

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В. Е. Чиркин*

О порядке принятия федерального закона в России (верна ли формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции РФ?)

***Аннотация.** В статье рассматривается порядок принятия законов в России и в мире. После революционной ликвидации абсолютных монархий в демократических странах мира утвердились тезисы: законы государства принимаются не монархом, а парламентом, а парламент — единственный законодательный орган (о законах субъектов федераций и некоторых территориальных автономий тогда речь не шла). Эти положения закреплены во многих конституциях, обосновывается в научных исследованиях, присутствуют в учебниках. В XVIII—XIX вв., когда к конституции включались такие положения, существовали двухпалатные парламенты. Однопалатные появились позже. В России парламент двухпалатный, но формулировка такова, что положение о принятии закона как будто сведено к одной палате. Часть 1 ст. 105 Конституции РФ устанавливает, что федеральные законы принимает Государственная Дума. На наш взгляд, ни общее положение о парламенте, ни норма российской Конституции о Государственной Думе не отражают всей сложности процесса принятия закона в государстве в изменившихся условиях нашего времени. Текст, принятый парламентом как закон, на деле может не стать им, если его не подпишет глава государства, а тексту, принятому только Государственной Думой, может угрожать еще и вето другой палаты, которое может быть не преодолено. В отдельных зарубежных странах (например, в США), немало случаев, когда законы, принятые парламентом, так и не стали ими, а остались принятыми парламентом законопроектами, поскольку парламент не преодолел вето главы государства. Во Франции, Италии других странах были случаи, когда Сенат не подтверждал тексты законопроектов, принятые нижней палатой, и они не стали законами. В России Совет Федерации также отклонял тексты, принятые Государственной Думой, и они принимались только после согласительной комиссии. Поэтому не всегда сам парламент (и тем более одна палата — Государственная Дума в России) окончательно решает, станет ли его (ее) текст законом. Необходимо уточнить конституционные формулировки о реализации конституционного права принимать законы, и не только в российской Конституции, но и в конституциях других стран мира в современных условиях. В статье говорится лишь о законах государства (помимо них есть законы субъектов федераций и иногда — территориальных автономных образований) и о роли палат парламента и главы государства при принятии закона. Вопросы регламентарного и делегированного законодательства, а также издание законов чрезвычайными органами (военными, революционные советами и другими) в работе*

© Чиркин В. Е., 2017

* Чиркин Вениамин Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

vechirkin@yandex.ru

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

не рассматриваются. Не говорится и о других органах, принимающих законы в некоторых странах (например, Великая джирга в Афганистане или Народный консультативный конгресс в Индонезии).

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, зарубежные конституции, принятие закона, Государственная Дума, Совет Федерации, Президент Российской Федерации.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.75.2.116-125

Терминология, относящаяся к процедуре принятия закона (в Конституции РФ она используется с некоторыми особенностями), имеет вековой опыт, и, казалось бы, вряд ли что-то может ее поколебать. Давно утвердилось общее положение, что в современных условиях законы государства в подавляющем большинстве стран принимает парламент (существуют также законы субъектов федераций и некоторых автономных образований, мы их не рассматриваем). Однако, на наш взгляд, в привычной терминологии есть свои неточности, порожденные и традицией парламентской эйфории прошлого, и недостаточным учетом порядка отношений высших органов государства, а они изменились в условиях нашего времени. Отношения «верхней» и «нижней» палат, их отношения с главой государства совсем не те, что были в монархических Великобритании, Франции или Германии, когда формировались соответствующие конституционно-правовые институты.

Речь идет не о фактических отношениях разных высших органов государства, отношениях в них представителей политических партий, степени их реального влияния на принятие того или иного конкретного закона. Они неодинаковы в разных странах. В статье рассматриваются не фактические отношения, а юридические нормы самих конституций и возможные процедуры их осуществления, предусмотренные конституциями.

При более тщательном юридическом анализе оказывается, что некоторые общепринятые формулировки конституций (не только в России) несовершенно и требуют уточнения. Это относится в определенной мере к положениям о принятии закона государства. Сказанное ниже относится главным образом к президентской республике, а также к новой

форме — президентско-парламентарной республике, появившейся после Второй мировой войны. Такой формой является и республика в России.

В парламентской республике (например, Италия), в дуалистической монархии (Марокко), и тем более в полуабсолютной монархии (Саудовская Аравия), где нет парламента, отношения высших органов государства являются несколько или совсем иными, но представленные ниже выводы и предлагаемые формулировки с соответствующими уточнениями иногда относятся и к другим формам правления.

Большинство современных конституций устанавливает, что «законы принимает парламент», что «парламент — единственный законодательный орган». Это общеизвестные важнейшие демократические положения, включение которых в конституции стало следствием свержения монархического абсолютизма. Конституция РФ устанавливает, что «федеральные законы принимаются Государственной Думой» (ч. 1 ст. 105). Такая формулировка — тоже результат преодоления тоталитаризма, хотя выбор названия для одной из палат парламента (слово «Дума» в названии), возможно, был не самым удачным (об этом подробнее говорится ниже).

Общие формулировки о роли парламента утвердились в конституциях и науке, они демократичны. Однако за такими тезисами, имеющими высокую степень обобщения, в тех же конституциях следуют нормы, которые так развивают и уточняют их, что изменяют некоторые стороны их содержания. В результате оказывается, что текст, принятый парламентом, еще не закон, а парламент — не единственный орган в процессе принятия закона. Есть ситуации (о них — ниже), в которых парламент в конечном счете не является органом, окончательно ре-

шающим быть или не быть закону... А если так, то можно ли сказать в общей формулировке, что законы принимает только парламент?

Текст принятый парламентом (Государственной Думой в России), уже как закон (так сказано в ст. 195 Конституции РФ), может не стать им и иногда действительно не становится законом. Так бывало и в России в 90-е годы, и бывает в других странах. Текст, принятый в одной палате, не станет законом, если не преодолет вето другой палаты при двухпалатном парламенте, он не будет законом без подписи главы государства (пусть возможность того и другого в некоторых странах невелика, но она есть). Броские формулировки, названные выше, хороши, но всей сложности принятия закона они не учитывают, а возможные варианты этого нужно учесть в общеутвердительном суждении конституций. Нужны также более точные формулировки, относящиеся к характеру текстов, принимаемых палатами в процессе законодательства. Только тогда характеристика принятия закона будет полной и точной.

Сделать это непросто. Такая попытка может быть воспринята как посягательство на демократические ценности парламентаризма, хотя речь идет лишь об уточнении формулировок. Тем не менее попытаться сделать это можно и, видимо, нужно. Правовые формулировки должны точнее отражать реалии.

Один из результатов буржуазно-демократических революций XVII—XVIII вв. в Европе состоял в том, что законы стали приниматься не монархом, а избранными представителями народа — парламентом. Это впервые было записано в Конституции США 1787 г., которая лишила британского монарха права законодательствовать в отношении объединившихся североамериканских штатов. Принятие закона парламентом изначально толковалось как осуществление законодательства народом через его избранных представителей. При этом, однако, нужно учесть, что понятие парламента в разных странах неодинаково. Во Франции, Италии, других республиканских странах Европы глава государства (президент) не входит в по-

нятие парламента, но в Великобритании парламент это тройственное учреждение: монарх и две палаты. В этом случае сложности в содержании конституционных формулировок о принятии закона могут усугубляться (так оно и есть в Великобритании, поскольку формулировка А. Дайси о суверенитете парламента, считающаяся важнейшим конституционным положением, не соответствует формулировке введения любого британского закона, который в присутствии парламентариев провозглашает от своего имени монарх), но при подобном подходе формулировки могут быть и упрощены.

Правда, очень долго формулировка о народе не отражала действительное положение вещей по разным причинам, в том числе потому, что избирательное право в нижнюю палату парламента было крайне ограниченным, существовал имущественный ценз, половина избирателей — женщины даже в передовых государствах получили избирательные права только после Первой мировой войны (например, в Великобритании и США), во Франции — после Второй мировой войны, а верхняя палата парламента во многих странах долго не избиралась (она и теперь не избирается в Великобритании, Германии). Тем не менее принцип «законы принимаются не монархом, а народом», вошел в конституции. Он толкуется так, что только народ в лице своих избранных представителей, а также путем референдума (но не во всех странах) вправе принимать законы государства.

Длительное время, в том числе и для придания значительности (особенно в Великобритании и некоторых других странах с влиянием англосаксонского права)¹, процедура в парламенте была очень формализованной и длительной. С течением времени это положение было в конституциях и регламентах палат частично подправлено, отражая действительные потребности и реалии нашего времени, замещая ускорением длительный законодательный процесс в парламенте. Сказанное не означает, что не нужно соблюдать форму процедур или в спешке принимать законы (что бывает). Но

¹ В таких странах нередко не было и иногда нет ограничений для продолжительности речей в верхней палате парламенте.

при сохранении прежних положительных традиций возникают новые формы законодательного и квазизаконодательного процесса, многократно ускоряющие его.

Мы иногда проходим мимо таких новых явлений в законодательстве, которые нам не очень нравятся, но хорошо это или плохо, однако даже в демократических странах необходимые правовые акты, имеющие силу закона (иногда это «декрет-законы»), могут приниматься вне времени сессий парламента (а в иных странах и во время сессий) не парламентом (или не всем парламентом), а иначе. Парламент перегружен. Поэтому в некоторых странах создаются «мини-парламенты» или «мини-палаты» (секции, решающие комиссии, делегатуры) на основе пропорционально уменьшенного (в пять-десять раз) представительства партий в палатах (в зарубежных странах верхняя палата тоже имеет партийный состав). Такие органы принимают менее существенные законы, которые по протесту десятой части их членов могут быть пересмотрены «большим парламентом» (палатой).

Почти во всех странах (кроме государств мусульманского фундаментализма и некоторых других) существуют так называемые регламентарное и делегированное законодательство². Сам процесс принятия таких актов протекает без участия парламента. Делегированное законодательство есть и в России, оно признано Конституционным Судом РФ в нескольких его решениях. Регламентарное законодательство существует фактически, ибо не всегда просто четко разграничить нормативные сферы закона и исполнительной власти, особенно, если глава государства относится не к исполнительной власти, а занимает особое положение (например, в президентско-парламентарной республике).

Однако и при таком законодательстве (регламентарном, делегированном) парламент

имеет или должен иметь решающую роль, ибо он устанавливает срок делегирования законодательных полномочий, а акты регламентарной власти и делегированного законодательства утверждаются (должны утверждаться) парламентом, иначе теряют силу. Поэтому, на наш взгляд, ничего страшного в делегированном и регламентарном законодательстве нет, если оно обусловлено объективной необходимостью и протекает под регулярным контролем демократического парламента. Такой порядок применяется в демократических странах и при правильном использовании конституционных полномочий угрозы парламентаризму не несет.

С давних времен идет и другое принципиальное положение демократических конституций, относящееся к законодательству: «парламент — единственный законодательный орган государства» (в субъектах федерации, а иногда и в территориальных автономиях существуют свои местные законодательные органы по вопросам предметов ведения и полномочий этих публично-правовых образований). Некоторые конституции, принятые сравнительно недавно, тоже содержат это положение. Например, ч. 3 ст. 56 Конституции Румынии 1991 г устанавливает, что парламент — «единственная законодательная власть страны».

Однако даже в унитарных государствах это положение не совсем точно. Законы могут приниматься также референдумом (что много раз было в Италии, Франции, в федеративной Швейцарии). В 2016 году на референдуме в Италии был отклонен закон об изменении конституции, которое отстаивало правительство.

Еще одно положение — «законы принимаются нижней палатой парламента» — появилось в конституциях сравнительно недавно в связи с падением роли верхней палаты в двухпалатном парламенте в большинстве стран³. В какой-то мере это имело место и ра-

² В соответствии с конституциями такое право имеет президент республики, но он должен принять такой акт в присутствии Совета министров (правительства), что предполагает согласие правительства с актом.

³ Но, например, в Италии или США закон не может быть принят одной палатой, палата не может применить право вето в отношении текста, принятого иной палатой, а другая палата — преодолеть его. В таких странах закон должен быть принят обеими палатами (или закона не будет).

нее. Нижняя палата давно получила право преодолеть вето верхней палаты. Однако ранее в конституциях не говорилось, что закон принимается одной палатой. Это новое положение в какой-то мере отражало процессы демократизации, ибо верхняя палата нередко формировалась недемократическими способами и была более правой. Рассматриваемое положение вряд ли можно считать достижением науки конституционного права. В настоящее время некоторые конституции устанавливают, что законы принимаются нижней палатой, а верхняя лишь одобряет (не одобряет) их (например, ч. 1, 2, 2а и 3 ст. 77 Основного Закона ФРГ 1949 г.)⁴. Мы некритически восприняли это положение, хотя немцы в последующем исправили текст, несколько усилив роль верхней палаты.

Как говорилось, ч. 1 ст. 105 Конституции РФ устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Далее Конституция гласит: «Принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совета Федерации» (ч. 3 ст. 105 Конституции РФ). Некоторые из них (это зависит от содержания закона, его важности) могут не рассматриваться Советом Федерации (как и немецким Бундесратом). Если Совет Федерации принял решение не рассматривать текст, поступивший из Думы (она всегда первой рассматривает законопроект), верхняя палата как бы исключается из дальнейшего законодательного процесса (процесса принятия закона), и уже не парламент принимает законы, а одна из его палат. Об этом Конституция РФ говорит прямо в ч.1 ст.105. В других конституциях это иногда подразумевается.

На деле, в России практика пошла по пути участия Совета Федерации в принятии всех законопроектов, он одобряет или не одобряет их, и это, на наш взгляд, верно, а соответствующие нормы ч.4 ст.105 и ст.106 Конституции РФ нуждаются в уточнениях.

Кроме того, даже когда конституция устанавливает, что законы принимаются всем парламентом и что двухпалатный парламент (т.е. обе палаты) — единственный законодатель-

ный орган, закон в соответствии с текстом той же конституции (например, ст.24 и 45 Конституции Франции 1958 г.) может быть принят одной (нижней) палатой, которая преодолевает несогласие (право вето) верхней. Поэтому общие формулировки зарубежных конституций тоже отражают неточности терминологии. Получается, например, что закон может быть принят не всем французским парламентом (хотя это утверждается в конституции), а его одной палатой. Неточно в данном контексте и слово «принятие».

В России, как и в Германии в отношении Бундесрата, Конституция РФ не говорит, что Совет Федерации принимает закон (в отличие от Думы). Он только одобряет (не одобряет) «принятые Государственно Думой федеральные законы» (ст. 106). Заметим, что речь везде идет об уже принятых Думой законах. А если Совет Федерации не одобрит принятый Думой текст (применит свое вето)? Тогда «принятого закона» на деле нет. Дума может не согласиться с вето Совета Федерации и преодолеет его 2/3 голосов. А если вето Совета Федерации не будет преодолено Думой (не найдется 2/3 голосов депутатов Думы для преодоления вето Совета Федерации)? Тогда закона тоже нет и, возможно, не будет. А ведь мы уже сказали, что согласно ч.1 ст.105. ч.3 ст.105, ст.106 Конституции РФ он уже принят. Получается юридическое и фактическое несоответствие.

На практике верхняя палата иногда отвергает текст, принятый нижней палатой. Во Франции и многих других странах были факты, когда Сенат не подтверждал тексты законопроектов, принятые нижней палатой, и они не стали законами. В России Совет Федерации также отклонял тексты, принятые Государственной Думой, и они принимались обеими палатами только после созыва согласительной комиссии (в одном случае в 2000 г. Дума отказалась от согласительной комиссии с Советом Федерации и преодолела его вето на принятый Думой текст о праве Президента РФ освободить от должности губернаторов и иных глав субъектов РФ более, чем двумя третями голосов). В

⁴ Бундесрат (верхняя палата) в теории конституционного права ФРГ иногда не считается особой палатой парламента.

этом случае законопроект (ст. 195 Конституции РФ говорит «принятый закон») идет на подпись Президенту РФ только от имени Думы (а не обеих палат).

Таким образом, первоначальный текст, принятый Думой, независимо от того, было или нет вето Совета Федерации, рассматривался он там детально или нет, после такого вето шел согласительную комиссию или преодолевал вето Совета Федерации 2/3 голосов, всегда направлялся сначала в Совет Федерации, чтобы стать законом. Он стал ближе к закону после согласительной комиссии или преодоления вето, но и тогда еще не стал им. На самом деле, текст принятый Думой, это вообще еще не закон. Ему до закона предстоит еще два пути — однажды (без вето) или дважды (после согласительной комиссии) в Совет Федерации и затем к Президенту РФ. Общая формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции РФ не учитывает этого. Она не точна.

Допустим, что Дума преодолела вето Совета Федерации и приняла текст. Является ли такой текст уже «принятым законом»?

Если закон, как утверждает ч. 1 ст. 105 Конституции РФ, уже принят Думой, независимо от того, получил, не получил и получит ли реальное или подразумеваемое одобрение другой палаты (поскольку по Конституции РФ Совет Федерации вправе рассматривать не все тексты, поступившие из Думы) или вето Совета Федерации преодолено Государственной Думой (такое крайне редко, но бывало), текст направляется главе государства для подписания. Часть 1 ст. 107 Конституции РФ гласит: «Принятый федеральный закон (только Государственной Думой или обеими палатами, — В.Ч.) в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования».

Таким образом, с одной стороны, мы констатируем в Конституции РФ, что закон уже есть, принят («принятый закон»), и глава государства из дальнейшего создания закона как бы исключается остается только подпись и обнародование. Часть 2 ст. 107 Конституции РФ в общей форме устанавливает, что Президент РФ подписывает любой федеральный закон (уже закон в российской терминологии), в том числе в определенном случае (при преодолении президентского вето парламентом) и тот текст, с которым он лично не согласен. Таковы законодательство и практика подавляющего большинства стран (кроме некоторых монархий); главы государства подписывают закон при преодолении их вето⁵.

Но президент, в том числе в России, имеет право вето. Он может не подписать текст, первоначально представленный ему парламентом. В США это бывает часто. В 1789—2010 гг. из 1 405 официальных (не «карманных»⁶) вето президента США преодолено всего 110 — менее 1/12 от общего количества⁵. Указанное происходит в связи с тем, что не набирается 2/3 голосов в каждой палате конгресса, необходимых для преодоления президентского вето. Таким образом, многие тексты, принятые обеими палатами парламента как законы, не стали ими.

В России также возможна ситуация, когда Президент РФ может использовать вето (что предусмотрено Конституцией РФ). Президентское вето преодолевается 2/3 голосов отдельно в Государственной Думе и Совете Федерации. А если такого большинства не соберут? А ведь мы уже заранее сказали согласно ст. 105 Конституцией РФ, закон считается принятым Думой.

В период 1993—1999 гг. президент Б.Н. Ельцин использовал право вето в отношении почти 30 % всех текстов, принятых парламен-

⁵ В некоторых странах, в частности в государствах Латинской Америки, закон наряду с президентом иногда подписывают и некоторые другие высшие должностные лица.

⁶ «Карманное вето» — прием, когда до окончания сессии Конгресса остается менее 10 дней, а у Президента США по Конституции США имеется 10 дней для подписания закона. Он тянет время, не отклоняя и не подписывая закон в течение 10 дней (как бы кладет его в карман), лишая Конгресс возможности применить преодоление вето президента. «Карманных вето» в истории США (1789—2010 гг.) было немало — 1 067 (см.: Gicquel J., Gicquel J.-E. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 25-e ed. P., 2011. P. 300).

том (273 раза)⁷. Многие из этих текстов не стали законами. В то время имели место и факты преодоления президентского вето парламентом. Президент РФ В.В. Путин использовал право вето редко (с 2012 по 2016 г. не применял), но в 2016 г. отклонил два текста, принятых парламентом (поправки в предыдущие законы). Если парламент не преодолеет вето президента (а его можно преодолеть также путем создания согласительной комиссии парламента и президента, после чего парламент примет согласованный текст и его подпишет президент), то закона (законов) не будет⁸. Общая формулировка о том, кто принимает законы, должна учитывать и такой вариант. Однако ст.105 Конституции РФ его не учитывает.

В России есть также своя специфическая проблема. В некоторых странах при опубликовании закона ставится дата принятия закона парламентом или дата подписи его от имени парламента. В России дата закона и его номер ставятся тогда, когда закон подпишет Президент РФ. Это и есть точная дата принятия закона (а не законопроекта). До этого закона (без номера и даты) по существу нет. Поэтому и с данной точки зрения вряд ли можно сказать, что законы в России принимаются Государственной Думой, хотя в начале каждого закона и говорится, что он принят Думой и уже одобрен Советом Федерации. Таким образом, и в оформлении конкретных законов в России есть определенные несоответствия.

На пути окончательного принятия закона может быть еще референдум. В России такой практики нет, но, например, в Италии на референдуме отклонено много текстов (законов) принятых парламентом (например, в 2016 г. в Италии на референдуме отклонен закон о реформе конституции).

Для преодоления многочисленных названных выше несогласованностей конституционных формулировок о принятии закона можно

изобретать новые, очень длинные формулировки с указанием всех вариантов (в таком перечне что-то, возможно, будет упущено). Вряд ли это продуктивный путь. На наш взгляд, решить названные проблемы можно более простым и легким способом, введя в конституции современное понятие структуры парламента, которое по существу сложилось на практике в условиях президентской, президентско-парламентарной и парламентарно-президентской республик (а это подавляющая часть всех республик мира, «собственно парламентарных» республик совсем немного). На наш взгляд, проблему просто решить закреплением иного определения парламента, которое соответствует практике.

Определение парламента в некоторых конституциях исключительно как законодательного органа слишком узко. Парламент — не только законодательный орган — он обладает также другими важными полномочиями. В современных условиях может встать вопрос о комплексном верховном руководстве государством со стороны парламента, главы государства и правительства, как это и имеет место во многих странах. Такая формулировка больше соответствует принципам демократии в управлении государством и дает возможность более точно определить место каждого из этих трех органов в единой системе.

Современное определение парламента должно отражать новые факторы в условиях названных форм правления. При двухпалатной системе парламента оно может звучать примерно так: «законы принимает парламент, состоящий из его палат (названия палат конкретно в данном государстве) и главы государства (президента)». В монархических странах при безвластном или властвующем монархе соответствующие государства подбирают формулировку сами, она использована уже

⁷ URL: http://elementary_law.academic.ru/28/%D0%92%D0%B5%D1%82%D0%BE_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8

⁸ Фактов преодоления президентского вето В.В. Путина путем повторного голосования в парламенте с получением 2/3 голосов не было.

в науке (не в конституционных документах) Великобритании.

Такой подход к структуре парламента не нов. Он зародился еще в англосаксонском праве, когда в течение веков парламент неуклонно и настойчиво ограничивал роль монарха и в итоге лишил его всякого влияния на государственные дела. Такая ситуация не годится для современных президентско-парламентарных и парламентарно-президентских республик, где роль президента значительна (иногда более значительна, чем роль отдельно взятой палаты парламента), но британская формулировка может быть учтена в формах, соответствующих управлению в современном республиканском государстве. Она будет иметь совсем иное содержание.

Названная комбинированная структура (а она фактически есть при некоторых формах правления) будет представлять не безвластного короля с лордами и премьер-министром, который с министрами в своем кабинете по существу решает вопросы законодательства (он — лидер партии, которая имеет большинство в Палате общин или его, как правило, поддерживает большинство в палате). Трехединое понятие парламента приобретет новое содержание, соответствующее условиям современных форм правления.

Как упоминалось, при определенных формах правления (парламентарной республике, парламентарной монархии) реальная роль главы государства при принятии закона невелика, но при всех формах правления он обязательно подписывает закон. Для права подпись — это существенный элемент. Это тоже учитывает предлагаемая формулировка. В тех странах, где создатели конституций предпочитают в формулировке отразить несущественную реальную роль главы государства при принятии закона, в тексте конституции возможно указание: «глава государства подписывает закон при контрастирующей (подписи на тексте) председателю или иных уполномоченных представителей правительства». Такая практика тоже существует.

Выше говорилось, что формулировка «принятый Государственной Думой закон» не точна. Но такой официальный и очень важный текст, проходящий дальнейшие стадии, существует. Как его обозначить? Возможны разные варианты. Наиболее удачной представляется формулировка: «законопроект, принятый Государственной Думой». На наш взгляд, подобная формулировка⁹ должна сопровождать иные стадии вплоть до подписи главы государства. При такой подписи принятые законопроекты становятся законами. На наш взгляд, такие формулировки совсем не умаляют роль парламента

Его роль сказывается не в формулировках, а в его реальной деятельности и значении в государстве, в квалификации его состава и в действительном умении в ходе деловых дискуссий, а не импозантных речей или искусственных инициатив, решать принципиальные вопросы развития страны.

И последнее. О названии той палаты, которая по ст. 105 Конституции РФ принимает законы — Государственной Думы. В пылу справедливой народной борьбы против авторитаризма мы иногда игнорировали некоторые важнейшие положительные стороны советского, к сожалению, авторитарного, строя. Указывались экономические данные царской империи в 1913 г., забывая, что $\frac{3}{4}$ населения было неграмотно, не было ни всеобщего государственного образования, ни здравоохранения, ни пенсий. Мы испугались слова «совет» (хотя так называются сейчас органы местного самоуправления в Великобритании, Франции, других странах). Для названия одной из палат парламента мы использовали словосочетание «Государственная Дума».

В царской России были избраны четыре состава Государственной Думы. Это был шаг к конституционной монархии. Две первые Думы просуществовали только месяцы и были распущены царем по требованию правительства, две другие действовали годы. Они принимали законопроекты, утверждаемые (не утверждаемые) царем. Наиболее результативной была

⁹ Учитывая современные реалии, формулировка «законопроект, принятый Государственной Думой и Советом Федерации» также может существовать, причем Думу целесообразно указать на первом месте.

III Дума, принявшая 2197 законопроекта, несколько усовершенствовавших законодательство, но принципиальных вопросов, стоящих перед страной, она не решала. Над ней, кроме царя, стоял еще Государственный совет.

Название — Дума не было случайным. Государственная Дума была призвана обдумывать проекты законов и принимать их как проекты. Основные законы 1906 г, положившие начало Думе (вместе с царским Манифестом 1905 г.) устанавливали, что «императору ... принадлежит верховная самодержавная власть», пови-

новаться его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает (ст.4). Статья 9 гласила, что император «утверждает законы и без его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения». Таким образом, словосочетание «Государственная Дума» является не лучшим наследием прошлого.

В статье поставлены некоторые дискуссионные вопросы. Правильный ответ на них может быть достигнут только коллективными усилиями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. — 25-e ed. — P., 2011.

Материал поступил в редакцию 28 декабря 2016 г.

THE PROCEDURE OF ENACTING A FEDERAL LAW IN RUSSIA (IS THE WORDING OF PARAGRAPH 1 ARTICLE 105 OF THE RF CONSTITUTION CORRECT?)

CHIRKIN Veniamin Evgenevich — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher at the Institute of the State and Law of the Russian Academy of Sciences, Chief Researcher at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Honored Science Worker of the RF, Honored Lawyer of the Russian Federation

119019, Russia, Moscow, ul. Znamianka, d.10
vechirkin@yandex.ru

Review. *The article describes the procedure of enacting laws in Russia and in the world. After revolutionary liquidation of absolute monarchies in democratic countries of the world the following theses have established: laws of the state are passed by the Parliament, not by a monarch, and the Parliament is the only legislative body (laws of constituent entities of the Federation and some territorial autonomies then were not discussed). These provisions are enshrined in many national constitutions, are justified in scientific inquiries, and are given in textbooks. In XVIII-XIX centuries, when Constitutions included such provisions, there existed bicameral parliaments. Unicameral parliaments appeared later. In Russia Parliament is bicameral, but the wording is such that the provision regulating enactment of a law is applied only to one chamber. Part 1 Article 105 of the Constitution provides that federal laws are passed by the State Duma. In our view, neither general position with regard to Parliament nor the rule of the Russian Constitution concerning the State Duma reflected the complexity of the process of passing laws in the State in changed circumstances of our time. The text adopted by Parliament as a law, in fact, may not become a law if it is not signed by the head of the State, and the text adopted by the State Duma may remain under the threat of being vetoed, which can be not overridden. In some foreign countries (for example, in the United States), there are many cases when laws passed by Parliament had not, in fact, become laws, but remained as draft laws adopted by the Parliament because the Parliament failed to overcome the veto of the President. In France, Italy and other countries there were cases when the Senate did not confirm the texts of draft laws adopted by the lower House, and they did not become laws. In Russia the Federation Council also rejected texts adopted by the State Duma, and they were adopted only after being approved by the Conciliation Commission. Therefore, not always Parliament itself (and one Chamber — the State Duma in Russia — decides it even more rarely) finally decides whether its text will become a law. There is a need to clarify constitutional wordings with regard to exercise of the constitutional right to pass laws, and not only in the Russian Constitution,*

but also in the constitutions of other countries of the world under contemporary conditions. The article deals exclusively with the laws of the State (in addition to them there are laws of constituent entities of the Federation and, sometimes, territorial autonomous entities) and with the role of Houses of Parliament and the Head of the State in passing laws. Regulatory issues and problems of delegated legislation, as well as promulgation of laws by emergency authorities (military, revolutionary councils, etc.) are not considered within the framework of this article. Also, the author does not dwell on law-making bodies in some other countries (for example, the Grand Jirga in Afghanistan or the People's Consultative Assembly in Indonesia).

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, foreign Constitutions, adoption of the law, State Duma, Federation Council, President of the Russian Federation.*