

Кафарова Гюльнара Фуад Кызы

студентка

ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет»

г. Владивосток, Приморский край

СТАДИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И США: СРАВНИТЕЛЬНО- ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Аннотация: в статье сравнивается законодательный процесс в США с российским. Автор отмечает, что, не смотря на большое сходство, между российским и американским законодательным процессом существует ряд принципиальных различий, обусловленных особенностями правовой системы, политикой государства, а также особенностями исторического развития. В работе выявлены и проанализированы основные сходства и различия российского и американского законодательного процесса на всех его этапах, а также рассмотрены отличительные особенности юридической техники, принципиально отличающие правовые акты США от российских.

Ключевые слова: законодательный процесс, парламент, стадии законодательного процесса, лоббизм, юридическая техника.

Законодательный процесс можно определить как совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства [2, с. 509]. Любой законодательный процесс – строго регламентированная процедура принятия законов, резолюций и других документов на федеральном уровне, включающая в себя ряд последовательных этапов (стадий) начиная с законодательной инициативы и внесения проекта нормативного акта в палаты законодательного органа для его обсуждения и заканчивая подписанием актов президентом страны, опубликованием и вступлением его в силу.

В настоящей работе мы рассмотрим и сравним законодательный процесс в Российской Федерации и в Соединенных Штатах Америки. Следует отметить, что в целом российский и американский законодательные процессы очень

сходны, однако существует ряд принципиальных различий, обусловленных особенностями правовой системы, политикой государства, а также особенностями его исторического развития. В настоящей статье будут выявлены основные сходства и различия законодательного процесса на всех его этапах, а также рассмотрены отличительные особенности юридической техники.

Представляется необходимым в первую очередь рассмотреть субъектов законодательного процесса – государственные органы, выполняющие законотворческую роль, сравнить их структуру и основные функции.

Итак, структура законодательных органов как в РФ, так и в США довольно сходна. В США законодательным органом является американский Конгресс, который, подобно Федеральному Собранию РФ, состоит из двух палат – Сената и Палаты представителей.

Сенат (верхняя палата) состоит из представителей от отдельных штатов – сенаторов. Каждый штат через свое законодательное собрание избирает по два сенатора сроком на 6 лет. Верхняя палата законодательного органа РФ – Совет Федерации, также состоит из представителей отдельных субъектов. Однако здесь один представитель субъекта федерации выдвигается законодательным, а другой – исполнительным органом власти субъекта.

Нижние же палаты – Палата представителей в США и Государственная дума в РФ – избираются населением. В Палате представителей каждый штат представлен пропорционально численности населения. Каждый из представителей штата работает в течение двух лет и может быть переизбран.

Законопроекты, принимающиеся в Палате представителей, проходят обсуждение в Сенате и подписываются президентом США, прежде чем станут законом. Основное полномочие Палаты представителей – принятие законов, а Сената – кадровые назначения и контроль [9, с. 80–84].

Традиционно первой стадией любого законодательного процесса является *законодательная инициатива*, приводящая в действие весь механизм законотворческой деятельности парламента. В США право законодательной инициативы может исходить только от членов Конгресса США. Отметим, что президент

не обладает прямым правом законодательной инициативы, но может опосредованно внести законопроект через членов Конгресса США от своей политической партии, которые в свою очередь вносят его на рассмотрение в соответствующую палату. Он также может предложить свои законодательные идеи Конгрессу США в рамках ежегодных посланий о состоянии Союза (так называемое Послание нации) [5].

В Российской Федерации круг субъектов законодательной инициативы значительно шире. Согласно статье 104 Конституции РФ таким правом наделены: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный и Верховный Суды Российской Федерации по вопросам их ведения. На наш взгляд более широкий круг субъектов законодательной инициативы в идеале позволяет эффективнее реализовывать принцип объективной необходимости наличия в государстве тех или иных законов.

После выдвижения законодательной инициативы следует стадия *рассмотрения и принятия законопроекта палатами законодательного органа*. В отношении процедуры рассмотрения законопроекта существенных различий между РФ и США не имеется. В обоих государствах ключевая роль отведена профильным комитетам. В США вновь поступивший законопроект рассматривается в той палате, членами которой он был выдвинут, кроме финансовых биллей, которые могут исходить только от Палаты представителей Конгресса США. В РФ законопроект сначала проходит через Государственную Думу, после чего рассматривается Советом Федерации.

В обоих рассматриваемых государствах после регистрации законопроект направляется в профильный комитет, где происходит его более детальной проработка, проводится экспертиза, выявляются основные недостатки и вносятся необходимые коррективы в текст, при необходимости устраиваются парламентские слушания.

По сути вся основная работа по подготовке текста будущего закона как в США, так и в РФ ложится на комитеты, тем самым освобождая палату от необходимости детального изучения законопроекта, что ускоряет его движение в законодательном органе. Целесообразным следует признать также устранение дублирования в проработке одних и тех же вопросов парламентскими комитетами и всем составом парламента. Наибольший эффект работа с законопроектом будет иметь лишь при полной согласованности их действий.

Выводы комитетов призваны служить ориентиром в осуществлении парламентом тех или иных процедурных действий, предупреждать возникновение споров, излишние дебаты во время пленарных заседаний. В своей основе рекомендации комитетов должны носить если не решающий, то хотя бы определяющий характер. Этот общий принцип, принятый в виде правил парламентской деятельности в большинстве стран, включая США и Российскую Федерацию [1].

Рассмотрение законопроекта как Государственной Думой РФ, так и палатой Конгресса США осуществляется в трех чтениях. Чтение – специальный термин, обозначающий одну из стадий рассмотрения законопроекта в парламенте, его палате, охватывающий совокупность действий соответствующих участников законодательной процедуры на данной стадии [3, с. 300].

После чтений и заслушивания законопроект в США проходит процедуры согласия: если между палатами Конгресса США в ходе работы над законопроектом возникли расхождения по его содержанию/уместности поправок к нему, организуется комитет согласия, включающий одинаковое количество представителей от обеих палат Конгресса США, проводящие обсуждение лишь тех вопросов, которые стали предметами спора. Согласительный комитет работает до тех пор, пока палаты не придут к общему согласию, затем доклад комитета о взаимных договоренностях по предмету спора поступает в Палату представителей и Сенат Конгресса США, где ставится на голосование как единый документ, в него уже вносить изменения нельзя.

В Российской Федерации Палаты Законодательного собрания также могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего закон подлежит повторному рассмотрению в Государственной Думе. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы [6].

Здесь уместно будет упомянуть такую особенность американской политической практики, в большой степени влияющую на процесс принятия законов в США, как лоббизм. Эта деятельность связана с профессиональным оказанием влияния частных и общественных организаций на процесс принятия решений Конгрессом США по различным вопросам внутренней и внешней политики государства. Считается, что такая деятельность не является нарушением независимости Конгресса, а приближает его к практическим потребностям заинтересованных лиц. Однако лоббизм далеко не всегда работает в интересах общества, поскольку зачастую практические методы лоббистов-профессионалов приводят к неправовым отношениям последних с властью. Специальный закон требует регистрации всех лоббистов и их организаций, а также предоставления полных отчетов об их финансовых операциях. Тем не менее периодически возникают скандальные разоблачения [4].

После того как законопроект принят обеими палатами законодательного органа, он поступает на *подпись президенту страны*, который должен подписать его в течение определенного количества дней. Согласно Раздела 7 Статьи 1 Конституции США этот срок составляет 10 дней, в Российской Федерации – четырнадцать. Указанный раздел Конституции также наделяет президента правом возвратить законопроект со своими возражениями в ту палату, откуда исходит законопроект для повторного рассмотрения (право вето). Процесс преодоления президентского вето в РФ и США также очень сходен: законопроект повторно рассматривается инициировавшей его палатой, а после принятия двумя третями голосов направляется в другую палату, и, если последняя одобрит законопроект

двумя третями голосов, он становится законом. Отметим, что Раздел 7 предусматривает также, что законопроект, не возвращенный Президентом в течение десяти дней после того, как он был ему предоставлен, становится законом так же, как если бы он был подписан [7]. В РФ Президент в любом случае обязан подписать закон в течение семи дней после преодоления президентского вето.

В заключение следует отметить также некоторые особенности юридической техники в законодательном процессе США. Во-первых, несмотря на то, что американская доктрина исходит из понимания закона как акта, содержащего общие правовые предписания, обращенные к обществу в целом и регулирующие наиболее важные общественные отношения (что в принципе аналогично пониманию закона в российской правовой традиции), в то же время она допускает наличие частных статутов, содержащих индивидуальные предписания, и, несмотря на это, также считающихся нормативными.

Во-вторых, отмечается использование в статутах настолько широких общих абстрактных предписаний, что применение их на практике без интерпретации соответствующими учреждениями, в первую очередь судами, становится просто невозможным. В связи с этим принцип «верховенства судебного толкования» в США становится практически общепризнанным. Суды получают последнее слово в решении вопроса о том, что означает то или иное положение закона [8].

Для Российской Федерации указанные особенности не просто крайне нехарактерны, а противоречат самой сути законодательного процесса и процесса применения права, сложившегося в нашей стране.

Таким образом, можно говорить о высокой степени сходства между законодательным процессом Российской Федерации и США: сходных стадиях, общих принципах организации процесса принятия законов. Однако существует ряд существенных различий, которые на наш взгляд подчеркивают преимущества российской модели рассматриваемой процедуры. По нашему мнению, российский законодательный процесс обладает большим демократизмом и всесторонностью, что прослеживается в части более широкого круга субъектов законодательной инициативы, отсутствии влияния лоббистов, зачастую «продавливающих»

интересы очень узких групп лиц, а отнюдь не большинства населения, что может повлечь практически легализованную коррумпированность, направленность законов на продвижение интересов капиталистов и эксплуатацию собственного населения.

Список литературы

1. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2007. – №2. – С. 14–23.

2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. / С.А. Авакьян. – М.: Юрист, 2005. – Т. 2. – С. 509.

3. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. – М., 2015. – 656 с.

4. Алексанян А. Цивилизованный лоббизм в системе «власть-общество» / А. Алексанян // Юридическая техника. – 2014. – №8. – С. 527–531.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Америка и Азия: В 4 т. / Под. ред. Б.А. Страшуна. – Т. 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alleng.ru/d/jur/jur476.htm>

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ)

7. Конституция США, 1787 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>

8. Петрова Е.А. Особенности законотворческой техники в странах прецедентного права (на примере США): сравнительно-правовой аспект / Е.А. Петрова // Юридическая техника. – 2015. – №9. – С. 554–558.

9. Широченко М.И. Законодательный процесс в США: теоретический анализ / М.И. Широченко // Российский парламентаризм: региональное измерение:

Материалы III Всероссийской конференции с международным участием, посвященной 20-летию Законодательной Думы Томской области. – Томск: Издательство Томского университета, 2014. – С. 80–84.