного принятия закона палатами парламента квалифицированным большинством голосов, после чего Президент обязан подписать закон, и называется «преодолением» или «опрокидыванием» президентского вето. В силу возможности преодоления парламентом вето Президента оно и называется «отлагательным» в отличие от «абсолютного» вето, когда закон без санкции главы государства (как правило, монарха) вообще не может вступить в силу ни при каких условиях. Де-юре право «абсолютного» вето монарха сохранилось в Великобритании, но в силу сложившегося обычая не применялось с 1707 г.

Возвращаясь к тому, что закон, отклоненный Президентом Российской Федерации, может быть повторно рассмотрен палатами Федерального Собрания, отметим, что Регламент Государственной Думы в ст. 123 предусматривает обязательность такого повторного рассмотрения. А статья 124 Регламента устанавливает, что отклоненный Президентом закон направляется по решению Совета Государственной Думы в тот комитет палаты, который был ответственным по работе над ним, либо в специально созданную для этого комиссию палаты. Заметим, что возможность создания специальной комиссии по рассмотрению отклоненного закона — явление для Регламента Государственной Думы исключительное. Подобная комиссия предусмотрена только в одном случае — для рассмотрения закона, отклоненного Президентом. В случае отклонения Советом Федерации законопроект направляется в ответственный комитет Государственной Думы, который и готовит его к повторному рассмотрению палатой. Возможность создания специальной комиссии в этом случае не предусмотрена. Кроме того, данную специальную комиссию нельзя смешивать с согласительной комиссией, которая может создаваться обеими палатами парламента для преодоления возникших разногласий по проекту. В ст. 124 Регламента Государственной Думы говорится о «специально созданной комиссии палаты», т.е. установлено, что данная комиссия создается только из депутатов Государственной Думы и, по сути, призвана заменить!) собой ответственный комитет. Правда, случаев направления Советом Государственной Думы отклоненных федеральных законов напрямую в специально созданную комиссию палаты не было. Практика идет по несколько иному пути. Отклоненный закон направляется Советом Государственной Думы только в ответственный комитет палаты, а последний, проанализировав ситуацию, может принять решение о необходимости создания специальной комиссии. Данный вопрос выносится тогда на рассмотрение пленарного заседания палаты, и уже постановлением Государственной Думы подобная комиссия может быть сформирована. Как правило, в ее состав ответственный комитет предлагает включить депутатов — членов других комитетов, представителей фракций и депутатских групп. В ряде случаев к работе в составе данной комиссии приглашаются представители Президента Российской Федерации и члены Совета Федерации.

Практика создания специальных комиссий по рассмотрению отклоненных Президентом федеральных законов ставит вопрос о возможности создания согласительных комиссий, аналогичных тем, что создаются палатами парламента после отклонения Советом Федерации принятого Государственной Думой закона. В наиболее важных случаях эти комиссии создаются как трехсторонние — с участием представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Президента.

Положения гл. 15 Регламента Государственной Думы, описывающей процедуру повторного рассмотрения нижней палатой закона, отклоненного Президентом, не предусматривают возможности создания согласительной комиссии между палатой и главой государства. И причин тому несколько.

Во-первых, право главы государства отклонить принятый парламентом федеральный закон — это процедура так называемого негативного контроля. Она подразумевает, что Президент должен только высказать свое отношение к закону, но отнюдь не обязан участвовать в его последующей доработке. В отличие от Государственной Думы и Совета Федерации, являющихся хотя и обособленными, но все же составными частями одного органа государственной власти — Федерального Собрания, которому в силу Конституции принадлежат законодательные полномочия, Президент Российской Федерации является самостоятельным органом государственной власти. Принадлежащее Президенту право вето — это важнейшая составляющая механизма «сдержек и противовесов», призванного сохранять баланс сил между ветвями власти. Поиск согласия и компромисса между палатами Федерального Собрания является составной частью единого процесса принятия закона парламентом, а потому может рассматриваться в том числе и как его обязанность.

Однако принуждение Президента к поиску согласованного с парламентом решения с точки зрения теории разделения властей недопустимо.

Во-вторых, для того чтобы отклоненный Президентом федеральный закон все-таки вступил в силу, необходимо согласие трех сторон — Государственной Думы, Совета Федерации и самого Президента России. Выработанный в результате консультаций текст закона является фактически новым проектом и поэтому должен быть одобрен и Государственной Думой, и Советом Федерации (прямо или по умолчанию) и подписан Президентом. В силу этого создание согласительной комиссии только между Государственной Думой и Президентом практического смысла не имеет. Ведь в этом случае отнюдь не гарантировано согласие верхней палаты с выработанным проектом.

Проблема согласования интересов после отклонения закона Президентом выводит нас на еще один чрезвычайно важный и интересный вопрос. Дело в том, что при определенных обстоятельствах отлагательное вето Президента может стать абсолютным.

Как известно, законопроект, чтобы стать законом, должен быть принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом. Принятый Государственной Думой закон передается в Совет Федерации и может быть им отклонен. Ветпро-ванный верхней палатой законопроект повторно рассматривается Государственной Думой. Здесь, как уже говорилось выше, возможны три варианта решения: путем использования согласительных процедур устранить разногласия между палатами; согласиться с мнением Совета Федерации и вообще снять закон с рассмотрения и, наконец, преодолеть вето верхней палаты путем повторного принятия закона квалифицированным большинством в две трети голосов депутатов Государственной Думы. Вето Президента тоже может быть преодолено, но уже путем повторного принятия федерального закона в прежней редакции квалифицированным большинством в две трети голосов в каждой из палат федерального Собрания. Возможны случаи, и они имели место (как, например, при принятии Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), когда закон, принятый Государственной Думой, был отклонен Советом Федерации, затем повторно принят нижней палатой квалифицированным большинством, передан Президенту РФ для подписания и обнародования и отклонен уже главой государства. Нетрудно заметить, что в данной ситуации преодолеть вето Президента практически невозможно. Ведь трудно предположить, что Совет Федерации, однажды уже отклонив закон, вдруг изменит свое мнение на противоположное и согласится одобрить закон в редакции Государственной Думы, да еще двумя третями голосов. И это при том, что во время первого рассмотрения данного закона он не собрал в верхней палате и половины голосов. В описанных условиях отклоненный Президентом закон может вступить в силу только путем согласования позиций Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации. Упомянутая глава 15 Регламента Государственной Думы предусматривает, как уже говорилось, направление данных актов в ответственный комитет Государственной Думы либо в специально созданную комиссию палаты, которые рассматривают его в течение 10 дней. По итогам рассмотрения ответственный комитет или специальная комиссия могут предложить Государственной Думе три варианта решения: одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации; согласиться с предложением Президента Российской Федерации о нецелесообразности принятия федерального закона; одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

И если со вторым и третьим вариантами решений практически все ясно, то возможность одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации, представляется очень проблематичной. Дело в том, что для реализации данной регламентной процедуры необходимо, как минимум, наличие «редакции, предложенной Президентом Российской Федерации». Но случаев, когда Президент РФ вместе с письмом на имя Председателя Государственной Думы направлял бы и свой вариант редакции законопроекта, пока не было. И нельзя требовать от главы государства

обязательно формулировать поправки к закону либо его редакцию в целом. К тому же если строго придерживаться буквы Регламента Государственной Думы, то требуется именно редакция закона в целом. Получается, что, отклоняя федеральный закон из-за несогласия с некоторыми его статьями, Президент должен направлять в нижнюю палату редакцию всего текста федерального закона. Конечно, рассчитывать на это очень сложно. Но, опять же исходя из буквы Регламента, если редакция всего федерального закона Президентом в Государственную Думу не представлена, то и одобрить закон «в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации» невозможно и в распоряжении нижней палаты парламента остается, по сути, только два варианта выхода из сложившейся ситуации — согласиться с предложением Президента о нецелесообразности принятия данного федерального закона или одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции. А если данный федеральный закон был ранее отклонен и Советом Федерации, вето которого было преодолено Государственной Думой, то шансов «прокинуть» вето главы государства практически нет и остается только один выход — согласиться с мнением Президента Российской Федерации о нецелесообразности принятия указанного федерального закона.

И практика идет по пути проведения согласительных процедур между палатами Федерального Собрания и Президентом Российской Федерации. Причем формы данных согласительных процедур достаточно разнообразны.

Иногда палата прибегает при этом к своеобразному нормотворчеству, скажем принимает закон «с учетом предложений Президента». Это случалось не раз, так что превратилось в нерегламентированную норму, ставшую парламентской традицией. Против парламентских традиций не приходится возражать, но главное в том, что считать предложениями Президента. Нередки случаи, когда палата считает таковыми замечания, содержащиеся в письме Президента Российской Федерации об отклонении принятого палатами парламента федерального закона. С такой практикой можно согласиться только в том случае, если в указанном письме Президента, помимо мотивов отклонения, содержатся законченные новые редакции конкретных пунктов и статей оспариваемого закона. Если же это условие не соблюдено и «предложения Президента» формулируют в Государственной Думе, «извлекая» их из текста мотивировки отклонения, то подобный закон нельзя считать реально принятым «с учетом предложений Президента Российской Федерации».

Разумеется, если бы в письме Президента об отклонении федерального закона одновременно содержались формулировки «президентской редакции» оспариваемых положений, то это очень ускорило бы ход законодательного процесса.

В этой связи представляется целесообразным ввести норму (как минимум, регламентную, а лучше — норму закона), в силу которой Государственная Дума при согласии с мотивами вето Президента могла бы предложить главе государства дать свою редакцию соответствующих статей или закона в целом.

Это позволило бы раздвинуть временные рамки доработки закона президентской стороной за пределы 14 дней, которые Конституция отводит Президенту для подписания или отклонения закона, принятого парламентом.

Другой формой доработки закона, отклоненного Президентом (в случае согласия Государственной Думы с мотивами вето последнего), может быть возвращение к первому чтению, т.е. учет в концепции закона предложений главы государства.

Понятно, что первый вариант возможен в случае, если замечания Президента не носят принципиального характера, а касаются конкретных формулировок и редакций тех или иных положений закона. Во втором случае речь идет о коренной переработке закона.

Наконец, нельзя не сказать еще об одном интересном аспекте взаимодействия палат Федерального Собрания и Президента Российской Федерации. Речь идет о практике возвращения главой государства принятых парламентом законов без рассмотрения. Возвращение без рассмотрения отличается от отклонения закона Президентом тем, что

данная процедура не установлена Конституцией и, соответственно, правовых последствий не порождает.

Отклоняя закон, накладывая вето, Президент инициирует процедуру его повторного рассмотрения в парламенте. Как уже говорилось, отклоненный закон может быть принят повторно, а вето Президента преодолено. Возвращение без рассмотрения, напротив, означает отказ главы государства вообще рассматривать закон, принятый, по его мнению, с нарушением установленных Конституцией, федеральным законодательством и регламентами палат правил процедуры принятия федеральных конституционных и федеральных законов. Президент и не подписывает закон, и не отклоняет его. Формально Президент считает, что такой закон не принят парламентом, и отказывается его рассматривать, пока надлежащим образом не будут соблюдены конституционные процедуры. Конституционный Суд, как известно, признал подобный механизм возвращения законов без подписания обоснованным.

Итак, Президент Российской Федерации как глава государства, определяющий основные направления внутренней и внешней политики России, и как гарант Конституции активно влияет на работу обеих палат парламента.

Это влияние в значительной степени реализуется в рамках законодательного процесса — и когда Президент осуществляет свое право законодательной инициативы, и когда он одобряет или пресекает чужую законодательную инициативу.

За последние три года взаимоотношения Государственной Думы и Совета Федерации с Президентом Российской Федерации неоднократно наталкивались на препятствия, связанные с выходом палат парламента (реже Президента) за пределы их компетенции, закрепленной в Конституции России. Некоторые из этих препятствий преодолевались по доброй воле обеих сторон — путем согласования их позиций; в преодолении других на помощь приходил Конституционный Суд. Отдельные препятствия не преодолены до сих пор. Но только в своевременном и согласованном их преодолении состоит будущее взаимодействия между Президентом и парламентом, а равно и будущее эффективного функционирования российского парламента как важнейшего института нашей демократии.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ПРАВИТЕЛЬСТВО

Конституция предполагает участие Правительства в законодательном процессе в двух ипостасях: в качестве субъекта права законодательной инициативы и в качестве источника обязательных заключений по законопроекту. Вместе с тем Правительство является еще и главным исполнителем законов. Именно на этих направлениях находятся «точки соприкосновения» с парламентом.

В качестве субъекта права законодательной инициативы Правительство вносит на рассмотрение Государственной Думы законопроекты по любым вопросам жизнедеятельности страны. Конституция и действующее законодательство не содержат каких-либо ограничений: нет нужды выяснять, по каким вопросам законодательная инициатива должна осуществляться по преимуществу Президентом, а по каким — Правительством, тем более что не исключена и совместная законодательная инициатива. За период с начала работы Федерального Собрания в 1994 г. до окончания осенней сессии Государственной Думы в 1996 г. Правительством было внесено в общей сложности 170 законопроектов, из которых только 59 принято Государственной Думой и всего 36 подписано Президентом.

В 1996 г. Правительством внесено 95 законопроектов, из них 18 принято в окончательной редакции. Однако 17 из числа внесенных Правительством законопроектов, т.е. более половины, не рассмотрено даже Советом Государственной Думы. А это значит, что большая часть депутатов палаты вообще не знакома с правительственной инициативой, поскольку законопроекты еще не направлялись в комитеты Государственной Думы.

Необходимые, по мнению Правительства, изменения в Закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» после отклонения Советом Федерации вот уже более года находятся на рассмотрении ответственного за него комитета Государственной Думы. Изменения и дополнения в законодательство, связанные с образованием органов Федерального казначейства, не рассматриваются с 1994 г. Причем решения об отклонении данного законопроекта палата не принимала. Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций с ноября 1995 г. не выносит на рассмотрение палаты проект Закона «О порядке реализации Федерального закона "О порядке восстановления и защите сбережений граждан Российской Федерации"».

Признавая в целом справедливость упрека в адрес Правительства в том, что его инициативы составляют малую часть законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой, нельзя вместе с тем не отметить, что, к сожалению, не полностью учитывается и то, что Правительством действительно готовится и вносится. Этому есть несколько объяснений.

Во-первых, значительная часть законопроектов, внесенных Правительством, в конечном итоге рассматривается как депутатские законопроекты, после того как депутаты внесут в текст некоторые изменения и уточнения. Нельзя не сказать и о том, что многие законопроекты, внесенные Правительством Российской Федерации, в процессе их доработки в комитетах палаты видоизменяются настолько, что их просто трудно узнать. Не в этом ли причина того, что из 59 законов, принятых Государственной Думой в 1996 г. по инициативе Правительства, только 36 подписаны Президентом?

Во-вторых, поскольку внесение законопроектов от имени Правительства — процесс длительный, требующий многих согласований, депутаты берут в качестве основы для своих законопроектов наработки, сделанные в ведомствах и министерствах. Зачастую ведомственный лоббизм приводит к тому, что сюда попадают акты, подготовленные в ведомствах и по инициативе самих ведомств. Разумеется, такой опыт нельзя оценить положительно. «Растаскивание» и поспешность мешают качественной подготовке законов.

В-третьих, само Правительство недостаточно заботится о системности пакетов вносимых законопроектов. Преобладают «точечные» и ведомственно ориентированные законопроекты, вносимые Правительством в Думу. На одну и ту же тему законопроекты вносятся многократно. Так, в июле 1996 г. Правительством с промежутком в один день внесено в Государственную Думу два законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость». Наверное, это можно было сделать одним консолидированным актом.

Это не может не приводить к снижению роли федеральной исполнительной власти как «законодателя мод» в законодательном процессе. Для изменения ситуации необходимы новые подходы. В частности, если будет принята схема формирования приоритетной части Примерной программы законопроектной деятельности Думы, которая будет ориентирована не на существующий портфель законопроектов, а на разработку и принятие законов, которые должны быть приняты, исходя из логики развития законодательства, то Правительство добровольно (другого пути Конституция не допускает) должно взяться за разработку законопроектов, включенных в этот приоритетный раздел Программы. Наиболее же перспективным является сложение усилий всех участников законодательного процесса для решения этой многотрудной задачи.

Особая роль Правительства как участника законодательного процесса выражается в его работе по подготовке заключений на законопроекты в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции. Предусмотренный Конституцией особый порядок рассмотрения Государственной Думой законопроектов в финансовой сфере (только при наличии заключения Правительства) введен с целью избежать принятия законов, реализация которых не обеспечена надлежащим финансированием, и увеличения предусмотренных законом о бюджете государственных расходов.

Рассмотрение законопроекта без заключения Правительства, если исходя из положений ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации такое заключение требуется, может закончиться для его инициаторов безрезультатно. Ведь в случае нарушения прямого конституционного предписания закон может быть отклонен Советом Федерации, ветоирован или возвращен Президентом без рассмотрения, и в этом случае «поля для маневра» у депутатов не остается. Так что сейчас практически исключены случаи рассмотрения соответствующих законов без заключения Правительства.

Однако в то же время норма ч. 3 ст. 104 Конституции оказалась весьма слабой преградой на пути использования депутатами права законодательной инициативы в области бюджетно-финансового законодательства. Происходит это прежде всего из-за популистских соображений или «в пику» Правительству, которое воспринимается в качестве политического оппонента. Добавим, что отрицательное заключение Правительства пока мало влияет на ход рассмотрения законопроекта. Взяв наугад 25 отрицательных экономических заключений Правительства, можно увидеть что все они отвергнуты, проигнорированы Государственной Думой.

В качестве меры по урегулированию данной проблемы Правительство предлагало установить в Регламенте Государственной Думы твердое требование к субъектам права законодательной инициативы о представлении ими вместе с проектом расходного закона и законопроекта о внесении изменений в федеральный бюджет, а также требования об одновременном пакетном рассмотрении и введении в действие указанных законов. Заключение Правительства в этом случае было бы сигналом о том, какой регламентный порядок должен применяться при рассмотрении данного закона. Законопроект тогда мог бы попасть на рассмотрение Думы только после того, как его содержание было бы приведено в соответствие с бюджетными возможностями.

Однако законодательная практика пока идет по иному пути.

Принимается большое число законов, не подкрепленных источниками финансирования. Даже если эти законы специально принимаются как поправки к действующему бюджету. Источники дополнительных доходов если и присутствуют в них, то весьма условно и

расплывчато. Например, в конце весенней сессии 1996 г. одновременно на рассмотрении Думы было восемь законопроектов с общей суммой дополнительных расходов бюджета свыше 100 трлн. руб. Оказалось, что источник покрытия всех этих расходов один и тот же — отмена льгот РАО «Газпром». Мы сейчас не обсуждаем проблему о том, есть ли льготы у «Газпрома» и надо ли их отменять (замечу в скобках, что в Думе одновременно ставился вопрос и о кризисном положении «Газпрома»). То обстоятельство, что один и тот же источник многократно был «прокручен» почти в десятке законов, — явное свидетельство легковесности финансово-экономического обоснования многих из них.

Чтобы не обременять себя проработкой финансово-экономического обоснования законопроектов, многие их инициаторы вводят в текст статью о вступлении законов в силу с 1 января следующего (т.е. с начала нового финансового) года, рассчитывая на то, что в закон о федеральном бюджете соответствующие расходы должны быть инкорпорированы.

С формальной точки зрения такой подход устраняет коллизию между расходным законом и законом о федеральном бюджете. Но если есть содержательное расхождение (денег на мероприятия, предусмотренные расходным законом, нет и не предвидится), то идиллия длится лишь до конца очередного года.

И здесь возникает новая коллизия. Закон о федеральном бюджете «проходит мимо» многих ранее принятых расходных законов, а заложенные в нем цифры в лучшем случае лишь частично отражают потребность в финансовых ресурсах, необходимых для покрытия расходов, предусмотренных тем или иным законом.

Эта ситуация также чревата конфликтом. Правительство, конечно, вправе при определении объема финансирования опираться на конкретные статьи закона о федеральном бюджете. Но и получатели тех или иных льгот, преференций и доходов из бюджета, причитающихся им по действующему законодательству, а также лоббирующие их политические структуры могут настаивать на исполнении расходных положений соответствующих законов. И не только могут, но и настаивают, обращаясь с исками в суды, которые часто принимают решения в пользу истцов.

Думаю, что выход из создавшейся ситуации один — вместе с законом о бюджете (или в его рамках) необходимо в подобных случаях принимать перечень законов, действие которых приостанавливается в очередном финансовом году или законов, которые будут финансироваться не в полном объеме (с указанием перечня предусмотренных в этих законах мероприятий, финансирование которых приостанавливается полностью или частично).

Законодательное устранение финансово-бюджетных противоречий между законом о бюджете и другими законами усилит, видимо, накал самих бюджетных дискуссий, но в то же время явится необходимой мерой по созданию непротиворечивого законодательного пространства.

Регламент Государственной Думы отводит Правительству на подготовку заключения по бюджетно-налогово-финансовым законам 14 дней. Здесь возникает сразу несколько проблем.

Регламент — это внутренний документ палаты, и он не может связывать сроками выполнения конституционных обязанностей другую ветвь власти. Правительству необходима поэтому собственная регламентация процедур по взаимодействию с парламентом, синхронизирующая их с правилами, принятыми в Федеральном Собрании. Соответствующее положение у Правительства есть, и оно сейчас подстраивается под думские сроки, хотя они и создают определенные проблемы для исполнительной власти.

Срок в 14 дней явно недостаточен для подготовки квалифицированного заключения на законопроект (большую часть этого времени законопроект находится «в пути» из Думы в Правительство и обратно), тем более что зачастую инициаторы законопроекта не прилагают к его тексту финансово-экономического обоснования.

Предлагается в этой связи удлинить срок подготовки заключения Правительства на законопроект до 30 дней, оговорив, что продление этого срока в исключительных случаях осуществляется по взаимной договоренности сторон. Обязательным документом, сопровождающим такой законопроект при его направлении Правительству, должно быть финансово-экономическое обоснование предлагаемых норм, без которого ответ Правительства не может считаться заключением, подготовленным в соответствии с требованиями Конституции, а является лишь экспертным мнением Правительства по тексту законопроекта.

Должна быть решена и проблема равенства субъектов права законодательной инициативы в вопросе их взаимоотношений с Правительством: сейчас депутаты Государственной Думы обращаются к Правительству с просьбой о заключении через Совет Государственной Думы, всем прочим субъектам права законодательной инициативы рекомендуется общаться с Правительством по этому поводу напрямую. При таком порядке отсутствие заключения Правительства на законопроект, подготовленный каким-либо субъектом Федерации, нередко служит основанием для его возвращения Государственной Думой инициатору. Так что вносимые депутатами законопроекты имеют определенные преференции. Необходимо ввести универсальный порядок, при котором все законопроекты, требующие заключения Правительства, вместе с финансово-экономическим обоснованием (его подготовка — это уже обязанность инициатора законопроекта) направляются в Правительство Советом Государственной Думы. И лишь после получения заключения Правительства такой законопроект может считаться внесенным на рассмотрение Государственной Думы.

Эти и многие иные насущные вопросы взаимодействия властей в законодательном процессе могли бы быть решены не только в Регламенте палаты, но и в Федеральном законе «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов», проект которого находится на рассмотрении в Государственной Думе вот уже более двух лет.

Затронем еще одну тему.

С точки зрения Правительства, многие законопроекты вообще не стоило и вносить, поскольку регулируемые в них вопросы можно разрешить другими правовыми средствами. Эта точка зрения часто обозначается в экспертных заключениях, подготовленных Правительством на депутатские законодательные инициативы. Юристам известна многолетняя дискуссия о соотношении закона и подзаконного акта в отечественной и зарубежной правовой науке. Система нормативных актов любого современного государства обычно подразделяется на законы и подзаконные (регламентарные, административные) акты. Базовая концепция соотношения закона и подзаконного акта исходит из верховенства первого, при том что вместе они составляют единую систему законодательства.

К характерным признакам закона как основного источника права относится общий характер устанавливаемых им правил. Закон регулирует устойчивые общественные отношения, имеющие наивысшую общественную значимость, что предопределяет стабильный характер содержащихся в нем правовых норм. Именно с помощью закона определяются статус государственных органов, основы правового статуса общественных организаций, реализуются основные права и свободы граждан, закрепляются основы экономических отношений в обществе, принципиальные вопросы федеративного устройства и национальной политики. Отметим, что в форме федеральных законов должны реализовываться вопросы федеральной компетенции (ст. 71 Конституции РФ), а также большая часть предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

К подзаконным относятся акты органов исполнительной власти, акты местного самоуправления, а также акты внутриорганизационного характера, регламентирующие

внутреннюю структуру и распорядок деятельности предприятий, учреждений, организации.

По отношению к подзаконным актам федерального уровня верховенство федерального закона самоочевидно. Конституция прямо закрепляет, что Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 115).

Формула «во исполнение закона» означает действия Правительства в соответствии с прямыми предписаниями принятого закона, в котором зачастую упоминаются конкретные акты Правительства. Однако федеральная исполнительная власть обладает собственной конституционной компетенцией, которую вправе реализовать «на основе закона». Как видим, здесь есть большая свобода усмотрения, без которой не может быть и эффективного управления.

Итак, эффективное применение законов требует принятия подзаконных актов, обеспечивающих их действие и реализующих установленную законами компетенцию Правительства. Количество таких правительственных актов на один принятый закон доходит до десяти, а в среднем составляет от трех до пяти. Вместе с тем сам закон должен оставлять достаточно свободы для реализации ПОЛНОМОЧИЙ Правительства в конкретной области правового регулирования, для оперативного принятия соответствующих решений

Правительством и другими органами исполнительной власти. Для решения этих вопросов и для быстреего «включения» принимаемых законов в действие необходимы планомерная работа и согласованные действия парламента и Правительства, с тем чтобы одновременно с законом готовились проекты подзаконных актов, обеспечивающих применение данного закона на практике.

В заключение нельзя не сказать о том, что объем законопроектной работы Правительства мог бы быть несколько большим. Так, в 1996 г. на 95 внесенных Правительством законопроектов приходилось около 1500 принятых им постановлений. Даже если считать, что примерно третья часть из них издана в развитие и во исполнение принятых в этот период законов, то разница все равно велика. Она может быть истолкована и в том смысле, что на разработку законодательных инициатив у Правительства при таком объеме правотворческой работы остается меньше времени и сил, чем требуется. Возможно, именно этим объясняется тот факт, что инициативы Правительства занимают сравнительно скромное место в общем числе законодательных инициатив, поступающих в Государственную Думу.

Проблем повышения взаимодействия парламента и Правительства РФ немало. И их эффективному разрешению может способствовать только активная, а бы сказал, наступательная позиция исполнительной власти. Ее законодательные инициативы должны быть посвящены ключевым, а не частным ведомственным вопросам, должны иметь высокий юридический уровень подготовки и согласованный характер. Иными словами, им надлежит по своей сути и качеству стать первоочередным материалом в работе законодателя.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

Конституционный Суд Российской Федерации — важное звено в цепи сдержек и противовесов, обеспечивающих нормальное функционирование российского демократического государства, основанного на принципе разделения властей. Его создание знаменовало собой веху в развитии российской демократии. На Конституционный Суд народ смотрел с надеждой — как на арбитра в случае столкновения противоположных политических и социальных сил, как на одного из важнейших гарантов стабильности в обществе.

Для Государственной Думы и российского парламента в целом деятельность Конституционного Суда очень существенна прежде всего потому, что Конституционный суд решает вопросы о соответствии федеральных законов, а также нормативных актов, принятых Президентом, Государственной Думой, Советом Федерации, Правительством, Конституции России и — сверх того — разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, а равно между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Весьма важна для парламента и такая функция Конституционного Суда, как толкование законов, ибо от этого в серьезной степени зависит практическая реализация принятых Государственной Думой законов во всем богатстве их содержания.

В этих направлениях деятельность Конституционного Суда стала особенно плодотворной в последние годы, начиная с февраля 1995 г., когда вступил в силу новый Закон о Конституционном Суде. Она оказалась весьма результативной, несмотря на то что новый закон в известной степени ограничил право парламента Российской Федерации на обращение в Конституционный Суд: если прежде обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности нормативного акта мог любой депутат парламента, то ныне — не менее одной пятой общего числа депутатов (членов) каждой из палат Федерального Собрания России.

Конституционный суд, будучи арбитром в столкновении различных ветвей государственной власти и их органов, всегда должен держаться «над схваткой». Вместе с тем адресуемые ему время от времени упреки в политической ангажированности, даже если они обоснованны в конкретном случае, в целом вряд ли оправданны, ибо отгородиться стеной от политики нельзя, если ты являешься ее судьей.

Известный зарубежный специалист в области конституционного надзора М. Капеллетти верно заметил, что «мы обращаемся к третьей власти потому, что она независима от политики, но, поступая так, мы неизбежно вовлекаем ее в политику»¹. В какой бы стране ни существовал конституционный суд, определенная его политизация неизбежна, ибо контроль за соблюдением конституции всегда остается главным предметом его деятельности, а конституция — это в равной степени и юридический, и политический документ.

Одно из первых принятых в 1995 г. постановлений Конституционного Суда — о правомерности действий Президента России по введению войск в Чечню — хотя и не имело прямого отношения к деятельности парламента, но имело особое значение для Государственной Думы, где эта акция подвергалась критике и справа и слева. Признав своим постановлением от 31 июля 1995 г., что Президент России не превысил своих полномочий, введя в декабре 1994 г. войска в Чечню, Конституционный Суд определенным образом повлиял на политическую ситуацию как в Государственной Думе, так и в стране в целом.

После принятия данного постановления последовали упреки в политической ангажированности Конституционного Суда, в нашей юридической печати на них был дан правильный ответ: судебный конституционный контроль нельзя отождествлять с

традиционными судебными функциями, потому что «это одновременно и политическая деятельность, осуществляемая в юрисдикционной форме»².

Но при этом Конституционный Суд постоянно должен помнить о рамках своей вовлеченности в политику. Конечно, Конституционный Суд влияет на политику, но, так сказать, отраженным светом, что лишь укрепляет его стабилизирующую роль, ибо основная задача Конституционного Суда — обеспечение баланса между существующей в стране реальностью и строгими нормами Конституции России³.

Признанием именно стабилизирующей роли Конституционного Суда явились неоднократные обращения к нему Государственной Думы с рядом запросов по поводу толкования статей Конституции, регулирующих деятельность палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Все постановления Конституционного Суда, относящиеся, так или иначе, к деятельности обеих палат Федерального Собрания и Государственной Думы в частности, можно разделить на три категории:

первая — постановления, касающиеся законодательной процедуры, принимаемые по прямым запросам;

вторая — постановления о толковании в связи со спорами о компетенции;

третья — постановления о конституционности законов Федерации или ее субъектов, а также подзаконных нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства и субъектов Российской Федерации.

Постановления третьей категории в наименьшей степени характеризуют отношения Конституционного Суда и Государственной Думы: они могут касаться деятельности Государственной Думы лишь в той мере, в какой она затрагивается в самих нормативных актах, конституционность которых оспаривается. Поэтому ниже речь пойдет в основном о постановлениях первой и второй категорий.

Наиболее характерным для первой категории постановлений было постановление по запросу относительно обнаружившейся неопределенности в понимании ст. 103, 105, 107, 108, 117 и 135 Конституции России в связи с использованием в них понятий «общее число депутатов Государственной Думы» и «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы». Запрос был порождением острой борьбы различных фракций в Думе первого созыва за руководящие посты в палате. При выборах на эти посты (в том числе — на пост Председателя Госдумы) в отсутствие Регламента Государственной Думы и четкой расшифровки упомянутых выше понятий большинство в разных случаях определялось неодинаково — то от закрепленного в Конституции числа депутатов, то от числа фактически избранных в Государственную Думу депутатов.

Не менее важна и другая сторона этого запроса — является ли указание в ч. 3 ст. 107 Конституции на общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы основанием для принятия решения на базе суммы голосов членов обеих палат Федерального Собрания. Решение данного вопроса имеет особое значение, поскольку речь идет об определении большинства, способного заставить Президента Российской Федерации подписать федеральный закон, прежде им отклоненный (вето) и повторно одобренный квалифицированным большинством обеих палат Федерального Собрания.

В условиях межпартийной борьбы в российском парламенте для сильной оппозиции было и остается важным проводить законы вопреки вето Президента. И истолкование ч. 3 ст. 107 Конституции России в том смысле, что большинство в две трети образуется от суммарного числа членов обеих палат, облегчило бы задачу оппозиции.

Как ответил Конституционный Суд на оба эти вопроса?

В первой части своего постановления от 12 апреля 1995 г. Конституционный Суд исходил из того, что Федеральное Собрание в лице Государственной Думы и Совета Федерации является не только законодательным, но и представительным органом Российской Федерации, представляет весь многонациональный народ России и всех субъектов Российской Федерации. Поэтому его представительская функция прямо влияет на

функцию законодательную в том смысле, что при принятии любого закона представительство всего народа и каждого субъекта Федерации в отдельности должно учитываться и уважаться: «Акт парламента как органа общенационального представительства должен отражать не только интересы парламентского большинства, но также интересы большинства общества»¹.

Определяя в ст. 95 численный состав Совета Федерации (по два представителя от каждого субъекта Федерации, т.е. 178) и Государственной Думы (450), Конституция Российской Федерации тем самым обязала законодательную власть и главу государства создать условия для замещения мандатов представителей субъектов Федерации в Совете Федерации и депутатских мандатов в Государственной Думе (опосредованно это вытекает из смысла ст. 84, п. «а», и 96, ч. 2, Конституции, трактующих вопросы о назначении и проведении выборов в Госдуму), ибо конституционное требование о надлежащем численном составе палат российского парламента должно быть обеспечено.

Конституционная характеристика Федерального Собрания как органа народного представительства с очевидностью предполагает, что возможная (в силу тех или иных причин) неполнота состава его палат не должна быть значительной, во всяком случае — значительной настолько, чтобы ставить под сомнение представительный характер какой-либо из его палат при принятии законов.

Подчеркнув, что цель установления в ст. 95 Конституции числа мандатов в Совете Федерации и в Государственной Думе состоит в обеспечении представительного характера парламента при осуществлении им своих задач, Конституционный Суд на этой основе убедительно мотивировал свое расхождение с Государственной Думой по данному вопросу: «Принятие предложенной Государственной Думой интерпретации понятия "общее число депутатов" как числа только фактически избранных в Государственную Думу депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке, может привести к тому, что Государственная Дума будет правомочна принимать федеральные законы и иные важные для страны акты по вопросам своего ведения, даже если фактически утратит свой представительный характер вследствие вакантности значительной части депутатских мандатов. Такие законы и иные акты как нарушающие статью 94 Конституции Российской Федерации окажутся нелегитимными».

Этот вывод Конституционного Суда является тем более верным, поскольку действующая Конституция России не установила того минимального предела численности избранных парламентариев, при котором палаты Федерального Собрания вправе осуществлять свои полномочия. В этих условиях представительный характер Государственной Думы (либо, соответственно, Совета Федерации) и легитимность принимаемых ими решений не могут быть гарантированы иначе, чем путем истолкования понятия «общее число депутатов» как конституционного их числа (450 и 178). Решенно любой из этих палат, принятое большинством от этого конституционного числа, всегда учитывает волю представителей по меньшей мере половины электората, вследствие чего наличие вакантных депутатских мандатов не может серьезно повлиять на итоги голосования, а тем более поставить под вопрос правомерность такого голосования.

Некоторые критики такого подхода Конституционного Суда согласны, что для сохранения представительного характера Государственной Думы и Совета Федерации необходимо установить минимальное число депутатов, при котором та и другая палаты вправе осуществлять свои конституционные полномочия, но считают, что такой «критический порог» должен быть установлен не Конституционным Судом, а законодателем. Но разве не сам законодатель возложил на КОНСТИТУЦИОННЫЙ Суд функцию толкования положений Конституции (ч. 5 ст. 125)? И разве не сама Государственная Дума обратилась в этот суд с запросом, хотя уже давно имеет положения, регулирующие данный вопрос, в своем Регламенте?

Ситуация при рассмотрении второй части запроса — о том, что понимать под общим числом членов Совета Федерации и Государственной Думы при повторном голосовании ветоированного Президентом закона. — была для Конституционного Суда значительно сложнее. Надо сказать, что сама формулировка указанной нормы Конституции дает основания именно для буквального ее истолкования, как это сделано в запросе 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 п опубликованию». Независимо от смысла, который вкладывали разработчики Конституции в ч. 3 ст. 107, написана эта норма так, что, по правилам русской грамматики, смысл ее состоит в том, что две трети берется от общего (суммарного) числа лиц, заседающих в обеих палатах парламента.

К счастью, грамматическое толкование не исчерпывает собой всех видов толкования, и если буквально и догматически ему следовать, то можно прийти до «юридического кренинизма» (Ф. Энгельс). Поэтому Конституционный Суд пошел иным путем, подвергнув глубокому анализу не только толкуемые, но и сопредельные нормы Конституции.

Исходя из комплексного анализа ст. 100 (ч. 1), 102 (ч. 3), 103 (ч. 3) 105, 107 (ч. 3), 135 (ч. 2), Конституционный Суд пришел к выводу, что понимание положения ч. 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 135 Конституции России (относительно принятия решений квалифицированным большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы) как «способа подведения итогов голосования» на основе общей суммы голосов депутатов обеих палат противоречит Конституции Российской Федерации. Надо, однако, сказать, что аргументация этого верного вывода в самом постановлении чрезвычайно скупа, что не могло не отразиться на его убедительности. Констатируя, что, по Конституции, обе палаты заседают раздельно и федеральные законы принимают раздельно, а повторное голосование по этим законам проводится тоже раздельно. Конституционный Суд, не утруждая себя доказыванием, сразу делает вывод: «Таким образом, указание на общее число членов Совета Федерации и Государственной Думы, содержащееся в тексте статей 107 и 135 Конституции Российской Федерации, должно пониматься только как единый для обеих палат принцип определения результатов голосования». Но ведь речь должна идти не столько о принципе определения результатов голосования в каждой палате, сколько о вопросе более конкретном — какую сумму голосов считать достаточной для преодоления президентского вето — общую сумму по обеим палатам или отдельные суммы по каждой палате. И здесь следовало обратить внимание на соседнюю статью Конституции — 108 (ч. 2), где законодатель в сходной ситуации (применительно к федеральным конституционным законам) использовал более удачную и более четкую формулировку: «Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы». А сравнение этих статей неизбежно порождает вопрос: зачем законодателю для принятия федерального закона предписывать принципиально иную схему определения квалифицированного большинства голосов, чем в случае принятия федерального конституционного закона?

Половинчатое впечатление оставляет пункт 3 рассматриваемого постановления, где определено, что решения Государственной Думы, принятые ранее в соответствии с иным порядком подведения итогов голосования, пересмотру в связи с данным постановлением не подлежат. С одной стороны, если закон применялся неверно, то почему бы не пересмотреть принятые на его основе решения? С другой стороны, Конституционный Суд понимал, какую нестабильность в жизнь Государственной Думы мог внести такой пересмотр. В конце концов, в праве действует принцип, что более строгий закон не

распространяется на отношения, возникшие до его принятия. И Конституционный Суд имел основания интерпретировать этот принцип расширительно.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по толкованию положений Конституции, связанных с законодательной процедурой, получила свое интересное отражение еще в одном документе — в постановлении от 22 апреля 1996 г. «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации». Постановление это интересно тем, что оно касается заключительной фазы законодательного процесса, связанной с подписанием или отклонением Президентом России принятого Федеральным Собранием федерального закона и с повторным его рассмотрением палатами Федерального Собрания после президентского вето.

Насколько важен данный вопрос для участников законодательного процесса, свидетельствует то обстоятельство, что он стал предметом разбирательства Конституционного Суда Российской Федерации, куда с аналогичными по сути запросами обратились Государственная Дума, Президент Российской Федерации и Совет Федерации. Все они были обеспокоены известной неопределенностью положений ст. 107 Конституции, связанных с понятием «принятый федеральный закон», процедурой отклонения федерального закона Президентом Российской Федерации, а также с повторным рассмотрением парламентом такого федерального закона «в установленном Конституцией Российской Федерации порядке».

Действительно, в Конституции нет однозначного определения понятия «принятый закон». И именно Конституционный Суд, и только он, мог внести в этот вопрос ясность. В полном соответствии с Конституцией и логикой толкования ее норм Конституционный Суд установил, что под понятие «принятый федеральный закон» подпадают:

- а) законы, повторно принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации;
- б) законы, повторно принятые Государственной Думой после их неодобрения Советом Федерации;
- в) законы, повторно одобренные Государственной Думой и Советом Федерации после их отклонения Президентом Российской Федерации.

Не охватывается этим понятием термин «принятый Государственной Думой федеральный закон», используемый законодателем в ч. 1, 2 и 3 ст. 105 и в ст. 106, ибо он относится не к завершающей, а к промежуточной стадии законодательного процесса.

Надо сказать, что вопрос о толковании этого понятия возник в связи с практическими неувязками в законодательном процессе, когда обе палаты парламента оспаривали друг у друга право направлять принятый закон на подпись Президенту России. Президент получал законы на подпись то от Государственной Думы, то от Совета Федерации; были случаи, когда Президенту поступали два текста одного и того же закона от разных палат, не вполне между собой совпадающие. Поэтому решение вопроса о том, что такое принятый федеральный закон и кем он окончательно принимается, имело кардинальное значение для определения палаты, которая направляет принятый закон Президенту для подписания.

И здесь нельзя было обойтись без толкования со стороны Конституционного Суда. Оно было очень убедительным: «Логика законодательного процесса, представляющего собой конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов, по характеру возникающих, развивающихся и прекращающихся правоотношений его участников, их взаимных прав и обязанностей, также установленных Конституцией Российской Федерации, предполагают, что принятый федеральный закон должен направляться главе государства... той палатой Федерального Собрания, в которой завершается процедура принятия федерального закона». Из этого следует, что Государственная Дума направляет федеральный закон на подпись Президенту лишь в одном случае — когда она повторно рассматривает не одобренный Советом Федерации закон и принимает его квалифицированным большинством (две трети общего числа

депутатов). Во всех остальных случаях федеральный закон па подписание Президенту направляет Совет Федерации.

Не менее удачно и однозначно решен в указанном постановлении (от 22 апреля 1996 г.) и вопрос об установленном Конституцией порядке повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом России. Из ч. 3 ст. 107 Конституции явствует, что в этих случаях любой федеральный закон обязательно должен быть рассмотрен на заседании Совета Федерации (одобрения «по умолчанию» здесь недостаточно). Кроме того, в силу более раннего постановления Конституционного Суда Совет Федерации обязан начать повторное рассмотрение закона в пределах 14 дней с момента его поступления из Государственной Думы.

Но основной вопрос, ради которого дело стало предметом рассмотрения Конституционного Суда, — это вопрос о том, вправе ли Президент России возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, вместо того чтобы ветоировать их.

По поводу возможности возвращения закона без рассмотрения велись очень ожесточенные споры. Сторонники данного права Президента выдвигали довод о том, что закон, принятый с нарушениями правил процедуры, не может считаться принятым парламентом и поэтому Президент просто не вправе рассматривать вопрос о его подписании. Иначе, в случае получения таким актом президентской санкции, встанет вопрос о его конституционности и Президент как гарант Конституции не может допустить, чтобы подписанные им федеральные законы порождали неопределенность в вопросе об их соответствии Основному закону.

Оппоненты возражали, что Президент для того и наделен правом вето, чтобы препятствовать введению в действие законов, принятых с нарушением, в частности, процедурных правил. И логичной реакцией главы государства было бы отклонение федерального закона.

Но так или иначе, а практика возвращения Президентом законов без рассмотрения прочно вошла в нашу политическую жизнь.

Конституционный Суд высказался в том смысле, что если федеральный закон принят с соблюдением требований Конституции, а также предусмотренных ею условий и процедуры, то Президент не может вернуть его в парламент без рассмотрения по существу и без вето. Если же предусмотренный Конституцией порядок принятия федерального закона был какой-либо палатой нарушен и это нарушение «ставит под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона», Президент вправе вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения конституционных требований.

При этом такой закон не считается «принятым федеральным законом», а его возвращение в палаты Федерального Собрания не означает, что он отклонен Президентом, поскольку «установленные Конституцией Российской Федерации требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса».

Таким образом Конституционный Суд поставил точку в длительном споре о праве главы государства возвращать без рассмотрения в парламент законы, принятые с нарушением процедурных правил.

Иное решение данного вопроса означало бы освящение СУДОМ порочной практики принятия федеральных законов с нарушением процедуры, закрепленной в Конституции Российской Федерации.

Постановления второй категории представлены постановлением от 23 марта 1995 г., в котором Конституционный Суд своим толкованием положений Конституции России внес позитивный вклад в урегулирование коллизии, возникавших между палатами Федерального Собрания, каждая из которых автономна и действует самостоятельно. Вместе с тем обе они являются составными частями двуединого организма, где протекает основная часть процесса законотворчества, в котором каждая из палат имеет свои задачи,

корреспондирующие с задачами другой палаты. Иными словами, лишь при эффективном взаимодействии и взаимодополняемости палат возможен успешный ход законодательного процесса. Именно на этом базируются нормы Конституции России, регулирующие деятельность Федерального Собрания. Неоднозначное понимание этих норм вызывает подчас коллизии между Государственной Думой и Советом Федерации, за разрешением которых они обращаются к Конституционному Суду.

Предметом рассмотрения в постановлении от 23 марта 1995 г. стало положение о 14-дневном сроке, установленном ч. 4 ст. 105 Конституции России для рассмотрения и одобрения федеральных законов в Совете Федерации. Согласно этой норме Конституции, федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Из этого положения вытекал общий вывод, что Совет Федерации сам определяет, какие законы, поступившие из Государственной Думы, ему рассматривать на заседании, а какие — одобрить молча («пассивное одобрение»).

Однако уже в следующей статье Конституции (ст. 106) законодатель дал перечень вопросов, федеральные законы по которым подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (в первую очередь законы, касающиеся бюджета, налогов и финансов). Возникали ситуации, когда Совет Федерации, члены которого собираются на сессию раз в месяц, физически не успевал рассмотреть в указанный 14-дневный срок законы, которые он в силу ст. 106 Конституции обязан был рассмотреть.

Совет Федерации обратился по этому поводу с запросом в Конституционный Суд, который 23 марта 1995 г. принял по данному запросу постановление «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации». В этом постановлении Конституционный Суд отметил прежде всего важную особенность законодательного процесса в России, состоящую в том, что передача принятых Госдумой законов на рассмотрение Совета Федерации должна обеспечить учет его мнения в законодательном процессе, дав возможность этой палате как представителю регионов России выразить свое согласие или несогласие с Государственной Думой по поводу любого закона.

К федеральным законам, которые в силу ст. 106 Конституции подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, Конституционный Суд отнесся как к исключению из общего правила, установив, что закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, «не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения» и «закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства».

Однако Конституционный Суд в этом вопросе не был до конца последовательным. Правильно указав, что ст. 106 Конституции России не определяет специального срока для рассмотрения в Совете Федерации соответствующих законов, он взялся сам его устанавливать и не нашел ничего лучшего, как притянуть за уши тот же пресловутый 14-дневный срок из ст. 105. Получается, что Совет Федерации обязан начать рассмотрение такого закона в 14-дневный срок, предусмотренный в ч. 4 ст. 105 Конституции, а если не успеет в этот срок принять решение, то должен завершить рассмотрение данного закона на следующем заседании.

Нельзя не понять стремления суда как-то ограничить произвол верхней палаты парламента в отношении сроков рассмотрения ею законов, о которых идет речь в ст. 106 Конституции. Но не лучше ли это сделать путем дополнения данной статьи указанием на особый срок их рассмотрения? Нельзя абсолютно исключить возникновение на практике ситуации, когда Совет Федерации не успеет в 14-дневный срок даже начать рассмотрение закона, как и ситуации противоположной — когда Совет Федерации, начав рассмотрение такого закона, не успеет его завершить на следующем своем заседании. Особенно реальной представляется такая ситуация при рассмотрении закона о федеральном бюджете на очередной год,

Не будем себя обманывать: установление в Конституции (если до этого дойдет) нового, более или менее продолжительного срока в этих случаях всегда будет паллиативом и полностью избежать в будущем коллизий между палатами, одна из которых работает на постоянной основе, а другая — на непостоянной, вряд ли удастся. Может быть, решение проблемы лежит в назначении для постоянной законодательной работы в Совете Федерации в период между заседаниями некой категории лиц из регионов, которым руководители субъектов на этот период делегировали бы свои полномочия. Это позволило бы регионам всегда держать руку на пульсе законодательной работы данной палаты и своевременно рассматривать законы на заседании, будучи хорошо к этому подготовленными. Вероятно, возможны и иные выходы из ситуации — их надо искать.

Но установление в ст. 106 Конституции какого-либо оптимального срока все-таки очень желательно, чтобы избежать случаев злоупотребления «свободой обсуждения» наподобие обсуждения закона о Федеральном бюджете на 1994 г. в Государственной Думе, когда этот закон был принят в самом конце того года, на который данный бюджет был рассчитан. Полагаться на то, что Совет Федерации в силу своей добросовестности и ответственности «не станет искусственно затягивать законодательный процесс», по меньшей мере наивно. Такие факты случаются и сейчас. А стоит измениться соотношению сил в Совете Федерации в пользу оппозиции, как от подобных расчетов и воспоминания не останется.

Тем не менее сама констатация в постановлении Конституционного Суда того принципиального момента, что Совет Федерации не связан (пусть даже отчасти) 14-дневным сроком для одобрения или неодобрения законов, подлежащих его обязательному рассмотрению, уже сегодня внесла положительный акцент в работу Совета Федерации.

Еще одно постановление Конституционного Суда, характерное для второй категории, — постановление от 31 октября 1995 г. Тенденции к изменению и дополнению действующей Конституции России, ощущаемые ныне довольно широким кругом субъектов права законодательной инициативы, привели к обращению Государственной Думы в Конституционный Суд с запросом о толковании ст. 136 Конституции в части наименования и юридической формы документа, содержащего поправку к Конституции России.

Только авторы запроса могут доподлинно сказать, что явилось побудительным мотивом этого обращения в Конституционный Суд. На наш взгляд, текст ст. 136 Конституции не нуждался в толковании и не порождает тех вопросов, которые были поставлены перед Конституционным Судом, ибо наименование и форма документа, содержащего поправку, даны в ст. 136 с очевидностью.

Быть может, к поискам наименования и юридической формы поправки авторов запроса побудило положение ч. 1 ст. 76 Конституции о том, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы? Но это ведь не значит, что по этим предметам не могут приниматься иные акты. Скажем, амнистия относится к предметам ведения Российской Федерации (п. «о» ст. 71), но она объявляется не законом, а постановлением Государственной Думы. Зачем же для поправки надо искать особую форму и наименование? Если обратиться к зарубежному опыту, то можно сослаться на пример США, где дополнения к Конституции называются поправками, хотя там известны и иные виды правовых актов.

В этом аспекте заслуживает внимания пункт «а» ст. 71 Конституции России, перечисляющий предметы ведения Российской Федерации: «а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением». В нем отсутствует упоминание о федеральных конституционных законах, но ведь никто не станет на этом основании отрицать их существование или утверждать, что их принятие не относится к ведению Российской Федерации.

Так что Конституционный Суд не говорит нам ничего нового, когда в мотивировочной части своего постановления от 31 октября 1995 г. «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» утверждает, что поправка не может быть принята в форме федерального конституционного закона, а тем более федерального закона. Действительно, не может. Удивляет другое: почему, придя к выводу о том, что положения ст. 136 могут быть реализованы лишь в форме специального правового акта, отличного как от федерального конституционного закона, так и от федерального закона, Конституционный Суд не заметил в данной статье названия этого специального акта — «Поправка к Конституции»?

Суд просто ни словом не обмолвился по поводу этого наименования, хотя вряд ли есть серьезные основания его отвергать. С любой стороны оно удачнее того наименования, которое предложил Конституционный Суд, — «Закон Российской Федерации о поправке». Не говоря уже о том, что введение нового наименования для специального вида нормативных актов является по существу правотворчеством, на которое Конституционный Суд не уполномочен, это нововведение неприемлемо как таковое. Термин «Закон Российской Федерации» возник на рубеже 90-х годов (сначала в виде «Закона РСФСР») для отграничения российских законов от союзных. Название это сохранялось (без серьезных к тому оснований) и после распада СССР — вплоть до конца 1993 г. За это время парламентом России было принято большое число законов с таким названием, действующих по сей день. Возрождение этого термина ныне применительно к конституционным поправкам чревато серьезной путаницей.

Нельзя пройти и мимо постановления Конституционного Суда от 28 ноября 1995 г., где было дано толкование ч. 2 ст. 137 Конституции России в ответ на запрос Государственной Думы о том, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ст. 65 Конституции нового наименования субъекта Российской Федерации. Суд пришел к выводу, что такое изменение включается в Конституцию Указом Президента России. При всем уважении к институту президентства в России и его роли в становлении демократических основ российского государства нельзя умолчать о том, что такое решение идет вразрез с принципом разделения властей. Изменение Конституции, даже незначительное, — это предмет ведения Российской Федерации в лице ее законодательных органов. Может быть, такая позиция Конституционного Суда объясняется некими политическими мотивами, но веские юридические основания для нее найти трудно.

Как сказано в мотивировочной части этого постановления, изменение наименования субъекта Российской Федерации относится к сфере ведения самого субъекта. Решение об этом принимается в порядке, установленном законодательством данного субъекта, и само по себе является достаточным юридическим основанием для включения нового наименования субъекта в ст. 65 Конституции России. Но из этого верного заключения отнюдь не следует, что такое включение не должно оформляться принятием федерального конституционного закона. Конституционный Суд полагает, что на основании федерального конституционного закона в ст. 65 Конституции России вносятся лишь изменения, связанные с принятием в Российскую Федерацию нового субъекта или с изменением конституционно-правового статуса какого-либо субъекта Российской Федерации. А коль скоро в ч. 2 ст. 137 применительно к наименованию субъекта упоминания о федеральном конституционном законе нет, то его надо включать в Конституцию в ином, упрощенном порядке. Например, путем издания указа Президентом России. Но можно ли всерьез допустить, что Конституция, провозгласившая подлинно демократические принципы построения государства, предусмотрит возможность своего изменения указом, а не законом? Даже в случае, если речь идет не о самых важных конституционных материях!

Думается, что законодатель предусмотрел особо в ч. 2 ст. 137 случай изменения названия республики или иного субъекта Российской Федерации, потому что изменение такого

наименования хотя и неравнозначно изменению конституционно-правового статуса субъекта, но по определению своему влечет изменение ст. 65 Конституции. А порядок включения в эту статью один для всех. Он и так упрощен в сравнении с остальными изменениями (поправками) к Конституции: для вступления в силу изменений в ст. 65 не надо испрашивать одобрения субъектов Российской Федерации.

Итак, пришло время, когда работа Государственной Думы, особенно в плане взаимодействия с Советом Федерации и Президентом России, стала предметом самого пристального внимания со стороны Конституционного Суда Российской Федерации. Рассматривая дела по запросам палат Федерального Собрания, Президента Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, он стремился внести свой позитивный вклад в работу парламента и во взаимодействие различных ветвей власти. Толкуя вызывающие разночтения нормы Конституции, подвергая скрупулезному анализу федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента России, Конституционный Суд пытался (большой частью успешно) решать правовые и политические коллизии, возникавшие на уровне высших органов представительной и исполнительной власти Федерации и ее субъектов.

Иногда при этом Конституционный Суд выходил за рамки своей компетенции и занимался правотворчеством, но такое правотворчество не грозит российскому праву катастрофой, а, скорее, может послужить в будущем возникновению на его основе некоего «парламентского права», корректно и тактично ориентирующего парламентскую практику и тем помогающего эффективной деятельности высшего органа народного представительства — парламента России. Ведь, в конце концов, одной из дальних задач толкования законов является совершенствование системы законодательства.

В.А. Туманов, отдавший много сил работе в качестве Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, сказал верные слова в ответ на адресованные Суду упреки в правотворчестве: «Всякий раз, когда речь идет не об элементарных способах толкования... оно, очевидно, не оставляет норму в ее первоизданном виде и может достаточно существенно модифицировать ее. Как квалифицировать подобные "восполняющие толкования" — вопрос спорный. Но если толкование не привносит в понимание нормы ничего нового, то зачем оно нужно вообще?»⁶

Вместе с тем нельзя умолчать о том, что Конституционный Суд, наделенный в силу ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения (что в мировой практике встречается нечасто), фактически этим правом не пользуется (приятное исключение — проект закона о самих себе — Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), Между тем поводов для использования этого права было немало. В одном из своих постановлений Конституционный Суд даже рекомендовал Госдуме принять определенный закон, хотя было бы уместнее просто предложить свой собственный законопроект, разработать который квалифицированному аппарату Конституционного Суда вполне по силам. Конституционный Суд избегает даже косвенного участия в законодательном процессе. Ложа Конституционного Суда в Государственной Думе при обсуждении законопроектов, как правило, пустует. В работе Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, созданной распоряжением Президента Российской Федерации и возглавляемой первым заместителем Председателя Госдумы, активно участвуют председатели Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, но Конституционный Суд представлен лишь заместителем руководителя своего аппарата. Все это не внушает оптимизма относительно реализации Конституционным Судом своего права законодательной инициативы в обозримом будущем.

При всем том Конституционный Суд уже сегодня стал одним из существенных факторов позитивного взаимодействия между ветвями федеральной государственной власти, фактором стабильности взаимоотношений Федерации с ее субъектами, фактором,

укрепляющим наши надежды на полную победу политических и экономических реформ в новой России.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ

Взаимодействие парламента с субъектами Российской Федерации в процессе законотворчества вытекает из Конституции России (ст. 72, 104, 136), которая:

- закрепляет за ними право законодательной инициативы;
- устанавливает пределы их самостоятельного или совместного с Федерацией правового регулирования;
- обуславливает согласием субъектов Федерации внесение изменений в большинство разделов самой Конституции. Реализуя эти положения Конституции России, Регламент Государственной Думы закрепил (ст. 102) обязательность направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации для дачи замечаний и предложений.

Как субъект права законодательной инициативы представительные органы власти субъектов РФ обладают всей полнотой прав: их представители имеют возможность активной работы в комитетах парламента и на пленарных заседаниях палат, а их предложения подлежат обязательному рассмотрению на федеральном уровне в установленном порядке.

За период работы Государственной Думы первого созыва субъекты Федерации внесли 175 законопроектов. Особенно активно работали представительные (законодательные) органы Алтайского края, Карелии, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Московской, Новгородской, Нижегородской и Тульской областей, Москвы и Санкт-Петербурга.

Особо стоит отметить работу, проделанную Калининградской областной думой по продвижению законопроекта «Об особой экономической зоне в Калининградской области», который был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Калининградской областной думой совместно с группой депутатов Госдумы. Представители этой территории приняли активное участие в двух парламентских слушаниях по данному законопроекту, организовали поездку в регион нескольких групп депутатов Госдумы для изучения положения дел на месте, неоднократно представительными делегациями выезжали в Москву для переговоров с членами ответственных комитетов палаты, руководителями Правительства России. В итоге 15 ноября 1995 г. данный законопроект был принят Государственной Думой в качестве федерального закона.

К сожалению, такая судьба ожидала далеко не все внесенные субъектами РФ проекты. Из 175 законопроектов, внесенных ими в Госдуму первого созыва, были приняты в качестве федеральных законов только восемь; 24 проекта учтены при принятии многовариантных законопроектов, 16 — отклонены, 54 — отозваны; остальные 89 проектов «застряли» в комитетах Государственной Думы первого созыва и были переданы ею «по наследству» в соответствующие комитеты Государственной Думы второго созыва.

Помимо того что многие законодательные инициативы субъектов РФ рассматривались неоправданно долго, нередко они возвращались внесшим их субъектам РФ по чисто формальным основаниям. Бывали случаи, когда отдельные комитеты Госдумы, получив из региона законопроект, откладывали его в сторону и предлагали вместо него свой почти идентичный проект. А ведь, как правильно сказал один из региональных руководителей, «законопроекты, подготовленные законодательными органами субъектов Российской Федерации... в большинстве своем выстраданы самой жизнью, носят в себе разумные начала и, несомненно, заслуживали большего к себе внимания со стороны федерального законодателя»¹. Этот горький упрек в адрес Государственной Думы порожден, в частности, тем, что из 11 законопроектов, внесенных в Госдуму Алтайским краевым Законодательным Собранием в 1994—1995 гг., восемь были «заволокичены» в комитетах Госдумы. Напрашивается вывод, что эффективное осуществление общей законодательной

политики в государстве возможно лишь на основе взаимной заинтересованности в этом законодательных органов Федерации и ее субъектов.

В этой связи субъекты Российской Федерации уже давно ставят вопрос о скорейшем принятии важнейших для их законодательной деятельности законов — федерального закона о порядке принятия законов и федерального закона о реализации права законодательной инициативы. «Для того чтобы защитить интересы всех субъектов права законодательной инициативы, срочно необходим закон о порядке рассмотрения законов, который бы четко определил этапы подготовки и принятия законодательной инициативы Государственной Думой, прохождение законодательной инициативы в обеих палатах Федерального Собрания, другие вопросы. При этом особое внимание в таком законе должно быть уделено процедуре прохождения проектов федеральных актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Представляется необходимым четко определить и в Регламенте Государственной Думы, и в Регламенте Совета Федерации порядок и сроки рассмотрения законодательных инициатив, а также обращений законодательных органов субъектов Федерации... Технология работы Государственной Думы в данном направлении нуждается в совершенствовании, в том числе и организация совместной работы с законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации»². Требование насущное, и справедливости ради отметим, что такого рода законопроекты были включены в Примерную программу законопроектной работы Государственной Думы, обсуждались неоднократно на заседаниях Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, но до их рассмотрения на пленарном заседании Госдумы дело так и не дошло.

Такие итоги работы с законодательными инициативами субъектов РФ не внушают большого оптимизма, даже если сделать скидку на то, что значительная часть отклоненных или отозванных законопроектов были не очень качественными с юридической точки зрения. Эта негативная тенденция пока сохраняется, хотя надо отметить, что в 1996 г. представительные органы субъектов Федерации не снизили активность — лишь за январь—июнь этого года ими внесено в Госдуму более 120 законопроектов.

Примечательно, что ныне свое конституционное право использует все большее число субъектов. В ходе весенней сессии 1996 г. им воспользовались законодательные органы почти 50 субъектов Федерации. От трех до шести законопроектов за этот период внесено 16 субъектами (республики Коми и Чувашия, Алтайский край, Амурская, Ивановская, Калининградская, Камчатская, Московская, Мурманская, Новгородская, Омская, Орловская, Пермская, Томская, Тульская области, г. Санкт-Петербург). На весенней сессии 1996 г. Госдума рассмотрела 40 законопроектов, внесенных субъектами Федерации и приняла пять из них в качестве федеральных законов (вспомним, что за четыре сессии Госдумы первого созыва таких законов принято только восемь).

Всячески приветствуя возросшую законодательную инициативу субъектов Федерации, нельзя не сказать, что отчасти она порождена тем, что субъекты РФ по вопросам, относящимся, по существу, к их ведению, вынуждены предлагать внесение изменений в федеральные правовые акты, поскольку эти вопросы там уже урегулированы. В качестве примера можно сослаться на бесчисленные законы об изменении Кодекса об административных правонарушениях. Большой частью речь шла о введении административной ответственности за новые правонарушения. Поскольку административное законодательство отнесено к совместному ведению Федерации и ее субъектов, то последние могут принимать в этой области свои законы «в соответствии с федеральными законами» (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Если бы Кодекс об административных правонарушениях содержал лишь общие положения, которыми должны руководствоваться субъекты Федерации, дело намного упростилось бы. Однако данный Кодекс, наряду с общими положениями, содержит

довольно обширную Особенную часть, где предусмотрены составы отдельных правонарушений (подчас совсем незначительных), что и заставляет субъекты РФ, желающие в своих региональных интересах ввести административную ответственность за то или иное деяние, получившее в определенный момент распространение в данном крае или области, обращаться в парламент с проектом внесения изменения в федеральный кодекс.

Определенную надежду на выход из такого положения вселяет недавно (в ноябре 1996 г.) принятый Государственной Думой в первом чтении Федеральный закон «О нормативных правовых актах», в ст. 10 которого предусмотрено существование в Российской Федерации такого вида федеральных законов, как основы законодательства. Как уже упоминалось в начале книги, основы законодательства — это такой федеральный закон, который содержит принципы и основные положения правового регулирования определенной сферы общественных отношений, подлежащие развитию и конкретизации в нормативных правовых актах субъектов РФ, если речь идет о предмете совместного ведения. Следовательно, отпадает необходимость каждый раз обращаться в Государственную Думу и по поводу незначительных деталей менять действующий федеральный закон, отвлекая на это время и средства региональных представительных органов.

Разумеется, принципам, заложенным в основах законодательства по той или иной отрасли или подотрасли права, должны будут соответствовать все иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации на федеральном или региональном уровне по вопросам, относящимся к этой отрасли (подотрасли).

Идея принятия такого рода основ законодательства находит поддержку на местах. Так, в письме председателя Свердловской областной думы В.С. Сурганова на имя первого заместителя Председателя Госдумы (№ 01-590-П от 23 декабря 1996 г.), где подвергается критике ряд федеральных законов и законопроектов, есть примечательные строки: «Полагаем, что упомянутые законы и законопроекты должны быть переработаны с участием специалистов соответствующих отраслей, правоведов-экологов и представителей субъектов Российской Федерации в основы законодательства, которые будут содержать лишь самые общие правовые нормы, обязательные для всех субъектов Российской Федерации, и предоставлять им необходимую и достаточную свободу законотворчества для учета их географических, экономических, демографических и иных особенностей».

Специально следует сказать о стремлении ряда субъектов Федерации участвовать в формировании Примерной программы законопроектной работы Государственной Думы. Так, определяя приоритетные законопроекты на ближайшие годы, Народный Хурал Республики Бурятия на 1996 г. назвал 35 конкретных проектов, на 1997 г. — еще 21 и на последующий период — еще 10 проектов. Государственный Совет Республики Татарстан видит острую необходимость в принятии в 1996—1997 гг. 46 законопроектов, Народное Собрание Республики Дагестан — 41, Законодательное Собрание Оренбургской области — 75. Тульская областная дума — 45 проектов. Вполне естественно, что при этом в числе первоочередных названы не только нормативные акты, общезначимые для Федерации в целом, но и такие, которые по преимуществу отражают специфику того или иного субъекта Федерации. Например, Собрание депутатов Ненецкого автономного округа предложило рассмотреть законопроект «О социальной защите граждан, подвергшихся возможной радиации вследствие ядерных испытаний на полигоне Новая Земля»; Читинская областная дума — «О лесе», «Об охране озера Байкал», «О статусе пограничных республики, края, области в составе Российской Федерации»; Законодательное Собрание народных депутатов Еврейской автономной области — «О регулировании транспортных тарифов для Дальнего Востока и районов Крайнего Севера».

В плане реализации законодательных инициатив субъектов РФ небезынтересен также опыт Координационного совета по взаимодействию палат Федерального Собрания и органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, который был образован 10 июня 1994 г. на совещании руководителей законодательных органов субъектов РФ в Совете Федерации. Основными задачами этого Координационного совета были определены: обеспечение единства законодательной власти Федерации и ее субъектов, координация законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, организация помощи им в подготовке законопроектов по вопросам, отнесенным к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

За неполные два года своего существования Координационный совет провел значительную работу по реализации возложенных на него задач, особенно в деле выработки мер по оказанию организационно-методической помощи законодательным органам субъектов Федерации.

Большая часть рекомендаций Координационного совета так и осталась неосуществленной. Тому немало причин, но, быть может, основной из них является то обстоятельство, что вопросы государственного устройства субъектов РФ, федеративных отношений нередко становятся объектом политической борьбы, их правовое регулирование теряет стабильность, а это тормозит как подготовку соответствующих законопроектов в данной сфере, так и выработку самого механизма принятия законов и иных правовых актов по предметам совместного ведения.

Мероприятия Координационного совета оказывали определенное положительное влияние на активизацию и повышение уровня законотворческой работы в субъектах Федерации, и можно лишь пожалеть, что с переходом Совета Федерации к работе на непостоянной основе с начала 1996 г. Координационный совет не действует.

Переходя к вопросу о направлении законопроектов субъектам Федерации для дачи замечаний и предложений, необходимо отметить, что субъекты РФ видят в этом возможность сделать свое участие в федеральном законодательном процессе более ощутимым. В этом плане интересна инициатива Законодательного Собрания Нижегородской области, принявшего постановление «О порядке рассмотрения поступивших в Законодательное Собрание проектов законов Российской Федерации», регламентирующее технологию этой деятельности. Работая на базе этого постановления Законодательное Собрание Нижегородской области направило к концу 1995 г. в Государственную Думу проработанные предложения по 160 законопроектам. Большую работу в этом направлении проводит и Тульская областная дума, предложившая 600 поправок и замечаний по присланным ей законопроектам в 1994—1995 гг. По трем из них (касавшимся проблем борьбы с преступностью, экологической экспертизы и социальной защиты граждан, подвергшихся радиации) внесено 74 поправки, из которых 35 нашли отражение в принятых Государственной Думой федеральных законах. Государственный Совет (парламент) Республики Коми дал в 1995 г. замечания по 200 присланным из Госдумы проектам, в том числе по Гражданскому, Земельному, Водному и Семейному кодексам, привлекая к тесному сотрудничеству в этом деле правоохранительные органы и научные юридические учреждения.

Однако и в этом важном деле есть свои проблемы. На начальном этапе работы Государственной Думы первого созыва законопроекты по предметам совместного ведения в обязательном порядке направлялись Советом Государственно!! Думы законодательным органам субъектов РФ до рассмотрения этих проектов в первом чтении. В дальнейшем такой порядок был признан нецелесообразным, и по согласованию с субъектами РФ проекты стали им посылать на основании постановления Государственной Думы о принятии в первом чтении того или иного законопроекта. Ныне послать субъекту законопроект до его рассмотрения в первом чтении можно лишь по специальному постановлению Совета Государственной Думы. Такое положение (возможно, и резонное по сути своей) значительно сужает сроки, в течение которых у субъекта РФ имеется

возможность дать свои замечания и предложения по присланному проекту. Что же касается возможности субъекта РФ повлиять на формирование концепции законопроекта, то она в таких условиях практически исключена.

В настоящее время сроки, в течение которых парламентам республик, краев и областей предлагается рассмотреть указанные проекты, оказываются сжатыми до крайности: нередко они поступают на места всего за 10 дней до даты их рассмотрения на заседании Госдумы во втором чтении. Разумеется, в таких условиях законодательные органы субъектов вряд ли имеют возможность обстоятельно рассмотреть присланные Госдумой законопроекты.

Как правило, обязательность направления субъектам РФ законопроектов по предметам совместного ведения Государственной Думой соблюдается, но бывают и досадные исключения. Так, Государственной Думой первого созыва не были посланы субъектам РФ такие законопроекты из сферы совместного ведения, как проекта

Федерального закона «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий», проект Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1996 год», а также ряд проектов, принятых Государственной Думой в качестве федеральных законов сразу в трех чтениях. Вина за это (по крайней мере в первых двух случаях) в существенной степени ложится на комитеты Государственной Думы, ответственные за подготовку соответствующего законопроекта к рассмотрению на пленарном заседании палаты. Парадоксально, но факт, что комитеты, обязанные отслеживать порядок прохождения порученного им проекта в Думе, обеспечивать его качественную подготовку к рассмотрению на пленарном заседании и не имеющие сами права законодательной инициативы, играют подчас решающую роль, ограничивая, а то и сводя на нет возможности тех, кто этой инициативой обладает.

Остро обнаруживает себя проблема недостаточного учета интересов субъектов РФ и при работе ответственного комитета с поправками к законопроекту, которые поступают от законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Практически именно комитет принимает основное решение о принятии или отклонении этих поправок, ибо он выносит свое решение на пленарное заседание Госдумы, где эти поправки принимаются или отклоняются в целом, а по каждой отдельной поправке голосование, как правило, не проводится. Больше того, до рассмотрения этих поправок на пленарном заседании их таблицы не поступают в Правовое управление Аппарата Госдумы и юридическая экспертиза по ним не проводится.

С учетом всего этого не стоит ли подумать об изменении в будущем ч. 1 ст. 101 Регламента Государственной Думы, которая предусматривает право ответственного комитета Государственной Думы самостоятельно (на основе действующих законов и норм данного Регламента) определять порядок подготовки и рассмотрения конкретного законопроекта, внесенного в палату?

Подобную же роль играет подчас и сама палата, особенно когда она в мгновение ока решает принять закон «сразу» в трех чтениях, забывая, что тем самым она лишает остальные субъекты права законодательной инициативы (в первую очередь республики, края и области Российской Федерации), возможности внести замечания и предложения по проекту, улучшить его, отразить в нем региональные интересы. Короче говоря, регламентная норма, установленная по воле одной из палат парламента, сводит в этом случае к нулю право законодательной инициативы, закрепленное Конституцией (ибо не только разработка и внесение своего собственного законопроекта, но и дача замечаний и предложений по чужому законопроекту составляют содержание права законодательной инициативы). В свете этого невольно возникает вопрос: в какой степени существование в Регламенте Государственной Думы ст. 109 (о возможности принятия закона сразу после обсуждения его в первом чтении) может быть признано легальным? Показательно, что в практике работы Государственной Думы второго созыва случаев принятия закона сразу в

трех чтениях стало меньше, и можно выразить осторожную надежду на сохранение этой тенденции в будущем.

Есть немало других причин для внесения поправок в Регламент Государственной Думы. Что делать, если проект не послан субъектам РФ? Кто обязан информировать субъекты о прохождении их проектов в Государственной Думе? Надо ли проводить выездные заседания парламентских комитетов в субъектах РФ? Как создать нормативную базу всех регионов России, доступную как федеральным органам, так и всем субъектам РФ? Почему, наконец, в явно недостаточной степени учитываются интересы субъектов Российской Федерации при работе ответственного за законопроект комитета Государственной Думы с поправками к законопроекту, поступающими от законодательных (представительных) органов этих субъектов? Ведь в нынешних условиях, когда фактически решение о судьбе таких поправок принимает не Государственная Дума, а ее комитет, нет возможности надлежащим образом проанализировать и оценить проект федерального закона по предметам совместного ведения в аспекте того, не решает ли там федеральный законодатель все вопросы — и за себя, и за субъект Федерации, вследствие чего для субъектов РФ сужаются возможности собственного правотворчества в сфере совместного ведения и — как результат — возможности учета в федеральном нормативном акте региональных особенностей.

Данный пример показывает, как несовершенство регламентных норм мешает обеспечить надлежащую поддержку законодательным инициативам субъектов Федерации на всех этапах их рассмотрения.

Все эти вопросы актуальны и требуют своего безотлагательного решения.

Заметная роль в деле обеспечения надлежащего взаимодействия с субъектами Российской Федерации возложена на Объединенную комиссию по координации законодательной деятельности.

Эта комиссия в своих решениях не раз касалась вопросов взаимодействия с субъектами Федерации в законодательной работе, а совсем недавно — 17 октября 1996 г. — этим вопросам было посвящено специальное заседание Объединенной комиссии. Заседание проходило с участием представителей наиболее активно участвующих в законодательном процессе субъектов Российской Федерации. Дав правильную оценку взаимодействию парламента и субъектов Федерации как важнейшему условию эффективности законодательного процесса в стране. Комиссия приняла ряд ценнейших рекомендаций.

В частности, Объединенная комиссия указала на необходимость уточнить отдельные позиции Регламента Государственной Думы, четко прописать в них технологию прохождения законопроекта в палате, определить предельные сроки его рассмотрения в комитетах и направления субъектам Федерации для дачи замечаний.

Серьезное внимание было уделено также необходимости проработать с заинтересованными федеральными органами вопрос о создании нормативной базы России и всех ее регионов, обеспечив доступ к ней законодательных органов субъектов Российской Федерации. Это очень нелегкое дело, требующее больших материальных затрат, но его реализация поднимет законодательный процесс в России и ее субъектах на несколько порядков. На будущее даже планируется создание для нужд законотворчества электронной справочной сети, в особенности для пользователей из регионов России. Саму постановку задачи можно лишь приветствовать, отдавая себе, однако, отчет в том, что она не может быть реализована у нас в обозримый период времени за отсутствием средств.

Поскольку в адрес Государственной Думы неоднократно звучали справедливые упреки в том, что комитеты палаты игнорируют представителей субъектов Федерации при работе над законопроектами, Комиссия в своих рекомендациях настаивает на включении в Регламент Государственной Думы нормы об обязательном приглашении представителя субъекта Федерации на обсуждение в комитете внесенного этим субъектом законопроекта, что позволит субъекту принять более активное участие в законодательном процессе на федеральном уровне. Как уже говорилось в гл. VI (о Конституционном Суде),

несвоевременная присылка Государственной Думой законопроектов субъектам Федерации лишает последних возможности глубоко с ними ознакомиться и вовремя послать свои замечания в палату ко второму чтению. Поэтому приглашение представителя заинтересованного в законопроекте субъекта Федерации на заседание комитета Госдумы, на котором этот проект предполагается обсудить, гарантирует хотя бы в этой части, что замечания субъекта будут в той или иной степени учтены.

Неудовлетворенность субъектов РФ тем, что их мнение мало учитывается при принятии федеральных законов, выражается и в том, что в своих обращениях в Государственную Думу они не только дают замечания по законопроектам, но и подвергают серьезной критике уже принятые законы. На память приходит самый свежий пример: в присланном на имя первого заместителя Председателя Госдумы позитивном отклике на рекомендации Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу совершенствования взаимодействия Государственной Думы и представительных органов субъектов РФ (об этом письме уже упоминалось в начале главы) председатель Свердловской областной думы В.С. Сурганов пишет, в частности: «Считаем, что необходимо осуществление коренной переработки федеральных законов "Об особо охраняемых природных территориях", "О животном мире", а также "Основ лесного законодательства" и Водного кодекса Российской Федерации. Одновременно считаем необходимым вернуть на доработку проекты федеральных законов "Об охоте и охотничьем хозяйстве" и "О рыболовстве и охране водных биоресурсов". Указанные законы и законопроекты в одностороннем порядке решают практически все вопросы владения, пользования и распоряжения соответствующими природными ресурсами, что противоречит статье 72 Конституции Российской Федерации, и серьезно ущемляют интересы субъектов Российской Федерации» (подчеркнуто мною. — А Шохин).

В этом же ключе следует понимать и предложения Объединенной комиссии о введении в практику палат парламента ежеквартального информирования представительных органов субъектов Федерации о прохождении внесенного ими законопроекта в комитетах Государственной Думы и Совета Федерации; о проведении выездных заседаний этих комитетов в регионах; о запрете (регламентной нормой) вносить изменения по существу в законопроект при обсуждении его в комитете Госдумы без согласования этих изменений с субъектом законодательной инициативы, внесшим данный проект; об исключении из практики случаев, когда внесенный субъектом Федерации законопроект рассматривается только в комитете, который и направляет субъекту ответ по существу — о принятии к рассмотрению или об отклонении данного законопроекта. «Вопрос о судьбе конкретной законодательной инициативы, — сказано в решении Объединенной комиссии от 17 октября 1996 г., — должен решаться законодательным органом, которому эта инициатива адресована, а не его подразделением в виде комитета, комиссии и пр.».

И наконец, Объединенная комиссия признала целесообразным ускорить подготовку проекта Федерального закона «О порядке реализации права законодательной инициативы» как основополагающего нормативного акта в рассматриваемой области.

Столь активно выраженные Объединенной комиссией намерения создать условия для эффективной реализации субъектами Российской Федерации своего права законодательной инициативы, целеустремленное законотворчество самих этих субъектов и их настойчивое желание вносить свою лепту в подготовку федеральных законов вселяют надежду на то, что глава 3 Конституции России в целом («Федеративное устройство») и входящая в нее статья 72 — 0 предметах совместного ведения Федерации и ее субъектов — будут успешно и последовательно реализованы на всех уровнях повседневной социальной и юридической практики демократического Российского государства.

РЕГЛАМЕНТ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Пройдя все круги рассмотрения палатами федерального парламента и будучи в конце концов принятым Государственной Думой и одобренным Советом Федерации, законопроект, для того чтобы стать законом, должен быть подписан Президентом.

Вряд ли стоит напоминать, что подписание закона Президентом — это не простая технологическая процедура, но сложный процесс нахождения компромисса и согласия между парламентом и главой государства. Принадлежащее Президенту право «отлагательного вето» является одной из необходимых составляющих механизма «сдержек и противовесов», можно даже сказать — важнейшим его элементом, без которого вся система разделения властей и их взаимное сдерживание просто не могут существовать. Ш. Монтескье писал, что исполнительная власть должна иметь право сдерживать действия законодательной власти, без чего последняя может превратиться в тираническую. В подтверждение этой мысли основателя классической доктрины разделения властей можно выдвинуть и такой аргумент: а не явилось ли одной из причин конституционного кризиса 1993 г. отсутствие у Президента России действенного конституционного права «сдерживать» парламент, не выходя за рамки закрепленных за ним Конституцией 1978 г. полномочий? Напомним, что по тогдашней Конституции вето Президента преодолевалось простым повторным принятием закона Верховным Советом и квалифицированное большинство при этом не требовалось.

Но участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе не ограничивается правом «негативного» контроля — правом вето, а начинается задолго до того, как к нему на стол попадает закон, принятый палатами парламента.

Статья 104 Конституции РФ наделяет Президента России правом законодательной инициативы. Это означает, что глава государства вправе вносить в Государственную Думу законопроекты, которые в обязательном порядке должны быть рассмотрены палатой. Причем статья 46 Регламента Государственной Думы устанавливает, что законопроекты, внесенные Президентом и заявленные в качестве срочных, должны быть рассмотрены палатой в первоочередном порядке. (Из этого вытекает, что президентские законопроекты могут срочными и не являться, а рассматриваться в обычном порядке.) Необходимо специально отметить, что Конституция никак не ограничивает право законодательной инициативы Президента — им могут вноситься законопроекты по любому вопросу и, соответственно, любой из них может быть заявлен в качестве срочного.

Внесение законопроекта в Государственную Думу оформляется письмом Президента Российской Федерации. Правда, известен случай, когда внесение проекта постановления Государственной Думы об объявлении амнистии в начале 1994 г. было осуществлено путем издания указа Президента. В любом случае текст иницируемого главой государства законопроекта и все необходимые материалы к нему направляются на имя Председателя Государственной Думы с сопроводительным письмом Президента. В этом же письме и формулируется срочность принятия законопроекта.

Совет Государственной Думы определяет по данному законопроекту ответственный комитет, который и готовит его далее к рассмотрению Государственной Думой. То есть фактически повторяется процедура внесения законопроекта любым из названных в ст. 104 Конституции России субъектов права законодательной инициативы.

Особняком стоит вопрос о срочных законопроектах Президента. Согласно упомянутой ст. 46 Регламента Государственной Думы, данные законопроекты подлежат «внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы».

По смыслу ст. 46 Регламента Государственной Думы, президентские законопроекты, заявляемые в качестве срочных, должны включаться в порядок работы палаты вне всякой очередности, установленной Примерной программой законопроектной работы на год или (сессию) и календарем рассмотрения вопросов на текущий месяц. Но вопрос, который

никак не решен в Регламенте, состоит в том, что порядок работы очередного пленарного заседания формируется Советом Государственной Думы исходя опять же из предложений комитетов палаты. И даже если принять как данность, что срочный законопроект Президента не должен включаться в календарь на очередной месяц и, соответственно, выжидать своей очереди, в повестку конкретного пленарного заседания он может попасть только тогда, когда ответственный комитет сочтет нужным вынести его на рассмотрение палаты. Нетрудно заметить, что при отсутствии регламентации сроков рассмотрения в комитете срочного законопроекта Президента (как и сроков рассмотрения любых других законопроектов) данный комитет может не выносить его на рассмотрение палаты фактически сколь угодно долго, сводя на нет все нормы о его первоочередности. Так произошло, например, с проектом Федерального закона «Об обеспечении стабильности правовой системы Российской Федерации и подтверждении международных обязательств России». Этот законопроект был внесен в Государственную Думу после принятия ею 15 марта 1996 г. двух постановлений — «Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. "О денонсации Договора об образовании СССР"» и «О юридической силе для Российской Федерации — России результатов референдума СССР 17 марта 1991 г. по вопросу о сохранении Союза ССР». Хотя названные постановления Государственной Думы и не имели юридической силы ввиду того, что предмет данных постановлений выходит за рамки перечня вопросов, перечисленных в ст. 103 Конституции РФ, по которым Государственная Дума может принимать постановления, тем не менее возникла некоторая правовая неопределенность, устранить которую, по мнению главы государства, было возможно путем принятия указанного федерального закона. В своем сопроводительном письме на имя Председателя Государственной Думы от 20 марта 1996 г. к проекту закона «Об обеспечении стабильности правовой системы Российской Федерации и подтверждении международных обязательств России» Президент Российской Федерации просил рассмотреть его в первоочередном порядке. Но в силу политических причин, несмотря на настойчивые требования полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, данный закон не был рассмотрен в первоочередном порядке. Подписание в начале апреля 1996 г. двух договоров об углублении интеграции между Россией и Белоруссией, а также между Россией, Белоруссией, Казахстаном и Киргизией юридически оформило стремление этих государств к интеграции. В этих условиях Государственная Дума ощутила определенную неуместность своих эскапад относительно углубления интеграции внутри СНГ и приняла 10 апреля 1996 г. постановление «О стабильности правовой системы Российской Федерации», в котором подтвердила(!), что оба принятые ею постановления от 15 марта 1996 г. носят лишь гражданско-политический характер и «не затрагивают стабильность правовой системы Российской Федерации». Тем самым палата фактически признала эти постановления не имеющими юридической силы. Такое решение сняло политическую остроту ситуации вокруг внесенного Президентом России законопроекта, но не смогла затушевать факт прямого нарушения Государственной Думой своего Регламента (нерассмотрение срочного законопроекта Президента). Больше того, хотя по требованию представителя Президента уже после принятия постановления от 10 апреля 1996 г. «О стабильности правовой системы Российской Федерации» президентский законопроект все-таки был поставлен на голосование и отклонен левым большинством Государственной Думы, сама проблема не исчерпана до сего дня. Во-первых, потому, что столь серьезная материя, как правовая стабильность страны, должна по существу своему регулироваться законом, а не постановлением палаты. Во-вторых, потому, что нарушен и важный формальный момент: возможность принятия постановления (самостоятельного, а не сопроводительного к закону) по данному вопросу не предусмотрена статьей 103 Конституции Российской Федерации.

В связи с вопросом об очередности рассмотрения президентских инициатив стоит коснуться роли полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе. Вполне понятно, что Президент не может лично убеждать депутатов Государственной Думы в необходимости принять его законопроект, тем более на стадии рассмотрения профильным комитетом. Поэтому, исходя из Конституции Российской Федерации, где предусматривается (в п. «к» ст. 83) право Президента РФ назначать и освобождать от должности своих полномочных представителей, Президент Российской Федерации своим Указом от 10 февраля 1996 г. № 169 назначил своего полномочного представителя в Государственной Думе. До издания данного Указа существовала должность полномочного представителя Президента в Федеральном Собрании, т.е. один человек представлял интересы Президента в обеих палатах. Но с учетом специфики компетенции каждой из палат было принято решение о разделении функций этого представителя. Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 351 было утверждено Положение о полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. В нем сформулированы права и обязанности полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и в Государственной Думе. Так, например, установлено, что полномочные представители Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания участвуют в заседаниях соответствующей палаты без специального о том решения Президента Российской Федерации, по должности. Это отличает их от иных представителей Президента по вопросам, рассматриваемым палатами парламента, которые назначаются каждый раз отдельным распоряжением главы государства только на время рассмотрения соответствующей палатой какого-либо конкретного вопроса. Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания, в частности, представляют на заседаниях соответствующей палаты внесенные Президентом проекты федеральных конституционных и федеральных законов, поправки к рассматриваемым законопроектам, обосновывают отклонение Президентом РФ федеральных законов, участвуют в подготовке предложений Президенту Российской Федерации о целесообразности подписания либо отклонения принятых парламентом федеральных законов.

Таким образом, говоря о роли и формах участия Президента Российской Федерации в законодательном процессе, необходимо иметь в виду, что во многих случаях от имени главы государства выступает его полномочный представитель либо представитель, назначенный разовым распоряжением главы государства.

Часть 3 ст. 106 Регламента Государственной Думы предусматривает право полномочного представителя Президента Российской Федерации участвовать в заседаниях ответственного комитета Государственной Думы при рассмотрении законопроекта и решении вопроса о его вынесении на первое чтение. Данное положение Регламента является общим и касается не только законопроектов, представленных Президентом Российской Федерации, но и всех законодательных инициатив вообще.

Здесь участие Президента (читай — его полномочного представителя) складывается как бы из двух составляющих. Во-первых, это право и возможность отстаивать собственные законопроекты, доказывая их целесообразность и зачастую настаивая на их скорейшем вынесении на рассмотрение пленарного заседания. Волокита в комитетах Государственной Думы стала уже притчей во языцех. Достаточно упомянуть, что проект Федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов» находился на «рассмотрении» Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе более двух лет. А ведь это законопроект, внесенный Президентом Российской Федерации.

Вторая составляющая участия Президента РФ в законодательном процессе на данном этапе заключается в том, что президентская сторона имеет возможность знакомиться со

всеми проектами федеральных законов, рассмотрение которых предполагается в Государственной Думе, еще на самой ранней стадии — при подготовке их к первому чтению. Излишне говорить о целесообразности такого подхода. Именно на данной стадии может быть выявлено несовпадение позиций законодателей и главы государства по конкретному законопроекту. А ведь это несовпадение позиций и приводит в конечном счете к отклонению Президентом уже принятого закона. Причем угроза президентского вето известна заранее и «висит» над каждым законопроектом. Поэтому оперативное представление в ответственный комитет палаты сведений о позиции Президента Российской Федерации по законопроекту не может не повлиять на позицию комитета и депутатов Государственной Думы на пленарном заседании. Если разногласия носят принципиальный характер, т.е. Президент не согласен с самой концепцией законопроекта, то можно задуматься и о целесообразности его принятия вообще (ибо у него очень мало шансов когда-нибудь стать законом, т.е. быть подписанным Президентом). Если же разногласия не столь глубоки, то можно намечать пути переработки текста законопроекта при подготовке его ко второму чтению. Так или иначе, но активное участие президентской стороны в процессе подготовки законопроекта к первому чтению позволяет снять многие спорные вопросы на этом самом раннем этапе его рассмотрения, что, безусловно, снижает вероятность его будущего отклонения. Призывая президентские структуры активнее включаться в подготовку законопроектов к первому чтению, нельзя не обратиться и к депутатам Государственной Думы. Упорное игнорирование мнения Президента не приведет ни к чему, кроме накопления отклоненных главой государства законов, а преодолеть разногласия после наложения вето, как показывает практика, гораздо сложнее, а подчас и невозможно.

Подытоживая сказанное об участии Президента Российской Федерации и его полномочного представителя в процессе подготовки внесенного им законопроекта к первому чтению, необходимо добавить, что обсуждение данного проекта на пленарном заседании Государственной Думы начинается, согласно ст. 107 Регламента, с заслушивания мнения полномочного представителя главы государства. Это еще одна возможность довести до сведения депутатов Государственной Думы мнение Президента, попытаться тем самым предотвратить возникновение непреодолимых разногласий и, как следствие, снизить вероятность использования Президентом своего права отклонить закон, принятый парламентом.

Что касается второго чтения, то напомним, что смысл его сводится в общих чертах к внесению в принятый в первом чтении законопроект поправок, которые по сути своей не должны менять одобренной концепции законопроекта. Правом представления поправок к законопроекту обладают все субъекты права законодательной инициативы. Таким образом, Президент Российской Федерации обладает правом вносить поправки к любому законопроекту, принятому Государственной Думой в первом чтении. Это еще одна, чрезвычайно важная, стадия согласования интересов главы государства и законодательной власти и форма взаимодействия Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

Процедура второго чтения и внесения в законопроект поправок таит в себе множество «подводных камней», главный из которых — это возможность изменить смысл законопроекта, подчас на противоположный.

Излишне говорить, что участие Президента России на этом этапе законодательного процесса чрезвычайно важно. И важно оно не только в плане интересов самого главы государства, имеющего возможность представлять поправки ко всем без исключения законопроектам, но в основном с точки зрения эффективного взаимодействия властей на ранних стадиях законодательного процесса. Ведь, представляя поправки к законопроекту, Президент недвусмысленно высказывает свое отношение к проекту и свое видение путей правового регулирования вопроса, который явился предметом обсуждаемого закона. Уже на данной стадии можно прогнозировать, причем с очень большой долей вероятности, в

каком виде закон имеет шансы быть подписанным Президентом. Именно на стадии второго чтения появляется возможность сгладить острые углы и найти взаимоприемлемый компромисс между интересами законодательной и исполнительной властей. А то, что интересы у них разные, вытекает из самой сущности разделения властей. У разделенных ветвей власти (в основном это, конечно, относится к законодательной и исполнительной властям) интересы часто не совпадают. И нет ничего циничного в том, чтобы заранее предвидеть возможность президентского вето и заранее же попытаться, путем внесения в текст законопроекта поправок, найти взаимоприемлемый вариант, а не доводить дело до отклонения закона Президентом и последующей долгой и трудной работы по его повторному рассмотрению в парламенте. Ведь в любом случае компромисс придется искать, так не лучше ли начать эту работу раньше?

Процесс согласования интересов сторон на стадии второго чтения законопроекта возможен, конечно, только при условии активного участия президентской стороны. Если поправки к законопроекту не представляются, а зачастую не проявляется вообще никакого интереса к работе над законопроектами в комитетах, то может сложиться мнение, что это означает молчаливое согласие главы государства с данным законопроектом.

Говоря о взаимодействии Государственной Думы и Президента Российской Федерации на ранних этапах законодательного процесса, нельзя не отметить, что это процесс чрезвычайно сложный, требующий от каждой из сторон известной гибкости и стремления к нахождению общего языка. Здесь, безусловно, неприемлем односторонний подход — «всё или ничего» — т.е. либо президентский вариант, либо парламентский.

После оформления окончательной редакции законопроекта проводится голосование о его принятии Государственной Думой в третьем чтении, которое означает, что текст изменяться более не может и именно в таком виде должен быть направлен в Совет Федерации, а после одобрения им — Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. В этой связи нельзя не упомянуть, что Президент РФ и его полномочный представитель в Совете Федерации также вправе участвовать в работе верхней палаты и, соответственно, влиять на процесс рассмотрения закона.

Безусловно, основной и наиболее важной формой участия Президента Российской Федерации в законодательном процессе является право главы государства отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации.

Статья 107 Конституции Российской Федерации предусматривает, что, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Президент в течение 14 дней рассматривает поступивший к нему закон и принимает решение о его подписании или же отклоняет закон. Право главы государства отклонить закон и называется правом вето. Причем необходимо отметить, что, по российскому праву, президентское вето является отлагательным. Дело в том, что вето Президента может быть «преодолено» парламентом. Согласно той же ст. 107 Конституции России, если при повторном рассмотрении отклоненного Президентом закона он будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то данный закон подлежит в течение семи дней подписанию Президентом России в безусловном порядке. Эта процедура повторного принятия закона палатами парламента квалифицированным большинством голосов, после чего Президент обязан подписать закон, и называется «преодолением» или «опрокидыванием» президентского вето. В силу возможности преодоления парламентом вето Президента оно и называется «отлагательным» в отличие от «абсолютного» вето, когда закон без санкции главы государства (как правило, монарха) вообще не может вступить в силу ни при каких условиях. Де-юре право «абсолютного» вето монарха сохранилось в Великобритании, но в силу сложившегося обычая не применялось с 1707 г.

Возвращаясь к тому, что закон, отклоненный Президентом Российской Федерации, может быть повторно рассмотрен палатами Федерального Собрания, отметим, что Регламент Государственной Думы в ст. 123 предусматривает обязательность такого повторного рассмотрения. А статья 124 Регламента устанавливает, что отклоненный Президентом закон направляется по решению Совета Государственной Думы в тот комитет палаты, который был ответственным по работе над ним, либо в специально созданную для этого комиссию палаты. Заметим, что возможность создания специальной комиссии по рассмотрению отклоненного закона — явление для Регламента Государственной Думы исключительное. Подобная комиссия предусмотрена только в одном случае — для рассмотрения закона, отклоненного Президентом. В случае отклонения Советом Федерации законопроект направляется в ответственный комитет Государственной Думы, который и готовит его к повторному рассмотрению палатой. Возможность создания специальной комиссии в этом случае не предусмотрена. Кроме того, данную специальную комиссию нельзя смешивать с согласительной комиссией, которая может создаваться обеими палатами парламента для преодоления возникших разногласий по проекту. В ст. 124 Регламента Государственной Думы говорится о «специально созданной комиссии палаты», т.е. установлено, что данная комиссия создается только из депутатов Государственной Думы и, по сути, призвана заменить!) собой ответственный комитет. Правда, случаев направления Советом Государственной Думы отклоненных федеральных законов напрямую в специально созданную комиссию палаты не было. Практика идет по несколько иному пути. Отклоненный закон направляется Советом Государственной Думы только в ответственный комитет палаты, а последний, проанализировав ситуацию, может принять решение о необходимости создания специальной комиссии. Данный вопрос выносится тогда на рассмотрение пленарного заседания палаты, и уже постановлением Государственной Думы подобная комиссия может быть сформирована. Как правило, в ее состав ответственный комитет предлагает включить депутатов — членов других комитетов, представителей фракций и депутатских групп. В ряде случаев к работе в составе данной комиссии приглашаются представители Президента Российской Федерации и члены Совета Федерации.

Практика создания специальных комиссий по рассмотрению отклоненных Президентом федеральных законов ставит вопрос о возможности создания согласительных комиссий, аналогичных тем, что создаются палатами парламента после отклонения Советом Федерации принятого Государственной Думой закона. В наиболее важных случаях эти комиссии создаются как трехсторонние — с участием представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Президента.

Положения гл. 15 Регламента Государственной Думы, описывающей процедуру повторного рассмотрения нижней палатой закона, отклоненного Президентом, не предусматривают возможности создания согласительной комиссии между палатой и главой государства. И причин тому несколько.

Во-первых, право главы государства отклонить принятый парламентом федеральный закон — это процедура так называемого негативного контроля. Она подразумевает, что Президент должен только высказать свое отношение к закону, но отнюдь не обязан участвовать в его последующей доработке. В отличие от Государственной Думы и Совета Федерации, являющихся хотя и обособленными, но все же составными частями одного органа государственной власти — Федерального Собрания, которому в силу Конституции принадлежат законодательные полномочия, Президент Российской Федерации является самостоятельным органом государственной власти. Принадлежащее Президенту право вето — это важнейшая составляющая механизма «сдержек и противовесов», призванного сохранять баланс сил между ветвями власти. Поиск согласия и компромисса между палатами Федерального Собрания является составной частью единого процесса принятия закона парламентом, а потому может рассматриваться в том числе и как его обязанность.

Однако принуждение Президента к поиску согласованного с парламентом решения с точки зрения теории разделения властей недопустимо.

Во-вторых, для того чтобы отклоненный Президентом федеральный закон все-таки вступил в силу, необходимо согласие трех сторон — Государственной Думы, Совета Федерации и самого Президента России. Выработанный в результате консультаций текст закона является фактически новым проектом и поэтому должен быть одобрен и Государственной Думой, и Советом Федерации (прямо или по умолчанию) и подписан Президентом. В силу этого создание согласительной комиссии только между Государственной Думой и Президентом практического смысла не имеет. Ведь в этом случае отнюдь не гарантировано согласие верхней палаты с выработанным проектом.

Проблема согласования интересов после отклонения закона Президентом выводит нас на еще один чрезвычайно важный и интересный вопрос. Дело в том, что при определенных обстоятельствах отлагательное вето Президента может стать абсолютным.

Как известно, законопроект, чтобы стать законом, должен быть принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом. Принятый Государственной Думой закон передается в Совет Федерации и может быть им отклонен. Ветированный верхней палатой законопроект повторно рассматривается Государственной Думой. Здесь, как уже говорилось выше, возможны три варианта решения: путем использования согласительных процедур устранить разногласия между палатами; согласиться с мнением Совета Федерации и вообще снять закон с рассмотрения и, наконец, преодолеть вето верхней палаты путем повторного принятия закона квалифицированным большинством в две трети голосов депутатов Государственной Думы. Вето Президента тоже может быть преодолено, но уже путем повторного принятия федерального закона в прежней редакции квалифицированным большинством в две трети голосов в каждой из палат федерального Собрания. Возможны случаи, и они имели место (как, например, при принятии Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), когда закон, принятый Государственной Думой, был отклонен Советом Федерации, затем повторно принят нижней палатой квалифицированным большинством, передан Президенту РФ для подписания и обнародования и отклонен уже главой государства. Нетрудно заметить, что в данной ситуации преодолеть вето Президента практически невозможно. Ведь трудно предположить, что Совет Федерации, однажды уже отклонив закон, вдруг изменит свое мнение на противоположное и согласится одобрить закон в редакции Государственной Думы, да еще двумя третями голосов. И это при том, что во время первого рассмотрения данного закона он не собрал в верхней палате и половины голосов. В описанных условиях отклоненный Президентом закон может вступить в силу только путем согласования позиций Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации. Упомянутая глава 15 Регламента Государственной Думы предусматривает, как уже говорилось, направление данных актов в ответственный комитет Государственной Думы либо в специально созданную комиссию палаты, которые рассматривают его в течение 10 дней. По итогам рассмотрения ответственный комитет или специальная комиссия могут предложить Государственной Думе три варианта решения: одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации; согласиться с предложением Президента Российской Федерации о нецелесообразности принятия федерального закона; одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

И если со вторым и третьим вариантами решений практически все ясно, то возможность одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации, представляется очень проблематичной. Дело в том, что для реализации данной регламентной процедуры необходимо, как минимум, наличие «редакции, предложенной Президентом Российской Федерации». Но случаев, когда Президент РФ вместе с письмом на имя Председателя Государственной Думы направлял бы и свой вариант редакции законопроекта, пока не было. И нельзя требовать от главы государства

обязательно формулировать поправки к закону либо его редакцию в целом. К тому же если строго придерживаться буквы Регламента Государственной Думы, то требуется именно редакция закона в целом. Получается, что, отклоняя федеральный закон из-за несогласия с некоторыми его статьями, Президент должен направлять в нижнюю палату редакцию всего текста федерального закона. Конечно, рассчитывать на это очень сложно. Но, опять же исходя из буквы Регламента, если редакция всего федерального закона Президентом в Государственную Думу не представлена, то и одобрить закон «в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации» невозможно и в распоряжении нижней палаты парламента остается, по сути, только два варианта выхода из сложившейся ситуации — согласиться с предложением Президента о нецелесообразности принятия данного федерального закона или одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции. А если данный федеральный закон был ранее отклонен и Советом Федерации, вето которого было преодолено Государственной Думой, то шансов «прокинуть» вето главы государства практически нет и остается только один выход — согласиться с мнением Президента Российской Федерации о нецелесообразности принятия указанного федерального закона.

И практика идет по пути проведения согласительных процедур между палатами Федерального Собрания и Президентом Российской Федерации. Причем формы данных согласительных процедур достаточно разнообразны.

Иногда палата прибегает при этом к своеобразному нормотворчеству, скажем принимает закон «с учетом предложений Президента». Это случалось не раз, так что превратилось в нерегламентированную норму, ставшую парламентской традицией. Против парламентских традиций не приходится возражать, но главное в том, что считать предложениями Президента. Нередки случаи, когда палата считает таковыми замечания, содержащиеся в письме Президента Российской Федерации об отклонении принятого палатами парламента федерального закона. С такой практикой можно согласиться только в том случае, если в указанном письме Президента, помимо мотивов отклонения, содержатся законченные новые редакции конкретных пунктов и статей оспариваемого закона. Если же это условие не соблюдено и «предложения Президента» формулируют в Государственной Думе, «извлекая» их из текста мотивировки отклонения, то подобный закон нельзя считать реально принятым «с учетом предложений Президента Российской Федерации».

Разумеется, если бы в письме Президента об отклонении федерального закона одновременно содержались формулировки «президентской редакции» оспариваемых положений, то это очень ускорило бы ход законодательного процесса.

В этой связи представляется целесообразным ввести норму (как минимум, регламентную, а лучше — норму закона), в силу которой Государственная Дума при согласии с мотивами вето Президента могла бы предложить главе государства дать свою редакцию соответствующих статей или закона в целом.

Это позволило бы раздвинуть временные рамки доработки закона президентской стороной за пределы 14 дней, которые Конституция отводит Президенту для подписания или отклонения закона, принятого парламентом.

Другой формой доработки закона, отклоненного Президентом (в случае согласия Государственной Думы с мотивами вето последнего), может быть возвращение к первому чтению, т.е. учет в концепции закона предложений главы государства.

Понятно, что первый вариант возможен в случае, если замечания Президента не носят принципиального характера, а касаются конкретных формулировок и редакций тех или иных положений закона. Во втором случае речь идет о коренной переработке закона.

Наконец, нельзя не сказать еще об одном интересном аспекте взаимодействия палат Федерального Собрания и Президента Российской Федерации. Речь идет о практике возвращения главой государства принятых парламентом законов без рассмотрения. Возвращение без рассмотрения отличается от отклонения закона Президентом тем, что

данная процедура не установлена Конституцией и, соответственно, правовых последствий не порождает.

Отклоняя закон, накладывая вето, Президент инициирует процедуру его повторного рассмотрения в парламенте. Как уже говорилось, отклоненный закон может быть принят повторно, а вето Президента преодолено. Возвращение без рассмотрения, напротив, означает отказ главы государства вообще рассматривать закон, принятый, по его мнению, с нарушением установленных Конституцией, федеральным законодательством и регламентами палат правил процедуры принятия федеральных конституционных и федеральных законов. Президент и не подписывает закон, и не отклоняет его. Формально Президент считает, что такой закон не принят парламентом, и отказывается его рассматривать, пока надлежащим образом не будут соблюдены конституционные процедуры. Конституционный Суд, как известно, признал подобный механизм возвращения законов без подписания обоснованным.

Итак, Президент Российской Федерации как глава государства, определяющий основные направления внутренней и внешней политики России, и как гарант Конституции активно влияет на работу обеих палат парламента.

Это влияние в значительной степени реализуется в рамках законодательного процесса — и когда Президент осуществляет свое право законодательной инициативы, и когда он одобряет или пресекает чужую законодательную инициативу.

За последние три года взаимоотношения Государственной Думы и Совета Федерации с Президентом Российской Федерации неоднократно наталкивались на препятствия, связанные с выходом палат парламента (реже Президента) за пределы их компетенции, закрепленной в Конституции России. Некоторые из этих препятствий преодолевались по доброй воле обеих сторон — путем согласования их позиций; в преодолении других на помощь приходил Конституционный Суд. Отдельные препятствия не преодолены до сих пор. Но только в своевременном и согласованном их преодолении состоит будущее взаимодействия между Президентом и парламентом, а равно и будущее эффективного функционирования российского парламента как важнейшего института нашей демократии.

ПРИЛОЖЕНИЕ

О порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе (Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996г. №549)

1. Главные управления Президента Российской Федерации, иные подразделения Администрации Президента Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти осуществляют по поручениям Президента Российской Федерации или Руководителя Администрации Президента Российской Федерации разработку проектов федеральных законов, которые предполагаются к внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) в качестве законодательной инициативы Президента Российской Федерации.

2. Предложения главных управлений Президента Российской Федерации, иных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также общественных объединений и граждан о разработке законопроектов для последующего их внесения в Государственную Думу направляются на рассмотрение Руководителю Администрации Президента Российской Федерации.

3. Руководитель Администрации Президента Российской Федерации направляет указанные в пункте 2 настоящего Положения предложения с поручением рассмотреть и подготовить свои предложения полномочному представителю Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации), полномочному представителю Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее — полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе), помощникам Президента Российской Федерации, в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, а также в другие главные управления Президента Российской Федерации, иные подразделения Администрации Президента Российской Федерации, если законопроект затрагивает вопросы, относящиеся к их компетенции.

4. Предложения, указанные в пункте 3 настоящего Положения, направляются в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации в семидневный срок со дня получения поручения для подготовки обобщенных предложений.

Обобщенные предложения представляются Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации Руководителю Администрации Президента Российской Федерации.

При необходимости одновременно с обобщенными предложениями представляется проект поручения Президента Российской Федерации или проект поручения Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о разработке соответствующего законопроекта.

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации докладывает о необходимости разработки законопроекта Президенту Российской Федерации или дает поручение о разработке законопроекта.

5. Подразделения Администрации Президента Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, ответственные за подготовку законопроектов, в установленные Президентом Российской Федерации или Руководителем Администрации Президента Российской Федерации срок направляют Руководителю Администрации Президента Российской Федерации разработанные законопроекты, а также пояснительные записки к ним.

6. Руководитель Администрации Президента Российской Федерации дает поручения полномочному представителю Президента Российской Федерации в Совете Федерации и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Государственной Думе, Главному государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации, а при необходимости также другим главным управлениям Президента Российской Федерации и иным подразделениям Администрации Президента Российской Федерации подготовить заключения на разработанный законопроект.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации и полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, главные управления Президента Российской Федерации и иные подразделения Администрации Президента Российской Федерации в течение семи дней со дня получения готовят и направляют свои заключения на законопроект в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации и полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе по согласованию с руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти одновременно с заключением на законопроект направляют в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации свои предложения о необходимости назначения официального представителя Президента Российской Федерации из числа руководителей данного федерального органа исполнительной власти либо привлечении его дополнительно в качестве официального представителя Президента Российской Федерации к рассмотрению законопроекта палатами Федерального Собрания Российской Федерации (далее — палаты Федерального Собрания).

7. Окончательный текст законопроекта, планируемого к внесению в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Президента Российской Федерации, готовится Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и представляется Руководителю Администрации Президента Российской Федерации вместе с проектом письма Президента Российской Федерации в Государственную Думу.

При необходимости одновременно готовятся проект письма Руководителя Администрации Президента Российской Федерации в Правительство Российской Федерации для подготовки заключения Правительства Российской Федерации, предусмотренного частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, а также проект распоряжения Президента Российской Федерации о назначении официального представителя Президента Российской Федерации при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания.

8. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе:

обеспечивает по согласованию с руководством Государственной Думы первоочередное рассмотрение законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, на заседаниях Совета Государственной Думы, ее комитетов и комиссий, а также на заседаниях Государственной Думы;

представляет законопроекты, внесенные Президентом Российской Федерации, на заседаниях Совета Государственной Думы, ее комитетов и комиссий, а также на заседаниях Государственной Думы, если Президентом Российской Федерации не назначен

официальный представитель Президента Российской Федерации по конкретному законопроекту;

обеспечивает рассмотрение в первом чтении на заседаниях Государственной Думы текстов законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, в неизменном виде.

Официальный представитель Президента Российской Федерации, назначенный Президентом Российской Федерации по конкретному законопроекту, согласовывает свою позицию с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Государственной Думе.

9. При необходимости полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации и полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе привлекают работников федеральных органов исполнительной власти и ученых для обоснования законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, при их рассмотрении в комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания, а также на заседаниях палат Федерального Собрания с информированием руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Привлечение работников подразделений Администрации Президента Российской Федерации для обоснования указанных законопроектов при их рассмотрении в комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания, а также на заседаниях палат Федерального Собрания осуществляется полномочными представителями Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания по согласованию с руководителями соответствующих подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

10. При рассмотрении в комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания поправок и предложений к законопроектам, внесенным Президентом Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе совместно с официальным представителем Президента Российской Федерации по конкретному законопроекту, если он назначен, и при участии Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации осуществляют предварительное согласование поправок и предложений к законопроектам.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе совместно с Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации представляют Президенту Российской Федерации поправки и предложения к законопроектам, которые они считают возможным принять, с соответствующим обоснованием.

При получении согласия Президента Российской Федерации полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе оглашает эти поправки и предложения на заседании Государственной Думы.

11. Законопроекты, внесенные Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации), членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, принятые Государственной Думой в первом чтении и направленные Президенту Российской Федерации в соответствии с постановлениями Государственной Думы на заключение, передаются Канцелярией Президента Российской Федерации в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации для подготовки предложений Президенту Российской Федерации. Копии поступивших из Государственной Думы законопроектов направляются Канцелярией Президента Российской Федерации помощникам Президента Российской Федерации и полномочным представителям Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания, которые в

пятидневный срок со дня получения копии законопроекта направляют свои замечания в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации.

Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации обеспечивает подготовку предложений Президенту Российской Федерации по законопроектам, принятым Государственной Думой в первом чтении.

При необходимости внесения поправок в законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении, подготовленный проект ответа Президента Российской Федерации не позднее чем за пять дней до даты, установленной постановлением Государственной Думы для представления поправок и предложений, направляется Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации Руководителю Администрации Президента Российской Федерации.

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации предложения по поправкам к законопроектам, принятым Государственной Думой в первом чтении, а также определяет порядок освещения в средствах массовой информации позиции Президента Российской Федерации по законопроектам, принятым Государственной Думой.

Законопроекты, направленные Президенту Российской Федерации Советом Государственной Думы, а также комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания, передаются Канцелярией Президента Российской Федерации в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации для учета.

12. В случае представления Президентом Российской Федерации заключения на законопроект, рассматриваемый в Государственной Думе, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе вправе при необходимости привлекать работников федеральных органов исполнительной власти и ученых для обоснования этих замечаний и предложений при их рассмотрении в комитетах и комиссиях Государственной Думы, а также на заседаниях Государственной Думы с информированием руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Привлечение работников подразделений Администрации Президента Российской Федерации для обоснования внесенных Президентом Российской Федерации замечаний и предложений к законопроектам при их рассмотрении в комитетах и комиссиях Государственной Думы, а также на заседаниях Государственной Думы осуществляется полномочным представителем Президента Российской Федерации в Государственной Думе по согласованию с руководителями соответствующих подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

13. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе согласовывает позиции официальных представителей Президента Российской Федерации по конкретным законопроектам и привлеченных им для обоснования замечаний и предложений Президента Российской Федерации к этим законопроектам работников федеральных органов исполнительной власти, ученых и работников подразделений Администрации Президента Российской Федерации, определяет порядок их выступлений при рассмотрении в комитетах и комиссиях Государственной Думы и на заседаниях Государственной Думы законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, а также при рассмотрении на заседаниях Государственной Думы внесенных

Президентом Российской Федерации замечаний и предложений к законопроектам.

При необходимости полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе:

проводит консультации с руководством Государственной Думы, ее комитетов и комиссий, а также фракций и депутатских групп;

согласовывает сроки и порядок рассмотрения в комитетах и комиссиях, на заседаниях Государственной Думы законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации,

а также внесенных им замечаний и предложений к рассматриваемым Государственной Думой законопроектам;

запрашивает дополнительно информационные и справочные материалы от федеральных органов исполнительной власти и подразделения Администрации Президента Российской Федерации.

14. После принятия Государственной Думой федерального закона и направления его для одобрения в Совет Федерации полномочные представители Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания, помощники Президента Российской Федерации, а также по поручению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации подразделения Администрации Президента Российской Федерации в семидневный срок, но не позднее чем за три дня до рассмотрения федерального закона в Совете Федерации направляют Руководителю Администрации Президента Российской Федерации свои предложения по данному закону.

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации поручает Главному государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации обобщить все поступившие предложения по федеральному закону, направленному для одобрения в Совет Федерации, и представить обобщенные предложения Руководителю Администрации Президента Российской Федерации.

15. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации:

обеспечивает по согласованию с руководством Совета Федерации своевременное рассмотрение в комитетах и комиссиях Совета Федерации, а также на заседаниях Совета Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов, проекты которых были внесены Президентом Российской Федерации;

представляет в комитетах и комиссиях Совета Федерации, а также на заседаниях Совета Федерации принятые Государственной Думой федеральные законы, проекты которых были внесены Президентом Российской Федерации, за исключением случаев, когда назначен официальный представитель Президента Российской Федерации по конкретному законопроекту;

информирует комитеты и комиссии Совета Федерации о рассмотрении в Государственной Думе законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, и принятых к ним поправках; информирует комитеты и комиссии Совета Федерации, а также Совет Федерации на его заседаниях о позиции Президента Российской Федерации по принятым Государственной Думой федеральным законам;

при необходимости проводит консультации с руководством Совета Федерации, комитетов и комиссий Совета Федерации;

при необходимости запрашивает дополнительно информационные и справочные материалы от федеральных органов исполнительной власти и подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

Официальный представитель Президента Российской Федерации, назначенный Президентом Российской Федерации по конкретному законопроекту, согласовывает свою позицию с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Совете Федерации.

16. Федеральный закон, принятый Государственной Думой и одобренный (считающийся одобренным) Советом Федерации, поступивший Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования, направляется Канцелярией Президента Российской Федерации в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации для подготовки предложений Президенту Российской Федерации о подписании и обнародовании федерального закона или его отклонении. Копии федерального закона направляются Канцелярией Президента Российской Федерации полномочным представителям Президента Российской Федерации в палатах

Федерального Собрания и в подразделениях Администрации Президента Российской Федерации для подготовки предложений.

Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации в десятидневный срок со дня поступления федерального закона с учетом предложений помощников Президента Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания и подразделений Администрации Президента Российской Федерации готовит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения и представляет их в Канцелярию Президента Российской Федерации. Если Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации рекомендует Президенту Российской Федерации отклонить федеральный закон, то в необходимых случаях оно представляет также проект распоряжения о назначении официального представителя Президента Российской Федерации при повторном рассмотрении данного федерального закона палатами Федерального Собрания.

17. В случае отклонения Президентом Российской Федерации федерального закона, если распоряжением Президента Российской Федерации не назначен официальный представитель Президента Российской Федерации при повторном рассмотрении отклоненного федерального закона, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе представляет на заседаниях Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, а также на заседаниях Государственной Думы при повторном рассмотрении федерального закона позицию Президента Российской Федерации, изложенную в письме Президента Российской Федерации в Государственную Думу, дает депутатам Государственной Думы соответствующие пояснения. При необходимости полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе проводит консультации с руководством Государственной Думы, ее комитетов и комиссий о процедуре повторного рассмотрения отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов.

18. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе вправе при необходимости привлекать работников федеральных органов исполнительной власти и ученых для обоснования позиции Президента Российской Федерации при повторном рассмотрении отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов в комитетах и комиссиях Государственной Думы, а также на заседаниях Государственной Думы с информированием руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Привлечение работников подразделений Администрации Президента Российской Федерации для обоснования позиции Президента Российской Федерации по отклоненным федеральным законам при их повторном рассмотрении в комитетах и комиссиях Государственной Думы, а также на заседаниях Государственной Думы осуществляется полномочным представителем Президента Российской Федерации в Государственной Думе по согласованию с руководителями соответствующих подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

19. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе согласовывает позиции официальных представителей Президента Российской Федерации по законопроектам, а также позиции привлеченных им для обоснования позиции Президента Российской Федерации при повторном рассмотрении отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов работников федеральных органов исполнительной власти, ученых и работников подразделений Администрации Президента Российской Федерации, определяет порядок их выступлений при повторном рассмотрении в комитетах и комиссиях Государственной Думы, а также на заседаниях Государственной Думы отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов.

20. Если комитет (комиссия) Государственной Думы принял решение о целесообразности учета замечаний и предложений Президента Российской Федерации по отклоненному Президентом Российской Федерации федеральному закону, то полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе вправе принять участие в работе соответствующего комитета (комиссии) Государственной Думы для выработки согласованной редакции законопроекта. Согласованная редакция законопроекта визируется в Главном государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации, которое направляет указанную редакцию с обоснованием Президенту Российской Федерации.

21. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации: обеспечивает по согласованию с руководством Совета Федерации своевременное рассмотрение в комитетах и комиссиях Совета Федерации, а также на заседаниях Совета Федерации отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов, если они были повторно рассмотрены Государственной Думой в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации; представляет в комитетах и комиссиях Совета Федерации, а также на заседаниях Совета Федерации позицию Президента Российской Федерации по отклоненным Президентом Российской Федерации федеральным законам, за исключением случаев, когда назначен официальный представитель Президента Российской Федерации; вправе привлекать при необходимости работников федеральных органов исполнительной власти и ученых для обоснования позиции Президента Российской Федерации при повторном рассмотрении в комитетах и комиссиях Совета Федерации, а также на заседаниях Совета Федерации отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов с информированием руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Привлечение работников подразделений Администрации Президента Российской Федерации по отклоненным федеральным законам при их повторном рассмотрении в комитетах и комиссиях Совета Федерации, а также на заседаниях Совета Федерации осуществляется полномочным представителем Президента Российской Федерации в Совете Федерации по согласованию с руководством соответствующих подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О совершенствовании взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации (Принято Правительством Российской Федерации 21 декабря 1996г. №1536)

В целях повышения эффективности взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, усиления роли представителей Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в осуществлении законодательного процесса Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Образовать Полномочное представительство Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации (далее — Полномочное представительство) в составе полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Совете Федерации (далее — полномочный представитель), статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) министров Российской Федерации и статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) других руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Общее руководство Полномочным представительством и координацию участия федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности возложить на заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации.

Непосредственное руководство работой Полномочного представительства возложить на полномочных представителей, являющихся заместителями Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации.

2. Установить, что полномочные представители:

участвуют без специального решения Правительства Российской Федерации в заседаниях соответствующих палат Федерального Собрания Российской Федерации, в работе их комитетов, комиссий и других органов, а также организуют участие статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти и официальных представителей Правительства Российской Федерации по внесенным Правительством Российской Федерации законопроектам в законодательной работе палат; непосредственно взаимодействуют по вопросам организации законопроектной работы с полномочными представителями Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и руководителями федеральных органов исполнительной власти.

3. Ввести в федеральных органах исполнительной власти, в штатах которых отсутствуют статс-секретари, должности статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей в пределах установленной каждому органу численности заместителей руководителя. Установить, что статс-секретари — заместители (первые заместители) министров и других руководителей федеральных органов исполнительной власти назначаются на должность и освобождаются от должности в установленном порядке по согласованию с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации.

Руководителям указанных федеральных органов исполнительной власти в десятидневный срок представить в Правительство Российской Федерации предложения о назначении статс-секретарей — заместителей руководителей из числа своих заместителей.

Рекомендовать руководителям федеральных органов исполнительной власти возложить на статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти координацию всей законопроектной деятельности соответствующих органов и поручить конкретным структурным подразделениям обеспечение деятельности указанных статс-секретарей.

4. Установить, что материалы, связанные с законодательным процессом, направляются федеральными органами исполнительной власти в адрес палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий после определения статс-секретарями — заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти соответствия содержания указанных материалов позиции Правительства Российской Федерации.

5. Обязать статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти участвовать в рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетами и комиссиями законопроектов и законов по вопросам ведения этих органов с целью аргументации позиции Правительства Российской Федерации, в том числе изложенной в заключениях, направляемых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, замечаниях, предложениях и поправках.

6. Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителю Аппарата Правительства Российской Федерации представить в Правительство Российской Федерации проекты положения о Полномочном представительстве и актов о приведении решений Правительства Российской Федерации в соответствие с настоящим Постановлением.

Председатель Правительства

В.С. Черномырдин

Российской Федерации

РЕКОМЕНДАЦИИ

Объединённой комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу о совершенствовании норм Регламента Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации о взаимодействии властей в законодательном процессе (Принято на заседании 16 декабря 1996г.)

Обсуждаемый проект постановления Государственной Думы содержит кардинальные изменения по трем основным позициям:

- 1) процедура внесения законопроекта в Государственную Думу и его регистрация;
- 2) изменение процедуры повторного рассмотрения закона, отклоненного Президентом Российской Федерации;
- 3) участие Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности в консультациях в процессе законопроектной работы с целью обеспечения взаимодействия и достижения взаимоприемлемой согласованности между палатами Федерального Собрания, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими субъектами права законодательной инициативы, участие в предварительном согласовании программ и планов законопроектной работы.

1. Статья 98 действующего Регламента Государственной Думы предусматривает, что «законопроекты, внесенные в Государственную Думу, подлежат регистрации Государственной Думой. Контроль за регистрацией осуществляет Комитет Государственной Думы по организации работы Государственной Думы» (в настоящее время — Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы).

Содержащаяся в проекте постановления Государственной Думы «О новой редакции раздела III Регламента Государственной

Думы Федерального Собрания — парламента Российской Федерации (законодательная процедура)» новая редакция статьи 98 Регламента предполагает, что регистрация законопроектов будет осуществляться Секретариатом Совета Государственной Думы, на который, по смыслу проекта, возлагается обязанность проверять соответствие представленных материалов требованиям федерального законодательства и Регламента палаты. (В проекте имеется противоречие статей 98 и 100, так как последняя подразумевает, что регистрация осуществляется Советом Государственной Думы.) Данной статьей предусмотрено, что, если законопроект в силу части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации может быть внесен в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации и он представлен без такого заключения, Совет Государственной Думы направляет данный законопроект на заключение Правительства Российской Федерации.

Далее, новая редакция статьи 100 Регламента устанавливает, что законопроект считается внесенным в Государственную Думу только после назначения ответственного за его подготовку к первому чтению комитета Государственной Думы. При этом назначение ответственного комитета по законопроекту, требующему заключения Правительства, возможно только после получения данного заключения.

Таким образом, новая редакция статьи 100 Регламента Государственной Думы впервые четко определяет момент, с которого законопроект считается внесенным в Государственную Думу. Причем законопроект, необходимым условием внесения которого является наличие заключения Правительства Российской Федерации, будет считаться

внесенным в Государственную Думу только после получения Советом Государственной Думы соответствующе-то заключения Правительства и назначения ответственного комитета Государственной Думы. Следовательно, будет устранено фактическое противоречие в действующей редакции Регламента Государственной Думы Конституции РФ, когда законопроект, уже внесенный в Государственную Думу, направляется Советом Государственной Думы на заключение в Правительство РФ.

В связи с изложенным Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности полагает целесообразным отказаться от закрепления в Регламенте Государственной Думы процедуры регистрации законопроекта, так как при четком определении решения, после которого он считается внесенным (назначение ответственного комитета), указанная процедура регистрации утрачивает смысл. (Решение Совета Государственной Думы о назначении ответственного по законопроекту комитета Государственной Думы будет фактически заменять собой его регистрацию, так как процедура регистрации законопроекта имеет значение только для определения момента, с которого законопроект считается внесенным в Государственную Думу.)

Кроме того, органом, проверяющим соответствие представленных субъектом права законодательной инициативы материалов к законопроекту требованиям федерального законодательства и Регламента Государственной Думы более логично определить Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

2. Нормы действующего Регламента Государственной Думы предусматривают, что федеральный закон, отклоненный Президентом Российской Федерации, направляется Советом Государственной Думы в тот комитет палаты, который был ответственным по нему в ходе его рассмотрения в Государственной Думе, или в специально созданную комиссию палаты. Указанные комитет или комиссия по итогам рассмотрения отклоненного Президентом РФ закона могут предложить Государственной Думе три варианта решения:

одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации;

согласиться с предложением Президента Российской Федерации о нецелесообразности принятия федерального закона;

одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Учитывая, что до настоящего времени случаев представления Президентом Российской Федерации своей редакции отклоненного закона не было, указанный первый вариант решения Государственной Думы на практике пока не применяется. Таким образом, у Государственной Думы остается возможность только согласиться с предложением Президента о нецелесообразности принятия данного федерального закона и, соответственно, снять его с рассмотрения либо одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции, т.е. «преодолеть» вето главы государства. При этом полностью исключается возможность принятия какого-либо компромиссного решения.

В Государственной Думе сложилась не опирающаяся на регламентные нормы практика повторного принятия отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов «с учетом предложений Президента». Причем за предложения Президента Российской Федерации зачастую принимаются мотивы отклонения данного федерального закона, содержащиеся в соответствующем письме главы государства.

Новая редакция п.п. 124 (вариант 2) раздела III Регламента Государственной Думы предусматривает, что помимо описанных выше вариантов решения ответственный комитет или специальная комиссия палаты может по итогам повторного рассмотрения отклоненного Президентом Российской Федерации федерального закона предложить палате «согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации (об отклонении федерального закона) и признать целесообразным разработку новой редакции данного федерального закона, поручив ее ответственному комитету Государственной Думы». Таким образом, Государственная Дума, ее ответственный комитет, может

выработать новую редакцию федерального закона, исходя из содержащихся в письме Президента Российской Федерации возражений против данного закона, без внесения его полной редакции от имени главы государства. При этом рассмотрение выработанной ответственным комитетом новой редакции федерального закона должно начинаться со стадии первого чтения.

Представляется целесообразным согласиться с данным изменением статьи 124 Регламента Государственной Думы (вариант 2) и дополнить данную статью еще одним положением — о том, что в случае, если Президентом Российской Федерации при отклонении федерального закона представляются конкретные поправки к этому закону, его повторное рассмотрение по представлению ответственного комитета или специальной комиссии палаты может начинаться с процедуры второго чтения, при котором рассматриваются только поправки Президента Российской Федерации. В случае если все поправки Президента Российской Федерации приняты Государственной Думой, данный федеральный закон считается одобренным Государственной Думой с учетом предложений Президента Российской Федерации.

Закрепление указанной выше нормы в Регламенте Государственной Думы позволит конкретизировать процесс повторного одобрения палатой федерального закона с учетом предложений Президента Российской Федерации и устранить имеющееся в настоящее время различное понимание данной процедуры.

3. Обсуждаемым проектом постановления Государственной Думы предполагается дополнение Регламента палаты статьей 94', предусматривающей закрепление роли Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности в предварительном согласовании программ и планов законопроектной работы, концептуальных положений законопроектов на ранних стадиях их разработки. Данное нормативное закрепление статуса Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности в Регламенте Государственной Думы должно стать основой повышения степени согласованности действий различных ветвей государственной власти в законодательном процессе.

*Председатель Объединенной комиссии
по координации законодательной
деятельности*

А.Н.Шохин

РЕКОМЕНДАЦИИ

Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу совершенствования взаимодействия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (Принято на заседании 17 октября 1996г.)

Практика реализации конституционного положения о законодательной деятельности по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов позволяет наряду с определенными достижениями выявить и проблемы, возникшие в этой сфере в течение последних трех лет.

В качестве позитивного момента следует отметить, что представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации все более активно выступают с законодательными инициативами. С 1994 г. по июль 1996 г. субъектами Федерации внесено в Государственную Думу около 300 законопроектов. Причем процесс этот идет по нарастающей: если в 1994—1995 гг. субъектами Российской Федерации было внесено 175 законопроектов, то только за январь—июль текущего года — более 120.

За этот период своим конституционным правом воспользовались почти 50 законодательных органов субъектов Федерации. Шестнадцать из них (республики Коми и Чувашия, Алтайский край, Амурская, Ивановская, Калининградская, Камчатская, Московская, Мурманская, Новгородская, Омская, Орловская, Пермская, Томская, Тульская области, г. Санкт-Петербург) предложили Государственной Думе от трех до шести законопроектов. В отличие от прошлых лет представленные в палату законопроекты отличаются более высокой степенью проработки. Реже допускаются нарушения норм Регламента палаты.

В Примерную программу законопроектной работы на 1996 г., принятую 23 февраля 1996 г. Государственной ДУМОЙ, включено 30 инициатив, внесенных законодательными органами субъектов Федерации, причем 12 из них вошли в раздел первоочередных.

Кроме того, субъекты Российской Федерации оказывают влияние на законодательную политику в целом, внося предложения о необходимости принятия ряда федеральных законов.

В числе первоочередных ими названы законопроекты, устанавливающие общие принципы организации государственной власти, а также законопроекты, учитывающие специфику и особенности субъектов Федерации. Например, Собрание депутатов Ненецкого автономного округа считает необходимым рассмотреть законопроект «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний на полигоне Новая Земля»; Читинская областная Дума — «О лесе», «Об охране озера Байкал», «О статусе пограничных республики, края, области в составе Российской Федерации»; Законодательное Собрание народных депутатов Еврейской автономной области — «О регулировании транспортных тарифов для Дальнего Востока и районов Крайнего Севера».

В качестве приоритетных федеральных законов Законодательное Собрание Оренбургской области предложило включить в Программу 75 нормативных актов, Народный Хурал Республики Бурятия — 66, Государственный Совет Республики Татарстан — 46, Тульская областная дума — 45, Народное Собрание Республики Дагестан — 41.

Заслуживает поддержки стремление ряда субъектов Российской Федерации упорядочить взаимодействие с федеральными органами в процессе законотворчества. Законодательное Собрание Нижегородской области, например, приняло постановление «О порядке рассмотрения поступивших в Законодательное Собрание проектов законов Российской Федерации», регламентирующее технологию осуществления этой работы. С начала текущего года его депутаты направили в Государственную Думу проработанные предложения по 58 законопроектам, часть из них нашла отражение в принятых палатой законах.

Вместе с тем в организации совместной законопроектной работы Государственной Думы и законодательных органов субъектов Федерации имеются серьезные недочеты (на ряд из них Объединенная комиссия указывала прежде, в частности в рекомендациях от 13 июня 1996 г.).

Имеют место случаи, когда комитет Государственной Думы, которому палатой поручена работа над законопроектом, возвращает его без рассмотрения субъектам по формальным основаниям, а вместо него предлагают собственный идентичный проект.

Некоторые инициативы субъектов Федерации рассматриваются неоправданно долго. При этом комитеты Государственной Думы зачастую не информируют о ходе рассмотрения законодательной инициативы. Представители субъекта Федерации, внесшего проект, как правило, не приглашаются на заседание комитета при его обсуждении. Иногда субъект Федерации, направивший в Государственную Думу свой инициативный проект, вообще не получает никакого ответа.

Недостаточно учитываются интересы субъектов Российской Федерации при работе ответственного комитета с поправками к законопроекту, поступающими от законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Комитет принимает решение о принятии либо об отклонении таких поправок и выносит данное предложение на заседание Государственной Думы, где все эти поправки принимаются либо отклоняются в целом, а по каждой отдельной поправке голосование не проводится. В Правовое управление Государственной Думы таблицы принятых и отклоненных поправок предварительно не поступают, и экспертизы по ним не проводятся.

Таким образом, несовершенство регламентных норм не обеспечивает надлежащей поддержки законодательных инициатив субъектов Российской Федерации на всех этапах их рассмотрения.

В отношении законопроектов по вопросам совместного ведения РФ и субъектов Федерации в процессе принятия их в первом чтении не всегда устанавливаются реальные сроки для внесения поправок. Иногда такой срок не превышает 10 дней. Кроме того, поскольку законопроекты, как правило, направляются в регионы только после первого чтения, у субъектов Федерации практически нет возможности повлиять на концепцию этих законопроектов: они могут вносить лишь поправки, не меняющие концепции законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении. Механизм подключения субъектов к совместной с Государственной Думой работе над законопроектами на первоначальных стадиях отсутствует.

В ряде случаев остро стоит вопрос о правах автора, внесшего законопроект. Субъекты Российской Федерации подчас сталкиваются с тем, что их законодательные инициативы претерпевают в процессе рассмотрения в Государственной Думе изменения, придающие им смысл, противоположный намерениям авторов проектов, т.е. меняющие их первоначальную суть.

Справедливое недовольство представителей субъектов Российской Федерации вызывает тот факт, что многие законы, принимаемые Государственной Думой по предметам совместного ведения, сужают возможности правотворчества субъектов Федерации в данных сферах, что не позволяет учесть региональные особенности. Такое положение является причиной внесения субъектами Российской Федерации многих законодательных инициатив, направленных на корректировку принятых федеральных законов. С учетом

сказанного выше и исходя из необходимости совершенствования взаимодействия парламента Российской Федерации и ее субъектов как одного из важнейших условий эффективности законодательного процесса в стране, Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности рекомендует:

1. Депутатам Государственной Думы и комитетам палат при разработке, рассмотрении и принятии федеральных законов руководствоваться конституционными положениями о правовом регулировании вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При формировании Программы законопроектной деятельности Государственной Думы обеспечивать приоритет базовых законодательных актов в сфере федеративного устройства и реализации полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Уточнить отдельные позиции Регламента Государственной Думы, четко прописав в нем технологию прохождения законопроекта через палату, определив предельные сроки его рассмотрения в ответственных комитетах и направления субъектам Федерации, а также порядок информирования субъектов Федерации о ходе рассмотрения их законопроектов.

Откорректировать положение Регламента о направлении законопроектов на заключение в Правительство РФ, исключив возможность бытующей ныне ситуации, когда в одном случае отсутствие заключения служит поводом для возвращения проекта авторам, в другом — ответственный комитет сам адресует законопроект в Правительство.

2. Обеспечить полноценное участие законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации как субъектов права законодательной инициативы в законопроектной деятельности Государственной Думы. С этой целью внести необходимые изменения в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в которых уточнить процедуру рассмотрения в палате законопроектов, вносимых законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, определив предельные сроки их рассмотрения в ответственных комитетах. Установить порядок обязательного информирования субъектов Федерации о ходе рассмотрения внесенных ими в Государственную Думу законопроектов.

3. Активнее привлекать представителей законодательных органов субъектов Федерации к работе над внесенными ими законопроектами в комитетах Государственной Думы. Включить в Регламент Государственной Думы норму об обязательном приглашении представителей субъекта Федерации на обсуждение внесенного законопроекта.

4. Проработать с заинтересованными федеральными органами вопрос о создании базы данных законодательства России и всех ее регионов, обеспечив доступ к ней законодательных органов субъектов Российской Федерации, имея в виду создание в будущем для нужд законотворчества специальной электронной сети.

5. Обеспечить всем участникам законодательного процесса, в том числе законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, доступ к информации о порядке прохождения законопроектов в Государственной Думе. Ввести в практику ежеквартальное информирование представительных органов субъектов о рассмотрении представленных ими в палату законопроектов.

Периодически приглашать председателей законодательных органов регионов для участия в заседаниях Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности. При необходимости проводить выездные заседания комитетов Государственной Думы и Совета Федерации в регионах.

6. Исключить из практики Государственной Думы случаи, когда рассмотрение внесенного законодательным органом субъекта Российской Федерации законопроекта ограничивается его обсуждением на уровне комитета Государственной Думы, который принимает самостоятельное решение о необходимости продолжения работы над законопроектом.

7. Строго придерживаться положений статьи 46 Регламента Государственной Думы о направлении законопроекта по предмету совместного ведения законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации для замечаний и предложений, несоблюдение которых должно повлечь невозможность рассмотрения такого законопроекта на пленарном заседании палаты.

8. Признать целесообразным ускорить подготовку проекта Федерального закона «О порядке реализации права законодательной инициативы».

9. Обеспечить более полное отражение региональных аспектов законотворчества путем:

а) принятия законов, которые специально посвящены особенностям правового регулирования в отдельных субъектах Российской Федерации;

б) совместной реализации права законодательной инициативы субъектами Российской Федерации;

в) разработки и принятия примерных (модельных) законодательных актов для субъектов Российской Федерации;

г) возвращения к практике принятия на федеральном уровне основ законодательства по вопросам совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

10. Признать целесообразным подготовку методических рекомендаций по вопросам законотворчества субъектов Российской Федерации. Систематически распространять материалы об опыте участия субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности на федеральном уровне.

*Председатель Объединенной комиссии
по координации законодательной
деятельности*

А.Н.Шохин

РЕКОМЕНДАЦИИ

Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу о формировании Примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на весеннюю сессию 1997 года

Рассмотрев подходы к формированию Примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на весеннюю сессию 1997 г., Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности констатирует:

Планирование законопроектной работы было введено в практику деятельности Государственной Думы начиная с осенней сессии 1994 г. в соответствии с Регламентом Государственной Думы, принятым 25 марта 1994 г.

Статья 45 Регламента Государственной Думы определяет, что «заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с ...общей программой работы сессии Государственной Думы, утверждаемой на ее первом заседании...».

Однако в практику вошла так называемая Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы (далее -Примерная программа), которая не утверждалась, а принималась к сведению. Кроме того, в 1995—1996 гг. Примерная программа составлялась не на период сессии, а на весь год работы Государственной Думы с внесением в нее определенных коррективов на осенней сессии.

В течение всего периода 1994—1996 гг. шел поиск оптимальной структуры Примерной программы. При этом неизменным в ней оставалось выделение перечня законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь, т.е. приоритетных законопроектов.

Для решения задачи удобного поиска законопроектов в перечне они были классифицированы по различным признакам: по комитетам Государственной Думы, ответственным за разработку законопроекта; по субъектам права законодательной инициативы; по стадиям рассмотрения; по отраслям законодательства; по блокам законопроектов, взаимосвязанных по предмету законодательного регулирования.

Примерная программа 1996 г. состояла только из двух разделов (перечень законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь, и перечень законопроектов по комитетам Государственной Думы).

Что касается степени влияния Программы на реальный ход законодательной работы, в особенности на принятие приоритетных законопроектов, то показательны следующие данные.

На 1996 г. в Примерной программе было запланировано 289 приоритетных законопроектов. При этом к началу осенней сессии с учетом не выполненных ранее планов, а также приоритетных законопроектов, дополнительно поступивших в течение предыдущего периода, их число выросло примерно до 380. В результате пересмотра Программы в октябре 1996 г. оставлены 184 приоритетных законопроекта.

В итоге по состоянию на 11 ноября 1996 г. из 289 запланированных в начале года приоритетных законопроектов было рассмотрено лишь 128 (45%). С другой стороны, это составило только 33% количества законопроектов, фактически рассмотренных на пленарных заседаниях.

В наименьшей степени планы выполнялись по наиболее важным подразделам программы, %-.

«Федеральные конституционные законы» — на 33,3;

«Федеральные законы, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ» — на 37,8;

«Сводные кодифицированные акты» — на 40,9;

«Законопроекты, принятие которых вытекает из Гражданского кодекса» — 42,3.

Предварительные подходы к формированию Программы были предметом рассмотрения на Совете Государственной Думы, который 14 ноября 1996 г. предложил в соответствии со статьей 45 Регламента утверждать постановлением палаты общую программу работы Государственной Думы на период сессии. Предложено также формировать эту программу из трех разделов:

I. Перечень законопроектов, подлежащих приоритетному рассмотрению Государственной Думой.

II. Перечень законопроектов по комитетам, ответственным за их разработку и прохождение в Государственной Думе.

III. Перечень законопроектов, сформированных по блоковому принципу.

В результате обобщения всех предложений субъектов права законодательной инициативы на начало декабря с.г. в проект программы было включено около 800 законопроектов, в числе которых оказались как законодательные предложения, так и законопроекты, находящиеся в высокой степени готовности, и законопроекты, прошедшие различные этапы законодательной процедуры внутри Государственной Думы.

Учитывая, что в течение весенней сессии может состояться не более 40 пленарных заседаний палаты, такое количество законопроектов не может быть рассмотрено. Ввиду переполнения программы могут оказаться нереализованными законодательные инициативы, имеющие приоритетный характер. Это в первую очередь федеральные конституционные законы и законы, принятие которых вытекает из Конституции Российской Федерации, особенно в части реализации прав и свобод граждан; это также законы, которые вытекают из нового Гражданского кодекса РФ; ряд законов в экономической сфере.

Отчасти невысокая степень реализации принятых программ объясняется тем, что Государственная Дума своими решениями лишь принимала их к сведению, не утверждая исчерпывающие перечни законопроектов и жесткие сроки их рассмотрения.

Анализ показывает, что и сегодня интенсивность потока вносимых законодательных инициатив существенно превышает «пропускную способность» палаты по подготовке их к рассмотрению.

Учитывая, что так называемый задел в законодательной деятельности в настоящее время довольно значителен, представляется необходимым в целях повышения эффективности законодательной деятельности более жестко подходить к организации работы с запланированными законопроектами.

В связи с изложенным Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности рекомендует:

1. При формировании Примерной программы законопроектной работы включать в нее только законопроекты, которые официально внесены в Государственную Думу и прошли рассмотрение Советом Государственной Думы. При этом целесообразно отказаться от выделения в Программе раздела приоритетных законопроектов как составной части Программы.

2. При формировании Примерной программы законопроектной работы исходить из необходимости определения ограниченного (не более 50—70) перечня законопроектов, подлежащих приоритетной разработке, внесению и рассмотрению в силу их особой актуальности для обновления системы российского законодательства.

Составить указанный перечень на основании предложений комитетов Государственной Думы, предложений Совета Федерации, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Признать целесообразным обратиться к субъектам права законодательной инициативы с предложением обеспечить безусловное внесение в Государственную Думу в период весенней сессии 1997 г. законопроектов, включенных в упомянутый перечень.

3. Проработать вопрос о возможности разработки и принятия упомянутого перечня законодательных приоритетов на уровне государственной программы, объединяющей усилия всех субъектов права законодательной инициативы, проанализировав возможный статус государственной программы, приоритет ее обеспечения и реализации.

4. Считать необходимым при подготовке ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации включить в него положения об основных направлениях правовой реформы и о федеральных законах, которые необходимо разработать и принять в ближайшее время.

*Председатель Объединенной комиссии
по координации законодательной
деятельности*

А.Н.Шохин

ПРОЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ О внесении изменений и дополнений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации (Настоящий проект подготовлен группой депутатов Государственной Думы и внесен на рассмотрение палатой в декабре 1996г.)

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Внести в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания — парламента Российской Федерации следующие изменения и дополнения:

1) Часть вторую статьи 13 изложить в следующей редакции: «В состав Совета Государственной Думы входят Председатель Государственной Думы, руководители фракций и депутатских групп, заместители Председателя Государственной Думы. В работе Совета Государственной Думы участвуют с правом совещательного голоса председатели комитетов Государственной Думы, В отсутствие руководителей фракций и депутатских групп и председателей комитетов в заседании Совета Государственной Думы принимают участие лица, в данный момент исполняющие их обязанности»,

2) Дополнить статью 14 частью второй следующего содержания: «Материалы для рассмотрения на очередном заседании Совета Государственной Думы и проект решения Совета Государственной Думы представляются заблаговременно — до 18 часов дня, предшествующего заседанию. Материалы, представленные позднее, включаются в повестку следующего заседания Совета Государственной Думы».

Части вторую и третью считать соответственно частями третьей и четвертой.

3) Дополнить статью 38 новыми частями — четвертой, пятой и шестой — следующего содержания: «В среду проводится только обсуждение содержания законопроектов (без голосования) в первом и втором чтениях, включенных в порядок работы Государственной Думы данного заседания.

В пятницу проводятся: "час ратификации" — для голосования о принятии федеральных законов о ратификации международных договоров, соглашений;

"час голосования" — для голосования о принятии законопроектов в третьем чтении, голосования по законам, отклоненным Советом Федерации либо Президентом Российской Федерации, голосования о принятии законопроектов во втором чтении, голосования о принятии законопроектов в первом чтении (при этом обсуждение законопроектов, в том числе выступления "по мотивам голосования", "по порядку ведения заседания", не проводится);

"час постановлений" — для принятия постановлений Государственной Думы, не связанных с принятием законов;

"правительственный час" — для заслушивания ответов членов Правительства Российской Федерации на депутатские запросы и устные вопросы депутатов Государственной Думы;

"час политических заявлений" — для рассмотрения (заслушивания) заявлений представителей депутатских объединений и заявлений депутатов Государственной Думы, а также для оглашения председательствующим перечня депутатских запросов депутатов Государственной Думы и ответов на депутатские запросы.

В порядок работы Государственной Думы на пятницу может также включаться обсуждение иных вопросов, не предусмотренных настоящей статьей Регламента».

Части четвертую, пятую, шестую и седьмую считать соответственно частями седьмой, восьмой, девятой и десятой.

4) Статьи 45 и 46 изложить в следующей редакции: «Статья 45. Заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с составленной Советом Государственной Думой на основе предложений комитетов и комиссий Государственной Думы и утвержденной Государственной Думой Примерной программой законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию, а также в соответствии с календарем рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц и с порядком работы очередного заседания Государственной Думы, составляемыми

ми Советом Государственной Думы на основе предложений комитетов и комиссий Государственной Думы. Порядок работы очередного заседания Государственной Думы составляется по принципу рассмотрения законопроектов по тематическим блокам. В календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц должны включаться законопроекты из Примерной программы законопроектной работы Государственной Думы, в первую очередь приоритетные законопроекты, а также проекты постановлений Государственной Думы об обращениях в Конституционный Суд Российской Федерации и проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Государственной Думы.

Календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц, а также порядок работы двух очередных заседаний Государственной Думы (на среду и пятницу) утверждаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Совет Государственной Думы по представлению комитета Государственной Думы, назначенного ответственным по законопроекту, может исключить законопроект из календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц или перенести рассмотрение законопроекта на более поздний срок.

Предложения об изменении проектов порядка работы двух очередных заседаний Государственной Думы (на среду и пятницу) до их утверждения Государственной Думой рассматриваются на заседании Государственной Думы в среду и могут вноситься только представителями депутатских объединений, а также не вошедшими в зарегистрированные депутатские объединения депутатами Государственной Думы.

Время внесения предложений об изменении проектов порядка работы двух очередных заседаний не должно превышать 30 минут, причем внесение предложений представителями депутатских объединений осуществляется в очередности, определяемой председательствующим на заседании, и выступление каждого представителя депутатского объединения не должно превышать трех минут, а внесение предложений депутатами Государственной Думы, не вошедшими в зарегистрированные депутатские объединения, осуществляется в очередности, зарегистрированной электронной системой подсчета голосов, и выступления всех вышеназванных депутатов не должно превышать десяти минут.

Статья 46. Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат: послания и обращения Президента Российской Федерации; проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе Российской Федерации; федеральные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Государственной Думы в порядке, предусмотренном статьями 105 и 107 Конституции Российской Федерации; проекты федеральных конституционных и федеральных законов, принимаемых в третьем чтении; проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Государственной Думы; проекты федеральных законов о ратификации международных договоров; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

Иные законопроекты и вопросы могут рассматриваться во внеочередном порядке только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов палаты».

- 5) Дополнить Регламент статьей 461 следующего содержания: «Статья 461 В проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой и проект порядка работы Государственной Думы включаются вопросы, указанные в статье 46 настоящего Регламента, а также иные вопросы, сгруппированные по тематическим блокам, перечень которых утверждается Государственной Думой, в следующей последовательности: законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; проекты федеральных конституционных и федеральных законов, принимаемых во втором чтении; проекты федеральных конституционных и федеральных законов, принимаемых в первом чтении. Указанные в части первой настоящей статьи тематические блоки законопроектов формируются исходя из последовательности, определенной настоящей статьей. Рассмотрение вопросов во внеочередном, не предусмотренном настоящей статьей порядке возможно только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов палаты».
- 6) Дополнить Регламент статьей 462 следующего содержания: «Статья 462 Постановления Государственной Думы, не связанные с принятием законов, за исключением постановлений, указанных в статье 46 настоящего Регламента, принимаются во время "часа постановлений" в пятницу и формируются в качестве особого тематического блока в следующей последовательности: проекты постановлений по вопросам взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации в рамках законодательного процесса; проекты постановлений об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации; проекты Регламента Государственной Думы и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений и дополнений и другие проекты постановлений по вопросам внутренней организации работы палаты; проекты постановлений по иным вопросам».
- 7) В статье 50 дополнить статью новой частью второй следующего содержания: «В случае если в среду к 18 часам не рассмотрены все вопросы, включенные в порядок работы Государственной Думы на этот день, председательствующий вправе самостоятельно принять решение о продлении работы Государственной Думы в среду до рассмотрения всех оставшихся вопросов либо о продолжении работы в четверг, если палата не примет иного решения»; часть вторую считать частью третьей.
- 8) Часть первую статьи 60 изложить в следующей редакции: «Парламентские слушания ведет один из заместителей Председателя Государственной Думы или председатель соответствующего комитета, комиссии Государственной Думы».
- 9) Раздел III изложить в следующей редакции:

«РАЗДЕЛ III

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА

Глава 12

Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение

Статья 94. Согласно части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации, правом законодательной инициативы обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов

Российской Федерации, а также Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения. Законопроекты, исходящие от государственных органов, общественных объединений, граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, указанными в части первой настоящей статьи.

Статья 941. В целях обеспечения взаимодействия и достижения взаимоприемлемой согласованности между палатами Федерального Собрания, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими субъектами права законодательной инициативы в процессе законопроектной работы необходимые консультации проводятся в рамках Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности (далее — Объединенная комиссия), действующей в соответствии с Положением о ней, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

В Объединенной комиссии осуществляется предварительное согласование программ и планов законопроектной работы, концептуальных положений законопроектов на ранних стадиях их разработки, а также предварительная оценка представленных предложений о принятии законопроектов в части обоснованности выбора предмета правового регулирования, приоритетности принятия данного акта и соотношения с другими правовыми актами в той или иной отрасли права.

Статья 942. Проект постановления Государственной Думы может быть внесен Президентом Российской Федерации, депутатами Государственной Думы, комитетами и комиссиями Государственной Думы, депутатскими объединениями в Государственной Думе, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Статья 95. Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

законопроектов;

законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие федеральные конституционные и федеральные законы, законы Российской Федерации и законы РСФСР либо о признании этих законов утратившими силу;

предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Статья 96. При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) текст законопроекта с указанием на титульном листе под словом «Проект» субъекта (ов) законодательной инициативы, которым (ми) он вносится;

б) пояснительная записка к законопроекту, содержащая: обоснование необходимости его принятия, развернутую характеристику законопроекта, его целей, основных положений, информацию о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования и месте данного законопроекта в системе действующего законодательства, прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;

в) перечень законов и иных нормативных правовых актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного законопроекта;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат).

Для законопроектов, вносимых коллегиальными органами — субъектами права законодательной инициативы, должно быть представлено решение соответствующего органа с указанием в нем представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального

бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Законопроекты, поступившие в Государственную Думу без заключения Правительства Российской Федерации, направляются вместе с финансово-экономическим обоснованием Советом Государственной Думы на заключение в Правительство Российской Федерации, которое в течение 30 дней со дня получения законопроекта подготавливает письменное заключение и направляет его в Совет Государственной Думы. При наличии заключения Правительства Российской Федерации на законопроект, предусматривающий расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета в текущем финансовом году, данный законопроект может быть внесен на рассмотрение палаты только совместно с законопроектом о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год, о чем Совет Государственной Думы принимает соответствующие решения.

В случае необходимости получения дополнительной информации или разъяснений от субъекта права законодательной инициативы, вносящего законопроект, либо сбора или запроса у законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации требующихся для подготовки заключения данных, не предусмотренных системой государственной отчетности, а также при отсутствии возможности подготовки заключения по не зависящим от Правительства Российской Федерации обстоятельствам (непредставление субъектом права законодательной инициативы необходимых данных, требующихся для подготовки заключения) вопрос о сроке подготовки письменного заключения решается по согласованию Совета Государственной Думы с Правительством Российской Федерации.

Статья 97. Непосредственно в текст внесенного в Государственную Думу законопроекта должны быть включены следующие положения:

- а) о сроке и порядке вступления федерального конституционного закона, федерального закона в силу;
- б) об отмене, изменениях и дополнениях ранее принятых законов и других нормативных правовых актов в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;
- в) предложение Президенту Российской Федерации и поручение Правительству Российской Федерации о приведении в соответствие с вновь принятым федеральным конституционным законом, федеральным законом их правовых актов.

Статья 98. Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и необходимые материалы к нему, предусмотренные статьей 96 настоящего Регламента, направляются субъектом права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы направляет поступивший законопроект и материалы к нему в один из комитетов Государственной Думы, поручив ему внести данный законопроект на рассмотрение Совета Государственной Думы, и в Правовое управление Аппарата Государственной Думы, которое проверяет выполнение субъектом права законодательной инициативы требований статьи 96 настоящего Регламента и дает соответствующее заключение.

Председатель Государственной Думы направляет поступивший к нему законопроект также одному из заместителей Председателя Государственной Думы, координирующему работу комитета Государственной Думы, указанного в части второй настоящей статьи в соответствии с утвержденным Советом Государственной Думы распределением обязанностей между заместителями Председателя Государственной Думы.

Статья 99- Если форма представленного законопроекта не отвечает требованиям федерального законодательства, касающимся порядка подготовки законопроектов и настоящего Регламента, или вместе с вносимым в Государственную Думу законопроектом

не представлены необходимые материалы, указанные в статье 96 настоящего Регламента, такой законопроект возвращается Советом Государственной Думы его инициатору.

Статья 100. Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня назначения Советом Государственной Думы ответственного комитета Государственной Думы по законопроекту и направления указанного законопроекта депутатам Государственной Думы, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Правительство Российской Федерации для подготовки предложений и замечаний (поправок).

Законопроекты по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации, Совет Государственной Думы направляет не позднее чем за 45 дней до их рассмотрения на заседании Государственной Думы в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для подготовки предложений и замечаний (поправок). Советом Государственной Думы устанавливается срок представления в ответственный комитет Государственной Думы указанных предложений и замечаний (поправок).

Законопроекты, указанные в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, могут направляться Советом Государственной Думы в ответственный комитет палаты и депутатам Государственной Думы только после получения соответствующего заключения Правительства Российской Федерации.

В случае направления законопроекта в несколько комитетов Совет Государственной Думы определяет из числа этих комитетов ответственный комитет Государственной Думы по законопроекту.

Проекты новых Гражданского, Уголовного, Гражданского процессуального, Уголовно-процессуального, Уголовно-исполнительного кодексов Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также законопроекты о внесении изменений и дополнений в данные кодексы подлежат обязательному направлению на заключение в Комитет Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе.

Законопроекты, для реализации которых требуется дополнительное финансирование за счет средств федерального бюджета, подлежат обязательному направлению на заключение в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам. Совет Государственной Думы устанавливает срок представления предложений и замечаний (поправок) и срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

В случае внесения в Государственную Думу законопроекта, альтернативного ранее внесенному, до рассмотрения ранее внесенного законопроекта в первом чтении их рассмотрение в первом чтении откладывается по решению Совета Государственной Думы, который устанавливает срок и поручает ответственному комитету подготовить и второй законопроект к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении одновременно с законопроектом, внесенным в Государственную Думу первым.

Статья 101. Порядок подготовки и рассмотрения законопроектов определяется ответственным комитетом Государственной Думы самостоятельно на основе федерального законодательства и настоящего Регламента.

Для работы над законопроектами комитеты могут создавать рабочие группы.

В состав рабочей группы могут входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами указанных комитетов, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и специалисты.

Если по одному и тому же вопросу имеется более одного законопроекта, все законопроекты рассматриваются ответственным комитетом Государственной Думы одновременно, с обязательным уведомлением о дате их рассмотрения всех заинтересованных субъектов права законодательной инициативы либо их представителей.

Ответственный комитет Государственной Думы, получив текст законопроекта (тексты законопроектов по одному и тому же вопросу), назначает докладчика из состава членов ответственного комитета. Докладчик координирует деятельность членов рабочей группы, заинтересованных организаций и лиц, докладывает на заседании ответственного комитета о результатах подготовительной работы над текстом законопроекта. Докладчик контролирует прохождение законопроекта до направления его в Совет Федерации.

Статья 102. По решению ответственного комитета Государственной Думы законопроект может быть направлен в соответствующие министерства, государственные органы и организации, общественные объединения для подготовки предложений и замечаний, а также на научную экспертизу. Ответственным комитетом устанавливается срок представления предложения, замечания и материалов экспертизы.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета Государственной Думы осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта, а также проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих отмене, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта.

Предложения и замечания (поправки) депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы по законопроекту, а также заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы рассматриваются на заседании ответственного комитета Государственной Думы.

При подготовке законопроекта к первому чтению субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, имеет право изменить текст законопроекта.

Статья 103. Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы проходит открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и может освещаться в средствах массовой информации.

Депутаты Государственной Думы, не члены ответственного комитета, члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, представитель Правительства Российской Федерации, представители законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, а также представители других государственных органов, общественных объединений и организаций, в которые законопроект направлен на заключение, на научную экспертизу или для представления предложений и замечаний, вправе присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях комитета при подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой.

Статья 104. Законопроект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом Государственной Думы в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Государственной Думы.

В числе материалов к подготовленному законопроекту ответственный комитет Государственной Думы представляет материалы, предусмотренные статьей 96 настоящего Регламента, а также:

- а) заключение ответственного комитета;
- б) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;
- в) заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации);
- г) проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта.

Все проекты постановлений Государственной Думы, сопровождающие законопроекты, вносимые на рассмотрение Государственной Думы, должны быть завизированы Правовым управлением Аппарата Государственной Думы.

Глава 13

Рассмотрение законопроектов и принятие федеральных законов

Статья 105. Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, если Государственной Думой применительно к конкретному законопроекту не будет принято другое решение.

Заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроекты, внесенные в Государственную Думу, включаются в число обязательных документов, прилагаемых к законопроектам при рассмотрении в первом, во втором и в третьем чтениях.

Статья 106. Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему по представлению ответственного комитета Государственной Думы направляются депутатам Государственной Думы не позднее чем за три дня до рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы.

Законопроекты, за исключением законопроектов, перечисленных в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, могут быть рассмотрены Государственной Думой без заключений на них Правительства Российской Федерации и заключений других субъектов права законодательной инициативы, если заключения не были представлены в установленный Советом Государственной Думы срок.

Статья 107. При рассмотрении Государственной думой законопроекта в первом чтении обсуждаются его основные положения, вопрос о необходимости его принятия, дается общая оценка концепции законопроекта.

Обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, или его уполномоченного представителя и содоклада представителя ответственного комитета Государственной Думы.

Рассмотрение законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, начинается с обоснования представителями указанных субъектов права законодательной инициативы необходимости принятия закона и заканчивается их заключительным словом с анализом высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний.

При рассмотрении законопроекта заслушиваются предложения и замечания фракций и депутатских групп, депутатов Государственной Думы, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, представителей Правительства Российской Федерации, представителей законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, в обязательном порядке заслушивается заключение Правительства Российской Федерации.

При рассмотрении законопроектов, перечисленных в частях пятой и шестой статьи 100 настоящего Регламента, в обязательном порядке заслушиваются соответственно заключение Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе и заключение Комитета Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Статья 108. По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний (поправок).

На голосование ставится предложение принять законопроект в первом чтении. Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным, и это решение оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума в постановлении о принятии законопроекта устанавливает срок представления предложений

и замечаний (поправок) к законопроекту. Срок представления предложений и замечаний (поправок), как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — менее 30 дней.

В исключительных случаях по предложению депутатского объединения Государственная Дума может принять решение о принятии закона, минуя стадии рассмотрения законопроекта во втором чтении.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

Постановление Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении в течение пяти дней направляется субъектам права законодательной инициативы, указанным в части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

Статья 109. Исключена как повторяющая положения статей 105 и 108.

Статья 110. Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет Государственной Думы в виде текста изменений или дополнений в конкретные статьи законопроекта либо в виде предложений об исключении конкретных пунктов, частей или статей законопроекта.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вправе вносить субъекты права законодательной инициативы, указанные в части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

Статья 111. Ответственный комитет Государственной Думы изучает и обобщает внесенные поправки. Комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам. В случае признания комитетом поправок противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам комитет сообщает об этом авторам поправок. Автор поправок вправе уточнять их в ходе обсуждения в комитете. Авторы поправок уведомляются ответственным комитетом о времени рассмотрения поправок комитетом.

Сгруппированные по статьям законопроекта поправки подлежат рассмотрению на заседании комитета с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и представителей иных субъектов права законодательной инициативы, внесших поправки к рассматриваемому законопроекту. Комитет может согласиться с поправками и внести их в текст законопроекта или внести в Государственную Думу рекомендацию об их отклонении.

Вместе с законопроектом, подготовленным ко второму чтению, и проектом постановления, определяющего порядок дальнейшей работы над законопроектом, комитетом представляются таблица поправок, рекомендованных комитетом к отклонению, и таблица поправок, одобренных комитетом и включенных в текст законопроекта. Ответственный комитет может рекомендовать Государственной Думе рассмотреть конкретные поправки отдельно.

По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта, подготовленного комитетом ко второму чтению, проверяет и предлагает внести уточнения в перечень актов федерального законодательства, подлежащих отмене, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, и подготавливает заключение (при отсутствии замечаний визирует законопроект).

Статья 112. Ответственный комитет Государственной Думы направляет законопроект, подготовленный ко второму чтению, с таблицами поправок к нему, принятых комитетом либо рекомендованных им к отклонению, Президенту Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему данный законопроект, и в Правительство Российской Федерации.

Совет Государственной Думы принимает решения о включении законопроекта, подготовленного ко второму чтению, в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой, о направлении депутатам Государственной Думы необходимых материалов.

Статья 113- В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета Государственной Думы.

Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в комитете, о поступивших поправках (предложениях и замечаниях) и результатах их рассмотрения, о заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы. Затем выступают полномочный представитель Президента Российской Федерации в Федеральном Собрании, представители субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, представитель Правительства Российской Федерации. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения депутатских объединений в Государственной Думе, депутатов Государственной Думы или приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы против поправок, рекомендованных ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта, рассматриваемого во втором чтении. Если возражений не имеется, председательствующий объявляет, что голосование о принятии поправок, рекомендованных ответственным комитетом Государственной Думы для внесения в текст данного законопроекта, переносится на заседание палаты в пятницу.

Если у депутатов Государственной Думы или приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против внесения в текст законопроекта каких-либо поправок из числа рекомендованных ответственным комитетом Государственной Думы, то председательствующий просит ответственный комитет Государственной Думы подготовить к заседанию Государственной Думы в пятницу третью таблицу поправок, рекомендуемых Государственной Думой для голосования по каждой поправке по результатам обсуждения законопроекта. В указанную таблицу должны быть внесены все поправки, на отклонении которых настаивают субъекты права законодательной инициативы, при этом автор поправки и возражающий против внесения поправки в текст законопроекта представитель субъекта права законодательной инициативы могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут.

Далее Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендованных ответственным комитетом Государственной Думы для отклонения.

Председательствующий выясняет, имеются ли возражения у депутатов Государственной Думы или приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы против рекомендаций ответственного комитета Государственной Думы. Если возражений нет, то председательствующий объявляет, что голосование по поправкам рекомендованным ответственным комитетом Государственной Думы к отклонению переносится на заседание палаты в пятницу. Если у субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против отклонения каких-либо поправок, то по каждой поправке председательствующий предоставляет возможность выступления до трех минут автору поправки и представителю ответственного комитета Государственной Думы с обоснованием ими своих позиций и просит ответственный комитет Государственной Думы включить указанные поправки в третью таблицу для предстоящего голосования на заседании в пятницу.

По окончании голосования (на заседании в пятницу) по таблицам поправок, рекомендуемых ответственным комитетом Государственной Думы к принятию и к отклонению, и по каждой поправке, включенной в третью таблицу поправок, рекомендуемых Государственной Думой для голосования по каждой поправке по результатам обсуждения законопроекта в среду, председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам

голосования предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в комитет Государственной Думы, назначенный ответственным по данному законопроекту.

Статья 114. Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет Государственной Думы для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильных взаимосвязей статей и для редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при втором чтении.

По завершении этой работы законопроект в течение семи дней представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

Статья 115- Совет Государственной Думы назначает на очередную пятницу третье чтение законопроекта для голосования в целях принятия закона.

При третьем чтении законопроекта не допускаются внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо к обсуждению его отдельных статей, глав, разделов.

В исключительных случаях по требованию депутатского объединения Государственная Дума может принять решение о возвращении к стадии рассмотрения законопроекта во втором чтении.

Статья 116. Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен не менее чем двумя третями общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый Государственной Думой федеральный закон оформляется ответственным комитетом совместно с Протокольным отделом Секретариата Председателя Государственной Думы и в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации.

Глава 14

Повторное рассмотрение федеральных законов, отклоненных Советом Федерации

Статья 117. В случае если федеральный закон отклонен Советом Федерации, он передается Советом Государственной Думы в ответственный комитет Государственной Думы, который рассматривает возражения Совета Федерации, дает на них заключение и вносит свои предложения по преодолению возникших разногласий на рассмотрение палаты.

В случае если ответственный комитет Государственной Думы считает продолжение работы над отклоненным Советом Федерации законом нецелесообразным, он обязан внести на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы о согласии с решением Совета Федерации и соответственно о снятии этого закона с повторного рассмотрения Государственной Думой.

Статья 118. Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону Государственная Дума может принять участие в создании — по инициативе Совета Федерации, Государственной Думы, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, субъекта права законодательной инициативы — согласительной комиссии из числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Решение о необходимости создания согласительной комиссии и об избрании в ее состав депутатов Государственной Думы, а также об избрании сопредседателя согласительной комиссии от Государственной Думы оформляется постановлением Государственной Думы, проект которого предварительно вносится ответственным комитетом на Совет Государственной Думы для включения вопроса в проект календаря работы Государственной Думы на текущий месяц. Указанное постановление принимается на заседании палаты большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и направляется в Совет Федерации.

Депутат Государственной Думы, избранный в состав согласительной комиссии, обязан присутствовать на ее заседаниях. О невозможности присутствовать на заседании согласительной комиссии по уважительной причине депутат Государственной Думы заблаговременно информирует сопредседателя согласительной комиссии.

Статья 119- Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Федерации в отдельности, стремясь выработать единый текст соответствующего федерального закона.

Решения согласительной комиссии принимаются отдельным голосованием членов комиссии от Совета Федерации и членов комиссии от Государственной Думы. Согласительная комиссия принимает решения открытым голосованием. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов согласительной комиссии от каждой из палат. Заседания согласительной комиссии стенографируются.

По результатам своей работы согласительная комиссия составляет протокол, содержащий предложения по преодолению разногласий или обоснование невозможности преодолеть отдельные разногласия. Протокол, подписанный сопредседателями согласительной комиссии от обеих палат, федеральный закон, предлагаемый согласительной комиссией, и проект постановления Государственной Думы с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы (или с визой Правового управления — при отсутствии замечаний) вносятся комиссией на рассмотрение Совета Государственной Думы для включения в проект порядка работы Государственной Думы для повторного рассмотрения закона.

Статья 120. При повторном рассмотрении федерального закона, предлагаемого согласительной комиссией, Государственной Думой обсуждаются только предложения, содержащиеся в протоколе согласительной комиссии. Поправки, выходящие за пределы этих предложений, Государственной Думой не рассматриваются.

В случае отклонения хотя бы одного предложения согласительной комиссии Государственная Дума может предложить продолжить работу согласительной комиссии с учетом поправок, одобренных палатой, для представления согласительной комиссией новых предложений в течение десяти дней.

Новые предложения согласительной комиссии рассматриваются Государственной Думой в порядке, установленном частями первой и второй настоящей статьи.

Статья 121. Государственная Дума принимает решение по каждому предложению согласительной комиссии отдельно большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

Федеральный закон в редакции, учитывающей предложения согласительной комиссии, которые были одобрены Государственной Думой, направляется Председателем Государственной Думы в Совет Федерации.

Статья 122. Если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации, Государственная Дума не приняла предложений согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции.

В этом случае федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый в указанном порядке федеральный закон в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Председатель Государственной Думы уведомляет Председателя Совета Федерации о направлении данного федерального закона Президенту Российской Федерации.

Повторное рассмотрение федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации

Статья 123. Исключена.

Статья 124. Федеральный закон, отклоненный Президентом Российской Федерации, передается Советом Государственной Думы на заключение в ответственный комитет Государственной Думы, который рассматривает в течение десяти дней мотивы решения Президента Российской Федерации об отказе в подписании (вето) принятого Государственной Думой закона.

По итогам рассмотрения ответственный комитет предлагает проект постановления Государственной Думы, в котором может рекомендовать Государственной Думе один из предлагаемых вариантов решения:

одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции;

согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации и снять данный федеральный закон с повторного рассмотрения;

согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации и рассмотреть в установленном настоящим Регламентом порядке законопроект, предложенный Президентом Российской Федерации;

согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации и признать целесообразной разработку новой редакции данного федерального закона, поручив ее ответственному комитету Государственной Думы;

согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации и обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением представить конкретные поправки к данному законопроекту.

В исключительных случаях Государственная Дума может принять решение о создании специальной комиссии для повторного рассмотрения данного закона, избрав в ее состав депутатов Государственной Думы и пригласив к работе в ней представителей Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации.

В случае если Президентом Российской Федерации представлены конкретные поправки к данному закону, его повторное рассмотрение состоит из процедуры рассмотрения только поправок Президента Российской Федерации. В случае если все поправки Президента Российской Федерации приняты Государственной Думой, данный федеральный закон считается принятым Государственной Думой с учетом предложений¹ Президента Российской Федерации.

Статья 125. Повторное рассмотрение федерального закона начинается с выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, затем излагается заключение ответственного комитета или специально комиссии и принимается одно из постановлений, указанных в статье 124 настоящего Регламента.

Палата может принять решение о проведении обсуждения перед голосованием. В указанном обсуждении участвуют только представители депутатских объединений. Заключительное слово предоставляется полномочному представителю Президента Российской Федерации в Государственной Думе.

Статья 126. По окончании обсуждения первым ставится на голосование предложение одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации, либо согласиться с Президентом Российской Федерации и снять данный федеральный закон с повторного рассмотрения Государственной Думой. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Предложение о снятии данного закона с повторного рассмотрения может быть поставлено на голосование по предложению полномочного представителя Президента Российской Федерации. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае если не принято ни одно из решений, упомянутых в частях первой и второй настоящей статьи, палата проводит голосование по отдельным разделам, главам, статьям, частям и пунктам статей федерального закона в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации, либо по каждой поправке Президента Российской Федерации.

Перед каждым голосованием слово предоставляется полномочному представителю Президента Российской Федерации в Государственной Думе, а затем представителю ответственного комитета Государственной Думы или специальной комиссии Государственной Думы, упомянутых в статье 124 настоящего Регламента. Решение в каждом случае считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае одобрения Государственной Думой всех предложений Президента Российской Федерации повторное рассмотрение федерального закона откладывается до следующего заседания палаты; ответственному комитету или специальной комиссии, готовившим заключение, поручается с привлечением Правового управления Аппарата Государственной Думы подготовить текст федерального закона с включением в него одобренных Государственной Думой предложений Президента Российской Федерации. Указанный текст федерального закона представляется Государственной Думе для одобрения в целом.

В случае отклонения хотя бы одного предложения Президента Российской Федерации Государственная Дума может принять решение о продолжении работы над данным федеральным законом, поручив ее ответственному комитету либо специальной комиссии. Федеральный закон считается принятым с учетом предложений Президента Российской Федерации, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае федеральный закон в течение пяти дней передается Председателем Государственной Думы на рассмотрение Совета Федерации.

Если ни одно из предложений, указанных в настоящей статье, не принято, на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции. Решение в этом случае принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае принятия данного решения закон в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы в Совет Федерации.

Глава 16

Рассмотрение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации

Статья 127. Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вноситься Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, а также группой численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Статья 128. Предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, внесенные в Государственную Думу, должны содержать новую редакцию указанных глав Конституции Российской Федерации или их отдельных статей, частей, пунктов, а также обоснование данных предложений.

Предложения направляются Советом Государственной Думы в Комитет Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе для подготовки заключения, после чего включаются Советом Государственной Думы в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

Статья 129- Предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации и заключение Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе рассматриваются на заседании Государственной Думы. По итогам обсуждения Государственная Дума принимает решение об одобрении или отклонении предложений.

Предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации считаются одобренными Государственной Думой, если за него проголосовало не менее трех пятых общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае постановление

Государственной Думы направляется в течение пяти дней в Совет Федерации для последующего рассмотрения.

Статья 130. Поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" и настоящим разделом.

Поступивший подготовленный субъектом права законодательной инициативы, обозначенным в статье 134 Конституции Российской Федерации, проект закона Российской Федерации о поправках к главам 3—8 Конституции Российской Федерации передается Советом Государственной Думы на заключение в Комитет Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе.

Указанный Комитет проводит предварительное рассмотрение проекта закона Российской Федерации о поправках к главам 3—8 Конституции Российской Федерации с участием инициатора законопроекта, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании, а также представителей других комитетов палаты и иных лиц, предусмотренных настоящим Регламентом.

Заключение и подготовленный к рассмотрению проект закона Российской Федерации о поправках к главам 3—8 Конституции Российской Федерации с учетом внесенных поправок направляются Комитетом Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе в Совет Государственной Думы для включения законопроекта в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

Статья 131. Рассмотрение проекта закона Российской Федерации о поправках к главам 3—8 Конституции Российской Федерации осуществляется Государственной Думой в трех чтениях.

Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе, выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Федеральном Собрании или уполномоченных Президентом Российской Федерации лиц, представителей фракций и депутатских групп, а также экспертов и иных лиц, приглашенных по решению палаты для участия в обсуждении.

Статья 132. Поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации обсуждаются, и голосования проводятся по каждой поправке в отдельности в порядке, предусмотренном настоящим Регламентом. Поправка считается принятой, если за нее проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

Статья 133- После постатейного обсуждения и голосования поправок к главам 3—8 Конституции Российской Федерации Государственная Дума принимает закон Российской Федерации о поправках к главам 3—8 Конституции Российской Федерации в целом, если за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы. Закон Российской Федерации считается принятым, если он одобрен не менее чем двумя третями голосов общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый Государственной Думой закон Российской Федерации в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение в Совет Федерации.

Статья 134. Если Совет Федерации отклоняет закон Российской Федерации о поправках к главам 3—8 Конституции Российской Федерации, то для преодоления возникших разногласий может применяться процедура, предусмотренная настоящим Регламентом для повторного рассмотрения федеральных конституционных законов.

Указанный закон Российской Федерации считается принятым Государственной Думой, если за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов палаты.

Принятый Государственной Думой закон Российской Федерации в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации.

Статья 135. Исключена, так как текст статьи допускает произвольное толкование статьи 65 Конституции Российской Федерации».

2. Настоящее Постановление вступает в силу с момента его принятия.

3. Направить настоящее Постановление Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации(Банк России).

*Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации*

Г.Н.Селезнев