

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

А.Н. Пилипенко, Н.М. Касаткина, Н.Ю. Трещетенкова,
Н.Б. Крысенкова, Т.И. Чурсина, Ф.А. Лещенков

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. Обзор посвящен современным аспектам регулирования законодательного процесса в зарубежных государствах. Внимание авторами уделено вопросам лоббизма, информатизации законодательного процесса, новым способам опубликования нормативных правовых актов, а также другим аспектам, характерным для таких государств, как США, Великобритания, Франция, скандинавские страны и государства Азии и Океании.

Ключевые слова: законодательный процесс, лоббизм, электронное правительство.

Законодательный процесс достаточно детально исследован как отечественными, так и зарубежными конституционалистами. Учитывая это, авторы сосредоточили свое внимание на некоторых вопросах организации законопроектной работы, которые получили в последнее время определенное развитие¹.

Проблема качества закона, очевидно, возникла с появлением самого закона. «Смерть моему Кодексу!» — по легенде воскликнул император Наполеон I, узнав о первых комментариях к Гражданскому кодексу французов, справедливо узрев в этом нарушение одного из основных требований к закону — ясность и внятность, не нуждающегося ни в каких комментариях.

Даже в такой стране как Франция, имеющей богатый опыт и традиции в законодательной деятельности, современное состояние права дает все меньше оснований для удовлетворенности действующим законодательством. Низкое качество закона — очевидный факт общественного сознания. «Законодательная инфляция», «болтливый закон», «деградация закона» — это слова из лексикона не только специалистов, но и тех, кто непосредственно связан с подготовкой, принятием и исполнением закона: Государственного Совета, парламентских палат, судебной практики. В конечном итоге, законодательный процесс призван выявить и утвердить полноценное будущее принимаемого закона.

¹ Лафитский В.И. Законодательный процесс // Очерки конституционного права иностранных государств: учеб. и науч.-практ. пособие. М.: Спарк, 1999. С. 184-203

Законодательная инициатива

Ведущая роль исполнительной власти в законотворческом процессе — факт едва ли вызывающий сомнение. Во всяком случае, то обстоятельство, что большая часть законодательных инициатив исходит от исполнительной власти, объективно привело к переносу центра тяжести законопроектной работы на правительство и его структуры, претерпевшие в последние годы определенные изменения.

В государствах, где наряду с депутатами правом законодательной инициативы наделено и правительство, например, **во Франции, Испании, Польше, Португалии**, более 90% законопроектов вносится органами исполнительной власти. В других странах, где традиционно законопроекты вносятся членами парламента, но правительство формируется на парламентской основе и шанс войти в его состав имеют только политики, добившиеся избрания в высший законодательный орган (к примеру, в Великобритании), даже формально вносимые депутатами, представляющими правящую партию, законопроекты подготавливаются правительством.

С точки зрения регламентации законотворческой деятельности показательна **Франция**, где ведущая роль исполнительной власти в этом процессе нашла свое обоснование в доктрине «рационализированного парламентаризма», получившей закрепление в действующей конституции Франции 1958 г.

Действительно, определяющая роль исполнительной власти во Франции в нормотворческой деятельности

по существу зафиксирована в основном законе. Достаточно сослаться на ряд его положений, чтобы убедиться в этом. Во-первых, Конституция исчерпывающе установила сферу законодательной деятельности (ст. 34) и все, что в нее не входит, составляет область регулирования исполнительной власти (с. 37). Во-вторых, законопроекты, исходящие от Правительства, рассматриваются парламентом в первоочередном порядке (ст. 45 о срочном рассмотрении правительственных законопроектов). В-третьих, в случае несвоевременного принятия парламентом бюджета, правительство может принять его своим ордонансом (ст. 47). Эта процедура применима и к законам о финансировании социального обеспечения (ст. 47-1). Что касается законопроектов, вносимых Правительством, то процедура их подготовки детально регламентирована исполнительной властью².

Организационно-техническая сторона законопроектной работы возложена на Генеральный секретариат Правительства (далее — ГСП). Через ГСП проходят все документы, связанные с деятельностью Совета Министров. На рассмотрение Совета Министров в обязательном порядке выносятся законопроекты, ордонансы и некоторые нормативные декреты. Обычно эти вопросы фигурируют первыми в повестке дня Правительства.

Основную ответственность за защиту правительственного законопроекта в Парламенте несут министр по связям с Парламентом и, главным образом, министр, которому Правительство поручило выступить в Парламенте по этому вопросу.

За последние годы ГСП провел большую работу по обеспечению своевременного, с соблюдением разумных сроков принятия нормативных актов по применению законов. В 1984 г. был введен в действие механизм «контроля над подготовкой декретов по применению законов». Он изложен в циркулярах Премьер-министра от 23 ноября 1984 г., 1 июля 1990 г., 30 января 1997 г. и 6 июля 1997 г.

Правительственный циркуляр от 30 января 1997 г. «О правилах подготовки, подписания и публикации правовых актов в Журнале офисьель и применении особых процедур, возлагаемых на Премьер-министра»³, обращает внимание разработчиков законопроектов на

² Во Франции наиболее значимые законы принято называть именем их инициаторов. Например, закон Дефферра (Гастон Дефферр — министр внутренних дел и децентрализации, внесший в парламент законопроект, известный в печати как «закон о децентрализации», ставший основой административно-территориальных реформ с начала 80-х годов). Весьма поучительная практика. Как говорится — страна должна знать своих героев.

³ Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre Journal officiel du 1 février 1997 page 1720.

строгое соблюдение Конституции и принципов, выработанных Конституционным советом. Проекты не должны содержать положений ненормативного характера. Положения декларативного характера могут иметь место только в мотивировочной части законопроекта. Подчеркивается, что «законы имеют целью разрешать, предписывать и запрещать, учреждать права и обязанности». Разработчики законов должны помнить «о правиле экономии средств». Авторы законопроектов должны строго соблюдать определенные правила, касающиеся структуры правовых актов.

Особое внимание уделяется Правительством обеспечению действия законов, т.е. своевременному изданию правительственных декретов по их применению. В циркуляре от 29 февраля 2008 г. о применении законов премьер-министр Франсуа Фийон отмечает, что «любое оставшееся непримененным законодательное предписание является знаком неуважения к национальному представительству и пренебрежительного отношения к согражданам»⁴. Улучшению нормотворческой работы Правительства, как в части подготовки законопроектов, так и декретов по их исполнению, посвящен Циркуляр премьер-министра от 7 июля 2011 г. о качестве права.⁵

Обычно законопроект не может быть внесен в повестку дня Совета Министров, если к нему не приложен черновой вариант декретов по его применению и график их разработки. После принятия закона руководитель ГСП следит за соблюдением этого графика, принимает меры по ускорению работы, переносит сроки в случае отставания от графика, информируя обо всем Премьер-министра.

Особая роль в законотворческой деятельности во Франции отведена Государственному совету, выступающему в качестве юридического советника Правительства⁶. Государственный совет включает пять административных секций: секция внутренних дел, секция финансов, секция общественных работ, секция по социальным вопросам, информационно-аналитическая секция. Состав каждой из этих секций: Председатель, действительные государственные советники (минимум 7 советников), внештатные государственные советники, докладчики Государственного совета. Собственно консультативные функции Государственного совета осуществляют первые четыре секции.

Распределение дел, поступающих из различных министерств, проводится этими секциями в соответствии с

⁴ Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois Journal officiel du 7 mars 2008 page 4233.

⁵ Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit Journal officiel du 8 juillet 2011 page 11835.

⁶ Касаткина Н.М. «Государственный совет (европейская модель)» Журнал российского права. 2003. №12. С. 89-101.

Постановлением Премьер-министра. Работа секций обеспечивает участие Государственного совета в качестве консультанта при разработке законов и ордонансов, при подготовке и реализации нормативных актов, подготовке и применении некоторых административных актов.

Государственный совет работает либо по секциям, либо на совместных заседаниях секций, в комиссиях (где представлены различные секции), либо в объединенных заседаниях (Генеральных ассамблеях).

Исторически Государственный совет по своему изначальному назначению играл большую или меньшую роль в законотворческой деятельности государства.

После принятия Ордонанса от 31 июля 1945 г. О Государственном совете роль Совета в законотворческой деятельности вновь возрастает: предварительное рассмотрение любого законопроекта⁷ становится обязательным.

А поскольку большинство законопроектов вносятся Правительством, Государственный совет имеет право надзора почти над всей законодательной деятельностью. В соответствии с конституционной поправкой (ст. 78-4) на Государственный совет возложена также экспертиза проектов актов Европейских сообществ и Европейского Союза, вносимых в Национальное собрание и Сенат, на предмет установления их законодательного характера.

С 1875 г. французскому парламенту было отказано в возможности консультироваться с Государственным советом по парламентским предложениям закона. И только конституционной реформой 2008 г. ему вновь было предоставлено данное право. Таким образом, Государственный совет выступает не только в роли консультанта правительства, но и парламента.⁸

Французская модель организации Государственного совета воспринята многими странами, в том числе и в части консультирования правительственного законотворчества. Полномочиями консультативного характера наделен Государственный совет Италии, который осуществляет свою деятельность в этой сфере по запросам Правительства и отдельных министров.

Государственный совет Люксембурга наделен еще более широкими полномочиями в области законотворчества. Любой законопроект до поступления в Палату депутатов подлежит обязательному рассмотрению в Государственном совете на предмет соответствия Конституции и международно-правовым актам. Согласно Конституции этой страны статьи законопроекта голосуются «с учетом мнения Государственного совета» (с. 33 bis).

⁷ Во Франции проект, исходящий от Правительства, называют законопроектом, от Парламента — предложением закона

⁸ См.: Пилипенко А.Н. Франция: усиление роли парламента // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. №5(24). 2010. С. 48.

В Испании Государственный совет дает заключения по запросам Правительства и автономных образований в обязательном порядке, если требование об этом содержится в законопроекте. В остальных случаях обращение в Государственный совет за заключением носит факультативный характер.

Правительственное правотворчество в Польше, которому принадлежит приоритет в законотворческом процессе, регламентировано Законом «О Совете Министров» от 8 августа 1996 г.,⁹ Регламентом работы Правительства от 19 марта 2002 г.¹⁰

Специализированные органы, занимающие ключевые позиции в процессе подготовки проектов нормативных актов в Польше, созданы в системе исполнительной власти. В рамках парламентской процедуры правотворчества работа с проектами осуществляется отраслевыми постоянными комиссиями палат, а также комиссией по вопросам законодательства. К рассмотрению проектов могут быть также подключены Аналитическое Бюро и Законодательное Бюро Сейма.

Закон «О Совете Министров» предусматривает создание при Председателе Совета Министров Законодательного Совета (Rada Legislacyjna) и Правительственного Центра законодательства (Rzadowy Centrum Legislacji).

В 2005 г. Распоряжением Председателя Совета Министров¹¹ образован еще один консультативно-совещательный орган — «Группа по вопросам качества правовой регламентации» при Председателе Правительства. Задачи Группы, работающей под председательством министра экономики, сфокусированы на обеспечение надлежащего взаимодействия польского Правительства со структурами ЕС в сфере правового урегулирования.

Группа разрабатывает проектные и оценочные материалы, а также методики и информационные материалы, для достижения наиболее эффективной адаптации польской правовой системы и права ЕС. По поручению Правительства либо его Председателя Группа рассматривает иные вопросы, связанные с качеством правовой регламентации.

Законодательный Совет, созданный в 1972 г., имеет статус консультативно-совещательного органа Совета Министров и Председателя Правительства по вопросам правовой системы. Совет формируется Председателем Правительства из представителей правового научного сообщества и юристов-практиков. Общее число членов не должно превышать 20 человек, а срок полномочий Совета составляет четыре года.

Реализуя возложенные на него задачи Законодательный Совет: готовит экспертные заключения на проекты

⁹ “Dziennik Ustaw”, 2003, № 24, poz. 199.

¹⁰ “Monitor Polski”, 2002, № 13, poz. 221.

¹¹ “Monitor Polski”, 2005, № 46, poz.633.

правительственных документов, в частности, проекты принципов проектов законов, проекты законов, проекты иных нормативных актов с точки зрения их соответствия Конституции Польши, праву ЕС, а также единству системы действующего права; готовит экспертные заключения на проекты особо значимых законов, подготовленных по инициативе депутатов, Сената, Президента Республики либо группы граждан, направленные в Совет Министров для получения мнения и позиции Правительства по ним; формулирует предложения либо мнения, касающиеся методов и способов разрешения проблем, связанных с применением Конституции Республики, а также методов и способов имплементации права ЕС;

Правительственный Центр законодательства наделен статусом государственной организационной единицы, обеспечивающей координацию законотворческой деятельности Совета Министров, Председателя Совета Министров и иных органов правительственной администрации.

Обеспечивая правовое обслуживание деятельности Правительства Центр: анализирует и формулирует правовые заключения на проекты правительственных правовых актов; координирует ход согласований проектов правительственных актов, в том числе с точки зрения оценки социально-экономических последствий предлагаемой регламентации; оценивает проекты правовых актов, направляемых на рассмотрение Правительства, в том числе с правовой и редакционной стороны с помощью Правовой комиссии Центра; разрабатывает проекты правительственных правовых актов в сфере, установленной Председателем Правительства; редактирует официальные издания законодательных и иных правовых актов; сотрудничает с Комитетом европейской интеграции в сфере гармонизации польского права с требованиями права Европейского Сообщества; взаимодействует с Законодательным Советом при подготовке заключений и оценке проектов правительственных нормативных актов с точки зрения их соответствия Конституции Польши, а также единства системы права; контролирует издание органами правительственной администрации исполнительных предписаний.

Роль Правительственного Центра не остается неизменной. Процесс реформирования системы правительственного правотворчества, начавшийся с апреля 2009г., уже внес ряд изменений. Их суть в том, что роль и значение Центра кардинально меняется, поскольку отдельные министерства могут теперь разрабатывать лишь основные положения законопроекта. Сам проект готовится Правительственным Центром. Подобный подход должен исключить в ходе подготовки законопроекта технико-юридические ошибки либо коллизии создаваемых предписаний с иными, уже действующими актами либо нормами Конституции.

Польские исследователи рассматривают подобные изменения как один из инструментов повышения качества принимаемых нормативных актов.

В связи с активным процессом информатизации правотворческой деятельности в работе Центра появился новый блок задач, связанных с обеспечением и контролем функционирования информационной системы подготовки проектов актов.

Однако, результат, который в последние годы констатируется уже на уровне высших органов государства, требует незамедлительного вмешательства.

Среди факторов, снижающих качество правовой регламентации, не только правовая инфляция и чрезмерная регламентация, наносящие явный вред экономическому сектору страны, но и весьма формальный подход к соблюдению многих процессуальных предписаний.

В их числе востребованные лишь формально практики оценки регулирующего воздействия, общественные консультации, способные не только обеспечить источник обратной связи, но и позволяющие при должном использовании избежать излишней регламентации каких-то сфер.

Чрезмерная регламентация, позволяющая говорить о феномене «гиперинфляции польского права», не только наносит значительный ущерб реальной экономике страны, но и способна подорвать доверие граждан к правовой системе в целом.

Роль Правительственного Центра законодательства, призванного координировать все правительственное правотворчество, как правило, ограничивается представлением мнений и заключений о конкретном проекте, и в большинстве случаев, касаются редакционных вопросов текста.

Изменение ситуации произошло после обновления Регламента работы Правительства в 2009 г. Новые правила разработки правительственных законопроектов значительно расширили компетенцию Центра и ограничили ведомственный подход к разработке проектов. Повышена степень ответственности Центра за весь процесс правительственного законотворчества, а также за мониторинг правовой системы и ее единство.

Хотя инициатива законотворческого процесса по-прежнему принадлежит министрам, они уже не могут разрабатывать проекты законов. В их компетенции лишь представление конкретных принципов, которые впоследствии, после консультации и оценки, и послужат основой для разработки законодателями текста проекта.

Переход права на подготовку законопроекта из рук юристов отдельных министерств профессиональным специалистам Центра позволит к тому же сократить время и расходы на прохождение проекта за счет ненужности проведения последующей оценки разработанного проекта Центром.

Одним из элементов, направленных на повышения качества законопроектных работ, можно рассматривать и изменение порядка планирования. Существовавший до сентября 2011г. шестимесячный цикл подготовки планов и программ законопроектной работы Совета Министров на практике отнюдь не способствовал надлежащему качеству планирования.

Как правило, при весьма значительном количестве ежегодно принимаемых законов, большая часть программы законодательных работ оказывалась не исполненной. В то же время, принимались законопроекты, даже не включенные в план, но инициированные ввиду «неотложных» потребностей. Ситуация вызвала необходимость изменения статуса самого плана законопроектных работ.

Принципиальные изменения были внесены в мае 2011 в Закон от 7 июля 2005 г. «О лоббистской деятельности в процессе правотворчества». Вместо плана законопроектной работы Совет Министров готовит Перечень законопроектных работ (ст. 3). В Перечень включаются проекты: принципов законов; законов; распоряжений Совета Министров. Перечень законотворческой работы носит текущий характер. Совет Министров либо его вспомогательный орган могут определить сроки планируемого принятия конкретного проекта, включенного в Перечень.

Совет Министров представляет Сейму раз в шесть месяцев информацию о проектах, плановый срок подготовки которых им определен.

Повышению роли Центра послужит и наделение его дополнительными полномочиями по оценке исполнения решений Конституционного Трибунала, Верховного и Высшего административных судов. Трибунала правосудия ЕС и судов первой инстанции, а также их влияния на польскую правовую систему.

Центр будет также проводить анализ действия принятого закона, что позволит оценить верность законотворческой политики. Отсутствие таких исследований многократно трактовалось как одна из ключевых причин плохого качества права.

Позитивную роль должны сыграть и предварительные обсуждения и экспертизы законопроектов, предусмотренные в законотворческой процедуре.

Законопроекты, вносимые в Сейм, Маршал Сейма направляет для получения заключения в Законодательное Бюро Сейма, а также в Аналитическое Бюро. Оценка проводится, прежде всего, с точки зрения соответствия проекта праву ЕС, а также формальным элементам обоснования. Проект, в отношении которого возникают сомнения, Маршал Сейма направляет в Законодательную комиссию Сейма для получения заключения.

В мае 2013г. внесен проект изменений Регламента Сената, в числе которых закрепляется право Сената на

проведение публичных слушаний по проектам подготовленных палатой законов. Ранее таким правом обладал лишь Сейм.

Еще одной новацией Регламента является процедура, предусмотренная для ликвидации «патовой» ситуации при рассмотрении законов в сенатской комиссии. Если ни одно из представленных на голосование предложений не получает большинства голосов, в отчете комиссии указываются все предложения, а решение о принятии либо отклонении закона отнесено к ведению Сената в целом (пленарного заседания).

В Регламенте также предусматривается возможность получения мнения граждан о рассматриваемых проектах законов с помощью интернет страницы.

Достаточно интересны регулирование и практика участия исполнительной власти в законопроектной работе в Швейцарии. В Швейцарской Конфедерации все законодательные предложения представляются определенными ведомствами федеральной исполнительной власти, которые осуществляют особые функции на предпарламентской стадии законотворчества.

Конституция Швейцарской Конфедерации наделяет Федеральный совет (правительство) правом законодательной инициативы.

Для разработки законопроекта в рамках Федерального Совета учреждается специальная комиссия в составе от десяти до двадцати членов. Комиссия включает также представителей заинтересованных кругов и несет ответственность за подготовку первого проекта закона.

Особое место при разработке законопроекта в Швейцарии отводится этапу, называемому *консультацией*, когда проект передается заинтересованным кругам, в частности, кантонам (субъектам федерации), партиям и объединениям, которые могут выразить свое отношение к проекту и высказать свои предложения к нему. Правовой основой консультации являются федеральный закон от 18 марта 2005 г. О процедуре консультации¹² и правительственный ордонанс от 17 августа 2005 г. с одноименным названием¹³.

Процедура консультации является предварительной фазой законодательной процедуры, в ходе которой рассматриваются особо значимые федеральные проекты политического, финансового, экономического, экологического, социального или культурного характера с точки зрения их содержания, исполнимости и шансов принятия.

Практически все проекты передаются в кантоны, в политические партии, представленные в Федеральном

¹² Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procedure de consultation. RSDf. 172.061.

¹³ Ordonance du 17 août 2005 sur la procedure de consultation. RSDf.172061.1.

собрании (парламенте), в объединения на уровне коммун, городов и горных регионов, ведущим организациям в области экономики и другим заинтересованным кругам. Процедура консультации предписывается правительством и организуется компетентным федеральным департаментом (министерством). Ответы участников консультации оцениваются до того, как Федеральный совет (Правительство) определит основные направления проекта. Также до непосредственного рассмотрения проекта законодательного акта знакомится с результатами консультации и парламент. Парламент также может самостоятельно передать законопроект на консультацию. В этом случае процедура консультации организуется либо компетентным федеральным департаментом, либо компетентной парламентской комиссией.

Если проект не имеет особой важности по существу, исполнению и имеет все шансы быть принятым, проводятся *слушания*, которые организуются департаментом, службой или комиссией с правом принятия решения. Круг организаций, с которыми проводятся консультации, в данном случае в целом более ограничен, а формальности их ведения носят менее строгий характер.

Консультации проводятся с кантонами и по проектам ордонансов, если они затрагивают их интересы. Ответственность за подготовку процедуры консультации, за обеспечение ее проведения, обобщение и оценку ее результатов возложена на соответствующий федеральный департамент или федеральную канцелярию. Консультация проводится в трехмесячный срок. Ее результаты предаются гласности.

Непосредственная работа над законопроектом проводится федеральной администрацией. В этом процессе особое значение придается соблюдению основных принципов законотворческой работы, которые, по мнению швейцарского юриста Л. Мадера, в соответствии с теорией управления, в частности, включают: «ясное формулирование задачи или приказа в начале законотворческого процесса; определение последовательности действий (включая обсуждения, контакты с заинтересованными лицами, учреждениями и экспертами); определение промежуточных стадий; уточнение цели; установление сроков (или временных этапов); уточнение ответственности (кто решает те или иные вопросы и кто и каким образом участвует в осуществлении проекта); обеспечение интеллектуальными, финансовыми и другими ресурсами соответствующих административных структур; информирование, как в рамках самой структуры, так и за ее пределами, о планировании и подготовке проекта, иными словами, работа по подготовке законодательного проекта включает и маркетинг»¹⁴.

В Федеративной Республике Германия законодательная инициатива регулируется нормами Федеральной Конституции. Так, в соответствии со ст. 76 Основного Закона, субъектами законодательной инициативы являются: Федеральное Правительство, члены Бундестага и Бундесрат.

а) Право законодательной инициативы членов Бундестага

Регламент Бундестага, принятый 28 января 1952 г. предусматривает право законодательной инициативы членов Бундестага параграфом 76. В соответствии с ним, законопроект может быть внесен депутатами одной из фракций, либо пятью процентами от общего числа всех депутатов Бундестага. Законопроекты, вносимые в порядке такой инициативы, должны сопровождаться кратким обоснованием необходимости его рассмотрения.

б) Право законодательной инициативы Федерального Правительства

Законопроект, вносимый на рассмотрение Федеральным Правительством, должен быть вначале представлен в Бундесрат, который в течение шести недель готовит отзыв-заключение на законопроект Правительства. При наличии существенных оснований, в том числе, с учетом объема законопроекта или его чрезвычайной сложности, срок подготовки отзыва-заключения может быть увеличен до девяти недель. Законопроекты, помеченные как особенно срочные, могут быть переданы в Бундестаг по истечении трехнедельного срока с момента направления в Бундесрат для получения отзыва-заключения, даже если отзыв-заключение не был подготовлен. При поступлении отзыва, он должен быть немедленно направлен в Бундестаг. Для законопроектов, затрагивающих основы конституционного строя Германии, срок предоставления отзыва-заключения составляет 9 недель.

в) Право законодательной инициативы Бундесрата
Законопроекты, подготовленные Бундесратом, представляются Федеральным правительством Бундестагу в течение шести недель. Федеральное Правительство обязано подготовить официальный отзыв, отражающий позицию Правительства по существу законопроекта. Срок представления законопроекта Бундестагу может быть продлен до девяти недель с учетом большого объема законопроекта или его сложности. Срок может быть также сокращен до трех недель, если Бундесрат отметит его как особо срочный, однако это делается редко и в порядке исключения.

Для законопроектов, затрагивающих основы конституционного строя Германии, срок подготовки отзыва Федерального Правительства и представления Бундестагу, составляет девять недель и не может быть сокращен.

¹⁴ Цит. По книге: «Очерки методологии законотворчества», Baden-Baden, 1996, S. 58.

Дальнейшее прохождение законопроекта представляет собой традиционный для стран с развитыми демократическими традициями процесс.

В Австралии каждый правительственный законопроект и правительственные поправки должны быть одобрены Парламентским секретарем Кабинета от имени Премьер-министра прежде чем они будут внесены в Парламент, что гарантирует тот факт, что законопроект или пакет поправок не противоречит политике Кабинета министров, премьер-министра и / или соответствующего министра, и прохождение этапа консультаций с соответствующими министрами.

В Индии, послания Президента, направляемые Парламенту, находят свое отражение в законодательской деятельности, проводимой в государстве. Примером этому может служить послание Президента Индии, направленное Парламенту 12 марта 2012 г. В этом послании уделено внимание многим проблемам, с которыми сталкивается индийское общество, например, борьба с коррупцией, которую Президент назвала одним из приоритетных направлений деятельности. В настоящее время Парламент Индии ведет активную работу с законопроектами по данной тематике, а именно, на рассмотрении у Парламента находятся законопроект о раскрытии информации о доходах и расходах государственных служащих и защите лиц, раскрывающих информацию; законопроект о противодействии мошенничеству иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций, а также законопроекты Локпал и Локаюктас, вызвавшие острую дискуссию среди населения Индии и в кругах специалистов.

Среди основных направлений деятельности государственных органов в 2012 г. Президентом были названы развитие сельскохозяйственного сектора, увеличение роли и повышение эффективности функционирования электронного правительства, развитие инфраструктуры государства, телекоммуникационных услуг и сетей. В связи с произошедшей в марте 2011 г. аварией на атомной станции Фукусима в Японии, г-жа Патил призвала соответствующие государственные структуры провести ряд мероприятий по улучшению системы безопасности атомных электростанций Индии.

В целом, необходимо отметить, что работа государственных органов Индии в 2012 г. была ориентирована на пять следующих направлений: улучшение материального обеспечения и благосостояния индийских граждан; рост экономики за счет быстрого и широкомасштабного развития государства и создания рабочих мест; развитие энергетического сектора; обеспечение экологической безопасности и сохранение окружающей среды; обеспечение внешней и внутренней безопасности государства.

Заданные направления государственной политики выразились в принятии нескольких законодательных

актов и поправок в внесены изменения в Акт о праве детей на бесплатное и обязательное образование, Акт об условиях поступления в центральные образовательные учреждения, Акт о предотвращении отмывания денежных средств, Акт о предотвращении незаконной деятельности, был принят новый Акт о компаниях. Кроме того, Парламент Индии рассмотрел большое количество законодательных актов о выделении денежных средств на развитие различных отраслей экономики, в частности на железнодорожную транспортную инфраструктуру государства.

Помимо законодательного закрепления положений послания Президента, они находят свое отражение в деятельности различных отраслевых департаментов Правительства Индии и подотчетным им органов.

В США, где право законодательной инициативы принадлежит исключительно членам Палаты представителей и сенаторам, причастность Президента к внесению законопроектов четко не просматривается. Свои пожелания о принятии или изменении тех или иных законов Президент США высказывает в ежегодных посланиях Конгрессу. Внесения законопроектов он добивается, используя партийные механизмы через представителей возглавляемой им партии в Конгрессе.

Таким образом, в США влияние органов исполнительной власти на содержательную сторону законодательных инициатив носит опосредованный характер. Разумеется, основным источником являются идеи и законопроекты, предлагаемые членами Конгресса. Они могут рождаться в ходе избирательной кампании, во время которой будущий конгрессмен обещает в случае своего избрания выступить с законодательным предложением по конкретной проблеме. На одном или нескольких таких законодательных предложениях может быть построена вся избирательная кампания будущего члена Конгресса. В другом случае конгрессмен, уже приступивший к исполнению своих обязанностей, может на основе своего опыта прийти к выводу о необходимости исправления или отмены действующих законов, или принятия нового закона в совершенно новой области.

Кроме того, избиратели конгрессмена — индивидуально или коллективно, объединенные в группы или ассоциации граждан, ассоциации адвокатов, профессиональные союзы, ассоциации производителей и торговые палаты, — могут воспользоваться своим правом подачи петиции, гарантированным первой поправкой к конституции США, и направить предложения своему представителю в конгрессе. Таким образом, были рождены многие законы, поскольку некоторые из этих организаций, будучи тесно связанными с различными областями законодательства, обладают значительными юридическими познаниями. В случае согласия с идеей

закона конгрессмен может выдвинуть предложение в той же форме, в которой он получил его, либо может вначале отредактировать его, чтобы выработать юридически грамотную формулировку и форму для представления предложения.

Одним из распространенных источников законодательных предложений стали послания исполнительных органов. Такое послание, обычно в форме письма, с изложением того или иного законопроекта, направляется членом правительства, главой независимого учреждения или даже самим президентом в Палату представителей и Сенат.

Некоторые министерства и независимые учреждения имеют в штате специально подготовленных советников по вопросам законодательства, в обязанности которых входит подготовка законопроектов, направляемых в Конгресс. В некоторых случаях проект закона рождается в результате многомесячного исследования какой-либо комиссией или комитетом, назначенным президентом или членом правительства.

Законотворчество и лоббизм

Законодательное регулирование лоббизма постепенно становится характерным для всё большего числа стран. В зарубежных странах лоббизм более или менее однотипен, механизмы обеспечения принятия решений известны и просты, так как отрабатывались столетиями. Различия состоят главным образом в том, насколько гласно осуществляется лоббирование, насколько подконтрольно оно закону и демократическим институтам, насколько многообразны субъекты и каналы давления и влияния.

На развитие системы контроля над лоббистами оказали влияние достижения информационных и коммуникативных технологий. Интернет позволил уже в последней четверти XX в. использовать новые электронные средства для достижения данной цели. Законодательство, а также информация в Интернете о действующих лоббистах и их клиентах в значительной степени позволила сделать институт лоббизма общественно открытым и тем самым вписать его в действующий механизм принятия решений. Это соответствует концепции открытого общества, которая предполагает доступность информации о деятельности государственных органов и принимаемых ими решениях, развитие коммуникативных каналов между обществом и государством.

Существование групповых интересов, оказывающих через группы влияния воздействие или даже давление на принятие правительством политических решений, а также на «проталкивание» через парламент необходимого закона, является привычной особенностью современного демократического общества. Одна-

ко лоббизм в силу своей природы является фактором, несущим угрозу коррупции, поскольку преобладание чьих-то интересов может быть связано с предоставлением неоправданных преимуществ или получением несправедливых выгод отдельными социальными группами. Особенно ярко негативные стороны лоббизма проявились в период последнего экономического кризиса, когда имели место многочисленные факты лоббирования интересов отдельных групп бизнеса во многих странах.

В последние десятилетия лоббизм прочно вошел в канву законодательного процесса. Следует отметить, что оказание влияния на законодательную власть со стороны отдельных политических объединений, а также коммерческих организаций и частных лиц было признано как необходимый элемент учета общественного мнения. Признав этот факт, различные страны ввели в упорядоченное русло лоббизм путем принятия соответствующих законодательных и иных нормативных актов.

Одним из первых законодательных актов о лоббизме является Закон 1946 г. США, в соответствии с которым организации или физические лица, представляющие различные интересы и оказывающие давление на Конгресс, должны быть зарегистрированы в Сенате и Палате представителей. Этот закон действовал до 1996 г., когда был принят новый Закон «О раскрытии лоббистской деятельности».

Закон 1996 г. содержит детальный понятийный аппарат (около двух десятков терминов и определений); перечень сведений, который должен отразить лоббист в регистрационном документе; сроки отчетов зарегистрированных лоббистов; сведения, которые должны содержаться в отчетах; обязанности зарегистрированного лоббиста или лоббистской организации; обязанности секретаря Сената и клерка Палаты представителей; размеры штрафа за нарушение норм лоббистской деятельности и т.д. Действия данного Закона распространяются на лоббистскую деятельность, как в Конгрессе США, так и в исполнительных органах власти.

В контексте Закона «взнос», получателем которого является лоббист, включает: дарение, вклад, предоставление займа, выплаты в виде аванса, передачу на хранение денежных средств или каких-либо ценностей, а также договор, обещание либо соглашение, как имеющие, так и не имеющие законной силы, которые предусматривают внесение соответствующих взносов.

Что касается сферы деятельности лоббистов, то их влияние на законодательный процесс по смыслу Закона означает: любые действия, касающиеся законопроектов, резолюций, поправок к законопроектам, назначений на должность, вопросы, рассматриваемые или предложения к рассмотрению любой из палат Кон-

пресса, включая любые иные документы, которые могут быть приняты к рассмотрению.

Законом тщательно регламентированы контрольные мероприятия, осуществляемые над деятельностью лоббистов. Эти цели обеспечиваются, в частности, в результате строгой отчетности в отношении произведенных лоббистами расходов: все взносы, имя и адрес каждого лица, которое вносит какие-либо суммы в 500 и более долларов; имя и адрес каждого лица, в пользу которого произведены расходы или выплаты.

Кроме отчетности лоббистов Законом предусматривается также представление соответствующих сведений со стороны получателя соответствующего вознаграждения специальным должностным лицам палат Конгресса.

Законом 1996 г. устанавливаются штрафы за нарушения норм о лоббистской деятельности.

В том случае, когда лоббисты действуют в интересах иностранного государства или иных субъектов, трактуемых как иностранный принципал, эта деятельность регулируется «Законом о регистрации иностранных агентов (FARA)».

На уровне штатов также принимаются законы, регулирующие деятельность лоббистов.

В Канаде, в 1988 г. был принят Закон о регистрации лоббистов, который делит их на две категории: профессиональные и иные. Регистрация лоббистов осуществляется специальным должностным лицом в Федеральной службе регистрации. Характерной особенностью данного акта являются строгие санкции в отношении лиц, нарушающих требования, предъявляемые Законом к лоббистам.

Осуществление лоббистской деятельности в Польше регламентировано Законом от 7 июля 2005 г. «О лоббистской деятельности в процессе правотворчества».

Закон определяет правила открытости лоббистской деятельности в процессе правотворчества (гл. 2); принципы исполнения профессиональной деятельности лоббистов (гл. 3), а также формы контроля профессиональной лоббистской деятельности (гл. 4); санкции за нарушение предписаний Закона (гл. 5).

Закон предусматривает создание Реестра субъектов, профессионально занимающихся лоббистской деятельностью (ст. 10). Во исполнении предписаний Закона министр внутренних дел и администрации издал 30 июня 2011 г. Распоряжение «О Реестре субъектов, профессионально занимающихся лоббистской деятельностью».

Распоряжение определяет способ внесения соответствующих заявлений и перечень необходимой для этого информации. Внесение в Реестр носит уведомительный характер.

Сам Реестр ведется министром публичной администрации в форме базы данных на информационных но-

сителях. Реестр носит открытый характер и внесенная в него информация подлежит оглашению в «Бюллетене публичной информации».

В некоторых странах деятельность лоббистов реализуется нормативными актами иного уровня. Так, в Германии действует Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге, которым закрепляются нормы поведения лоббистов при их контактах с депутатами. Аналогичные нормы содержатся также в регламентах палат отдельных парламентов. При многообразии правового регулирования лоббизма в различных странах можно выделить общие моменты для подобных нормативных актов. Предметами правового регулирования являются: 1) субъекты лоббистской деятельности; 2) порядок осуществления влияния на депутатов и исполнительную власть; 3) размеры допустимых расходов на лоббистскую деятельность; 4) контроль за лоббистской деятельностью; 5) ответственность за нарушение предписаний в части лоббистской деятельности.

Определенная унификация деятельности лоббистов была обеспечена принятием на уровне Европейского Союза Европейского реестра представителей интересов. Хотя регистрация в Реестре является добровольной, тем не менее, работа лоббистов находится под контролем, т.к. проверяются цели и направления их деятельности. Они также обязаны представлять информацию об источниках их финансирования для того, чтобы были понятны основные цели их деятельности.

Роль оппозиции при рассмотрении законопроектов

В рамках данной работы представляется оправданным более подробно остановиться на роли оппозиции в законодательном процессе на примере французского парламента. Рационализированный парламентаризм, на котором строятся отношения законодательной и исполнительной власти в V республике, практически не оставлял места для реализации законодательных инициатив оппозиции. Невозможность реализовать себя в этой части компенсировалась оппозицией правом внесения поправок, которое приобрело в последние годы фантастические масштабы. Чтобы убедиться в этом, достаточно сослаться на цифры, приведенные в упомянутом докладе Ж.-Л. Варсмана. Так, к законопроекту о выборах региональных советников было внесено 12 805 поправок. 14 888 поправок было внесено на законопроект о регулировании почтовой деятельности и 137 665(!) — на законопроект об энергетическом секторе.¹⁵ Массированное вбрасывание поправок, с одной

¹⁵ Для сравнения: в первую легислатуру (1959-1962 гг.) было внесено 5 000 поправок. Их число удвоилось в четвертую легислатуру (1968-1972 гг.). В одиннадцатую (1997-2002 гг.) оно

стороны, значительно удлиняло время дебатов с целью затормозить принятие закона, с другой — позволяло привлечь общественное внимание к обсуждаемым проблемам. Та же мотивация стоит, очевидно, и за увеличением времени дебатов по законопроектам. Так, дебаты по проекту закона о пенсионной реформе в июле 2003 г. и проекту закона о страховании по болезни длились соответственно 157 и 142 часа. Таким образом, обструкция стала неотъемлемой частью парламентской жизни. Попытки борьбы с нею путем ограничения права на внесение поправок не встретили поддержки Конституционного совета, который усмотрел в этом покушение на «право поправок, гарантированное статьей 44 Конституции».

Правящему большинству, к неудовольствию оппозиции, частично удалось решить эту проблему. Органический закон № 2009-403 от 15 апреля 2009 г. о применении ст. 34-1, 39 и 44 Конституции, принятый в рамках конституционной реформы 2008 г., предусматривает следующее. В соответствии со ст. 13 органического закона поправки парламентариев не принимаются с началом обсуждения текста законопроекта в пленарном заседании. Регламенты палат могут определять условия, на основании которых устанавливается предельная дата внесения поправок. После этого срока принимаются только поправки, исходящие от Правительства и компетентной комиссии. Эти сроки могут быть вновь открыты для членов парламента на условиях, предусмотренных регламентами палат. Кроме того, время выступлений депутатов ограничивалось рамками общего времени дебатов. По-существу, данный закон направлен на ускорение парламентских дебатов и ограничение возможностей обструкции со стороны оппозиции. Представители оппозиции бурно выступили против, усматривая в этом покушение на право поправок и, требуя отставки Председателя Собрания, отказались голосовать за предложенный законопроект. В итоге закон был принят только депутатами правящего правозцентристского большинства.

Восстановление баланса между конституционно-правовыми институтами в пользу парламента авторам реформы видится в реформировании не только законодательной процедуры, но и придании оппозиционным политическим группам статуса реальной оппозиции.

превысило 50 000, а в предпоследнюю, двенадцатую — число поправок достигло рекордной цифры — 240 000. Более того, это ведет к увеличению объема принимаемых законов. Так, закон № 2005-157 от 23 февраля 2005 г. о развитии сельскохозяйственных территорий в редакции правительства содержал 76 статей, в окончательном варианте 240 статей. Еще более примечателен в этом отношении закон № 2006-872 от 13 июля 2006 г. о национальном вкладе в жилища, который от первоначальной версии увеличился более чем десятикратно — с 11 до 112 статей. Как говорится, информация к размышлению.

Расширение прав оппозиции выражается в следующем. В новой редакции ст. 48 Конституции, по одной неделе предоставляется на рассмотрение правительственных законопроектов и проектов закона, исходящих от парламента, и одно заседание отведено на обсуждение законопроектов оппозиции.

Последнее, именуемое «*хартией*» прав оппозиции, нашло отражение в регламентах палат. Конкретное выражение этих прав проявилось в следующем:

- трехкратное увеличение числа заседаний, проводимых по инициативе оппозиционных политических групп;
- возможность председателей оппозиционных политических групп воспротивиться применению «запланированного законодательного времени» («*temps legislatif programmé*») в случае обращения правительства о введении ускоренной процедуры, если шестинедельный срок между внесением и рассмотрением законодательного текста не соблюден;
- предоставление председателям оппозиционных политических групп права добиваться «продления запланированного времени» и «исключительного планируемого времени»;
- закрепление регламентом Национального собрания правила, предусматривающего право оппозиции на председательство в комиссии по финансам;
- расширение состава бюро комиссий, комиссий по расследованию и контролю, с целью гарантировать в них представительство всех политических групп. В части контрольной функции палаты предусматривается:
 - создание *комитета по оценке и контролю*, состав которого должен отражать политический состав палаты, и одним из двух вице-председателей в котором должен быть депутат от оппозиции;
 - предоставление равного времени большинству и оппозиции при реализации такой формы контроля как вопросы правительству и министрам;
 - право оппозиции на первый устный вопрос правительству;
 - включение одного депутата от оппозиции из двух депутатов-докладчиков по докладам комиссий по применению закона;
 - аналогичное правило — и по докладам комитета по оценке и контролю;
 - признание за оппозиционными политическими группами неоднократного права («*droit de tirage*») добиваться создания комиссий по расследованию;
 - признание аналогичного права за каждой политической группой в проведения аналитических исследований комитетом по оценке и контролю.

Таким образом, несмотря на скептическое отношение к конституционной реформе некоторых более

радикально настроенных представителей левых сил, нельзя не признать, что речь идет о конкретном расширении прав оппозиции в парламенте.

Роль разработчиков законопроектов

Достаточно интересен опыт ряда стран в части привлечения легистов (разработчиков законов)¹⁶ к подготовке законопроектов. В этом плане показателен опыт **Канады**, где законопроектная деятельность сконцентрирована в Дирекции законодательных служб Министерства юстиции. Основная законопроектная работа ведется группой редакционных служб данной дирекции. В эту группу помимо ее руководителя и его помощника входят шесть директоров, возглавляющих следующие секции: законодательства; фискальных редакционных служб (финансы); регламентации; редакционных служб по транспорту; редакционных служб по здравоохранению и редакционных служб по окружающей среде.

Несмотря на то, что Дирекция является частью Министерства юстиции, специалисты, входящие в ее состав, участвуют в подготовке законопроектов в соответствии с теми задачами, которые ставятся секретариатом комитета по законодательству внутреннего совета Правительства и планом законопроектной работы Парламента, с целью лучшей организации и последовательной реализации законодательной программы Правительства.

Формально законотворческий процесс начинается с представления в Кабинет Министров докладной записки ответственного министра. В случае одобрения записка обретает качество официального решения Кабинета и передается в двух экземплярах в управление по законодательству. Два законоведа, назначенные для ведения законопроекта, совместно с ответственным лицом, готовят один или несколько, если в этом есть необходимость, черновых вариантов решения той или иной проблемы¹⁷.

Как отмечал представитель Канады Р. Бержерон в своем выступлении на первом Конгрессе Европейской ассоциации содействия законодательству (Льеж, Бельгия, 9-11 сентября 1993 г.), «эта сторона работы требует от законоведа изрядной доли *осмотрительности*, поскольку предложенные им варианты решений будут подвергнуты критике со стороны лучших специалистов соответствующих отраслей права, *уверенности*, так как он имеет право соглашаться лишь с тем, что ему совершенно очевидно, и *дипломатичности*, ибо он должен

поддерживать отношения с высшими руководителями государственных органов и членами Парламента».

Законопроект, подготовленный дирекцией в приемлемой форме, передается в Кабинет Министров и после его одобрения вносится в Палату общин или в Сенат, где после первого чтения становится документом, с которым может ознакомиться общественность. Следует отметить, что поправки, которые вносит в законопроект Правительство после его рассмотрения в той или иной палате, также передаются на доработку тем законоведам, которые разрабатывали законопроект.

«Законовед — важное звено законотворческого механизма; он просеивает через сито своих знаний данные ему установки, дает практические рекомендации, отнюдь не стремясь к подмене лиц, ответственных за подготовку законопроекта; законовед выступает в роли первого критика законодательных предложений, а при редактировании законопроекта нередко выявляет непоследовательность, пробелы, неточности и противоречия правового регулирования, . . . именно он, в случае ошибки, будет судим, как обычно судят пианиста, который допускает в концерте хотя бы одну ошибку», — отмечает упомянутый Р. Бержерон. И с ним трудно не согласиться.

И потому к этому специалисту предъявляются особые требования. Он должен обладать теоретической подготовкой, соответствующим опытом законопроектной работы, знанием конституционного и административного права, правил законодательного толкования, законодательного и регламентарного процесса и федерального законодательства, включая делегированное законодательство. Кроме того, от него требуются познания в информатике, исключительные способности в устном и письменном общении на одном из официальных языков и хорошие — на другом. Особое внимание обращается на его личные качества, включая здравый смысл, такт, межличностные отношения и организационную компетентность, адаптивность к изменениям, способность работать в команде (что важно при совместном редактировании). Устойчивость к стрессам и вклад в ценности министерства рассматриваются как очень важные качества. Следует отметить, что подготовке подобного рода специалистов уделяется особое внимание в большинстве зарубежных стран.

В рамках данной предлагаемого обзора нельзя не остановиться на роли экспертов при разработке правительственных законопроектов. В Швейцарии обычной является практика привлечения к законотворческому процессу экспертов, не работающих в правительственных органах и учреждениях. Практически все значительные законодательные предложения готовятся при помощи специалистов из университетов и других государственных или частных учреждений, профессиональных организаций и частных лиц.

¹⁶ *legist* — в франкоязычных или *drafter* — в англоязычных странах

¹⁷ См.: Чурсина Т.И. Подготовка законопроектов в Канаде // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29-31 мая 2008 г.) // отв. редактор Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 409.

По словам французского юриста проф. М. Лессажа, участие университетских преподавателей и специалистов научных центров в законотворческой деятельности почетно и престижно. Действительно, сам факт привлечения к законопроектной работе выступает как свидетельство признания их компетентности государством и авторитета в профессиональной среде.

Такая внешняя экспертная поддержка может принимать различные формы и использоваться на различных стадиях законотворческого процесса. Правительство или министерство уполномочивает внешнего эксперта подготовить законопроект либо создает экспертную группу или комитет на ранних стадиях законотворческой работы. При выборе экспертов учитываются не только знания и опыт кандидата, но и другие факторы: членство в политической партии, пол и др. Эксперты выполняют важную функцию связующего звена между государственными органами и социальными группами.

Законодательная техника

Придание законопроектам определенной формы закреплено в различных нормативных актах.

В Австралии законопроект обычно состоит из определенных частей, находящихся в определенной последовательности. Каждый законопроект начинается с полного названия, в котором изложены цели законопроекта, а также краткое описание сферы действия законопроекта.

Преамбула является частью законопроекта, но встречается относительно редко. Функция преамбулы состоит в изложении причин принятия, а также в указании объектов предлагаемого законодательства.

Так, например, Закон Австралии 1986 г. содержит короткую преамбулу о том, что Премьер-министр и премьер-министры штатов договорились о принятии определенных мер и, что в соответствии с Конституцией Парламенты всех штатов обратились к федеральному Парламенту о принятии закона.

Методологические и юридико-технические аспекты подготовки правовых нормативных актов в Польше определены Распоряжением Председателя Совета Министров от 20 июня 2002 г. «Правила законодательной техники»¹⁸.

Правила опубликования нормативных актов содержатся в Законе от 20 июля 2000г. «Об опубликовании нормативных и иных правовых актов»¹⁹.

В числе основных инструментов — четко сформулированные требования, предъявляемые к проектам законам. Наряду с нормами Распоряжения Председателя Совета Министров «Правила законодательной техни-

ки» от 20 июня 2002 г. этому посвящены и положения Регламента Сейма и Регламента Сената. Позитивную роль должны сыграть и предварительные обсуждения и экспертизы законопроектов, предусмотренные в законотворческой процедуре.

Законопроекты, вносимые в Сейм, Маршал Сейма направляет для получения заключения в Законодательное Бюро Сейма, а также в Аналитическое Бюро. Оценка проводится, прежде всего, с точки зрения соответствия проекта праву ЕС, а также формальным элементам обоснования. Проект, в отношении которого возникают сомнения, Маршал Сейма направляет в Законодательную комиссию Сейма для получения заключения.

В мае 2013 г. внесен проект изменений Регламента Сената, в числе которых закрепляется право Сената на проведение публичных слушаний по проектам подготовленных палатой законов. Ранее таким правом обладал лишь Сейм.

Еще одной новацией Регламента является процедура, предусмотренная для ликвидации «патовой» ситуации при рассмотрении законов в сенатской комиссии. Если ни одно из представленных на голосование предложений не получает большинства голосов, в отчете комиссии указываются все предложения, а решение о принятии либо отклонении закона отнесено к ведению Сената в целом (пленарного заседания).

В Регламенте также предусматривается возможность получения мнения граждан о рассматриваемых проектах законов с помощью интернет страницы.

В США, контроль за приданием закону формы, соответствующей требованиям, изложенным в конституции и других законодательных актах, осуществляется на стадиях прохождения в палатах конгресса и палатах законодательных собраний штатов. Этому в немалой степени способствует требование, предусматривающее публикацию законопроектов и совместных резолюций на стадии их прохождения в палатах²⁰. В § 106 гл. 2 разд. 1 Свода говорится, что «каждый законопроект или совместная резолюция в каждой палате Конгресса должны после того, как они прошли все стадии рассмотрения палатой, быть опубликованы и скреплены подписью клерка палаты или секретаря сената ... Когда такой законопроект или совместная резолюция прошли обе палаты, они должны быть опубликованы..., скреплены подписью председателей палат и направлены президенту США». Таким образом, должностные лица палат в лице клерка палаты и секретаря сената отвечают за правильность составления законопроекта и совместной резолюции.

¹⁸ “Dziennik Ustaw”, 2002, № 100, poz. 908.

¹⁹ “Dziennik Ustaw”, 2011, № 197, poz. 1172 (в редакции единого текста 2011 г.).

²⁰ Законодательство зарубежных стран: Законодательная техника в США (на федеральном уровне и в штатах). Обзорная информация. Вып. 194 / Н.М. Касаткина; М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1982. 26 с.

Кроме того, законопроект и совместная резолюция рассматриваются специальными органами с точки зрения правильности их формы в соответствии со стадиями прохождения в палатах. Таким органом в палате представителей Конгресса, например, является комитет по управлению делами палаты, на который, помимо прочего, возложены функции по «изучению всех законопроектов, поправок и совместных резолюций после их прохождения палатой; а также контроль в сотрудничестве с сенатом за тем, чтобы все законопроекты и совместные резолюции надлежащим образом прошли все стадии рассмотрения» (§ 693 правил XI палаты представителей). В подготовке законодательных актов на федеральном уровне участвует Исследовательская служба Конгресса США (Congressional research service), которая является специальным подразделением Библиотеки Конгресса с персоналом 600 человек и бюджетом на 2012 г. в размере 106,8 млн. долларов США. В соответствии с Законом 1946 г. «О реорганизации законодательного органа» на эту службу возложены следующие функции: «... по просьбе любого комитета палаты или объединенного комитета (обеих палат Конгресса) выносить рекомендации и оказывать помощь в проведении анализа и оценки предложений законодательного характера, которые ему направляются, или рекомендаций, представленных Конгрессу Президентом или любым исполнительным органом, или иным образом оказывать помощь в создании основы для правильного определения мер, находящихся на рассмотрении комитета; по просьбе или по своей инициативе, еще до того, как к нему обратятся с просьбой, собирать, классифицировать, анализировать и осуществлять переводы, составлять индексы, справочники, сборники, бюллетени или представленные в иной форме данные, имеющие отношение к рассматриваемому законодательству, и передавать такие данные для использования Конгрессом, комитетами и конгрессменами, независимо от их партийной принадлежности или занимаемого положения (в палате представителей или сенате); подготавливать краткое резюме и обзор слушаний, имеющих место в комитетах Конгресса, а также законопроектов и резолюций общего характера, внесенных в каждую из палат».

В Польше Методологические и юридико-технические аспекты подготовки правовых нормативных актов определены Распоряжением Председателя Совета Министров от 20 июня 2002 г. «Правила законодательной техники»²¹.

Правила опубликования нормативных актов содержатся в Законе от 20 июля 2000г. «Об опубликовании нормативных и иных правовых актов»²².

²¹ “Dziennik Ustaw”, 2002, № 100, poz. 908.

²² “Dziennik Ustaw”, 2011, № 197, poz. 1172 (в редакции единого текста 2011г.).

В числе основных инструментов — четко сформулированные требования, предъявляемые к проектам законам. Наряду с нормами Распоряжения Председателя Совета Министров «Правила законодательной техники» от 20 июня 2002г. этому посвящены и положения Регламента Сейма и Регламента Сената.

Оценка регулирующего воздействия закона

В настоящее время во многих зарубежных государствах осуществляется оценка регулирующего воздействия закона. Так во Франции это одна из новелл конституционной реформы 2008 г., касающаяся законопроектной работы. Статья 8 Органического закона от 15 апреля 2009 г.,²³ принятого в дополнение ст. 39 Конституции, обязывает Правительство сопровождать любой вносимый в парламент законопроект *исследованием его воздействия, (l'étude d'impact)*, обосновывающим необходимость принятия нового законодательного акта и последствия его применения.

Впервые понятие «исследование воздействия» применительно к реализации законодательных положений было введено законом № 76-629 от 10 июля 1976 г. о защите природы. Статья 2 закона обязывала проведение комплексного исследования перед работами по обустройству, сооружением новых объектов, которые своим размерами или воздействием на окружающую среду могут нанести ей ущерб. Термин «исследование воздействия» используется для обозначения пояснительных документов, сопровождающих законопроекты и проекты декретов, был введен в правовой лексикон исполнительной власти циркуляром Премьер-министра от 26 июля 1995 г. о подготовке и проведении реформы государства и публичных служб. В циркуляре Премьер-министра от 21 ноября 1995 г. об эксперименте в части исследования воздействия²⁴, «что в отличие от изложения мотивов или презентационных докладов, «исследование воздействия закона» должно содержать точный анализ ожидаемых преимуществ и множества случайностей, подстерегающих законодательный акт». Циркуляр Премьер-министра от 26 января 1998 г. об исследовании воздействия проектов законов²⁵ уточняет, что «цель исследования воздействия состоит в том, чтобы а priori оценить административные, юридические, социальные, экономические, бюджетные последствия намеченных мер и аргументировано убедиться в том, что

²³ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures // Journal Officiel du 13 mai 2009 page 7920.

²⁴ Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État // Journal Officiel du 1 décembre 1995 page 17566.

²⁵ Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat // Journal Officiel du 6 février 1998 page 1912.

заранее оценена вся совокупность последствий публичного решения». Далее. Рядом рабочих групп (Б. Лассера, Д. Манделкерна) определены критерии, методология и иные требования к исследованию воздействия закона. Требование исследования последствий действия закона не распространяются на проекты конституционных законов, финансовые законопроекты, законопроекты о финансировании социального страхования, проекты программных законов, законопроекты о продлении кризисных состояний, а также проекты ордонансов, принимаемых в порядке делегированного законодательства.

В «исследовании воздействия» закона Правительство излагает преследуемые цели, мотивы принятия нового законодательства, состояние правового регулирования в указанной области, связь законопроекта с европейским правом, дает оценку экономических, финансовых, социальных и экологических положений проекта, способы его применения, а также последствий его реализации (ст. 8 закона). Требования, предъявляемые к данному документу, детально описаны в информационном докладе о критериях и контроле исследований воздействия, сопровождающих законопроекты, представленном Национальному собранию депутатами К. Гоасгюаном и Ж. Малло от имени Комитета по оценке и контролю публичной политики.²⁶ Любое лицо может ознакомиться с исследованием последствий рассматриваемого законопроекта на сайте Национального собрания и высказать свои замечания и предложения, которые передаются ответственным депутатам-докладчикам и могут быть представлены в обобщенном виде в приложении к докладу об исследовании.

Таким образом, идея сопровождения законопроектов исследованием последствий их реализации, по существу, рождена и получила свое воплощение в недрах Правительства. Но если ранее эта деятельность носила факультативный характер, то с принятием Органического закона от 15 апреля 2009 г. она становится обязательной. Безусловно, все это направлено на усиление качества закона, а, в конечном счете, на укрепление юридической безопасности. Юридическая безопасность является принципом права, цель которого состоит в защите граждан от вторичных негативных последствий права, в частности, непоследовательности и сложности законов и регламентов (подзаконных актов) и их слишком частым изменениям (юридическая небезопасность).

Традиционно, к факторам риска нарушения юридической безопасности относят: умножение законодательных норм; их чрезмерная сложность; ненадежный, непоследовательный, нечеткий (неудобочитаемый), а также

ненормативный характер положений некоторых законов; обратная сила законов, наносящая чрезмерный вред устоявшимся отношениям. Отслеживание данных рисков в первую очередь входит в задачу *законодательной власти*, которая при принятии закона должна оценить опасные последствия для новой правовой нормы с точки зрения различных критериев. В их числе называются: суверенность законодателя, преследующего общее благо и всеобщий интерес; комплексность рассматриваемого объекта регулирования и затрагиваемых им общественных связей; этические требования; последствия с точки зрения безопасности соответствующих организаций или систем; способность адресатов правового акта вникнуть в его контекст и оценить его значение.

Особое место в этой деятельности отводится *Комитету по оценке и контролю публичной политики* Национального собрания — новому структурному подразделению нижней палаты Парламента. Комитет по оценке и контролю публичной политики был создан в 2009 году по инициативе Председателя Национального собрания. Комитет призван преодолеть ограниченность постоянных комиссий в вопросах, которые носят комплексный характер. Статус Комитета определяется положениями регламента Национального собрания, которые прошли цензуру Конституционного совета на предмет соответствия Конституции. В Комитет входят девятнадцать членов по праву занимаемой должности: председатель, которым является Председатель палаты; председатели восьми постоянных комиссий и комиссии по европейским делам; генеральный докладчик комиссии по финансам; председатель или первый вице-председатель парламентской службы по оценке научных и технологических альтернатив; председатель парламентского представительства по правам женщин и равенства шансов между мужчинами и женщинами; председатели партийных групп. В его состав также входят шестнадцать депутатов, назначаемых партийными группами, в количестве, отражающем политическую конфигурацию палаты. Учитывая преобладание представителей большинства среди членов по праву, из пятнадцати назначаемых членов десять представляют оппозицию, и пять — большинство.

На Комитет возлагается решение трех основных задач. *Во-первых*, проведение работы оценочного характера по межотраслевым вопросам по собственной инициативе или по требованию постоянной комиссии. Участие оппозиции в его работе предусматривается ежегодной программой Комитета. Это выражается в том, что каждая партийная группа может подготовить оценочное исследование. Кроме того, каждое исследование представляется двумя докладчиками, один из которых — от оппозиции. При подготовке доклада докладчики опираются на службы Собрания, посто-

²⁶ Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi. 2009. Bibliothèque des rapports publics — La Documentation française.fr

янный секретариат Комитета, секретариаты постоянных комиссий. К работе Комитета могут привлекаться внешние эксперты Собрания, а также Счетная палата, которая, согласно ст. 47-2 Конституции, оказывает воздействие Парламенту в его контрольной деятельности и должна «оценивать все направления деятельности органов власти в интересах населения».

Во-вторых, Комитет по просьбе председателя комиссии, куда направлен правительственный законопроект, или Председателя Собрания может дать заключение на доклад по исследованию последствий принимаемого закона, которое сопровождает законопроект. Комитет также вправе дать оценку внесенных поправок к законопроекту по просьбе их авторов и с согласия председателя постоянной комиссии.

В-третьих, Комитет призван играть роль «сторожевой башни» (*tour de contrôle*) Национального собрания в его оценочной и контрольной деятельности. В этом качестве он может представлять свои рекомендации информационным службам, создаваемым комиссиями, или Конференции Председателей, координировать подготовку повестки дня и проведение ежемесячной недели публичных заседаний, посвященных в приоритетном порядке вопросам оценки и контроля.

Польша. Активно привлекает в свой арсенал современные юридические технологии законотворческого процесса Польский законодатель. В их числе следует, прежде всего, отметить один из наиболее востребованных в последние годы в мировой практике правотворчества инструмент — оценку регулирующего воздействия (*Oceny skutkow regulacji*). Наряду с правовым мониторингом и правовым прогнозированием этот элемент может стать ключевым в столь необходимом для польского законодательства преодолении сложившейся в последние годы гиперинфляции права.

Отметим, впервые проведение оценки регулирующего воздействия было предписано положениями Регламента Совета Министров. С 2001 г. ОРВ становится интегральной частью процесса разработки, оценки, обоснования и рассмотрения проектов нормативных актов, принимаемых Советом Министров. В соответствии со ст. 9 Регламента, орган, вносящий проект нормативного акта, проводит оценку предполагаемых результатов регламентации, а результаты ОРВ составляют часть обоснования к проекту.

В Распоряжении Председателя Совета Министров от 20 июня 2002 г. «Правила законодательной техники» подчеркивается необходимость проведения углубленного анализа всех социально-экономических последствий перед принятием решения о начале законотворческого процесса.

На основании Закона от 8 августа 1996г. «О Совете Министров», а также Регламента работы Совета

Министров к компетенции Канцелярии Председателя Правительства отнесена координация работ, а также проведение и подготовка оценок социально-экономических результатов в том числе, предполагающих оказать существенное влияние на долгосрочное развитие общества и экономики.

Конкретная сфера и основные правила процедуры разработаны министерством экономики в форме «Директив по оценке результатов регулирования», а Совет Министров принял 1 июля 2003 г. «Методологические основы оценки результатов регламентации».

Однако практическое использование этого элемента подготовки актов, по словам Председателя Правительственного Центра законодательства, можно назвать «ахиллесовой пятой» польского процесса правотворчества. Качество проводимых ОРВ настолько не соответствует европейским стандартам, что превращается в пустую формальность, не способную позитивно повлиять на процесс правотворчества²⁷.

Результатом процедуры ОРВ является формирование обосновывающих материалов, прилагаемых к предложению о введении нового правового регулирования.

Отличие оценки регулирующего воздействия от обычной деятельности государственных органов по обоснованию предлагаемых ими инициатив состоит в том, что указанный процесс является формализованным, проводится по определенным стандартам и предполагает участие в нем третьей стороны, дающей заключение о качестве проводимых обоснований.

В последние годы для повышения эффективности существующего регулирования все более активно внедряется также так называемая ретроспективная оценка регулирующего воздействия (*ex-post analysis*), которая призвана в отличие от прогнозирования последствий предложений о регулировании (*ex-ante analysis*) оценивать реальные эффекты уже действующими предписаниями.

Единой схемы проведения оценки регулирующего воздействия, используемой всеми странами, не существует. Напротив, уполномоченные органы различных стран разрабатывают свои схемы с учетом институциональных, социальных и правовых особенностей и публикуют их в форме руководств.

Общественные консультации. В соответствии с Постановлением Совета Министров от 22 января 2013г. о Программе «Лучшее урегулирование 2015», до момента разработки Советом Министров Директив по проведению Оценки регулирующего воздействия возможно принятие в отдельных министерствах Правил проведения консультаций в качестве документа,

²⁷ Цитируется по: P. Galka. *Legislacja: bylo jakos, bedze jakosc*. "Rzeczpospolita", 16-05-2009.

определяющего и понятно формулирующего основные стандарты проведения в каждом министерстве соответствующих консультаций. Образцом такого документа могут служить «Кодекс консультаций» и документ «Семь правил консультаций», разработанные экспертами в ходе проведения Конгресса свободы в Интернете.

Роль исполнительной власти в оценке эффективности действующих законов

Так, в Швеции в сфере правительственной деятельности данная миссия возложена на Национальное аудиторское управление и на Управление административного развития. Эти органы проводят оценки действия законов, как по собственной инициативе, так и по поручению Правительства. Доклады этих органов публикуются. Можно привести пример Министерства юстиции, которое стало инициатором оценки применения закона о банкротствах и законодательства о совместном жилье лиц, сожительствующих вне брака.

Министерство юстиции может обратиться к своим «собственным» органам, например к Национальному совету по предупреждению преступности для оценки применения уголовного законодательства. Так обстояло дело с анализом нового законодательства о принудительных общественных работах и поправок к законодательству о вождении автотранспорта в состоянии алкогольного опьянения. Министерство может также потребовать проведения анализа применения законодательства теми государственными структурами, которые отвечают за соответствующие сферы государственной деятельности. По поручению Министерства юстиции Управление судоустройства изучило последствия реформы судоустройства, а также изменений законодательства, касающихся ареста и права на предоставление защиты. Управление Генерального обвинителя совместно с Управлением полиции оценивало действие поправок к законодательству, регламентирующему порядок проведения обысков по уголовным делам. Управление государственных тюрем и Совета по условному освобождению лиц, привлеченных к уголовной ответственности, изучили действие новых правил условного освобождения из тюрем. Генеральный прокурор проводил анализ эффективности законодательства о детской порнографии в видеопродукции. Указанные органы проводят исследования действия законодательства и по собственной инициативе.

В Швеции распространена практика обращения Правительства с поручением проведения оценки действия законов к юридическим факультетам. Правительство может обратиться непосредственно к профессорам права с просьбой выступить экспертами в оценке действия законов в той или иной сфере.

Оценка правоприменения может проводиться и другими организациями и учреждениями. Нередко

ассоциации работодателей, профсоюзы, союзы муниципальных органов, объединения фермеров и иные организации, представляющие те или иные группы, приходят к мнению о необходимости исследований эффективности законодательства для обоснования их требований по проведению новых реформ.

Таким образом, исполнительная власть в зарубежных странах является активным участником нормотворческой работы как при подготовке законопроектов, будучи субъектом законодательной инициативы, так и при разработке, принятии и применении нормативных актов во исполнение законов. Принцип разделения властей исключает возможность императивных предписаний законодательной власти обращенных к исполнительной власти в части принятия необходимых мер, в том числе и нормативно-правового характера, направленных на исполнение принятых ею законов. В конечном итоге, действенность законодательства государства в огромной мере зависит от исполнительной власти. И от того, как успешно организована ее деятельность от подготовки законопроекта до его реализации, во многом можно судить об эффективности правовой системы в целом.

Оценивая новейшие тенденции развития законодательного процесса, можно констатировать расширение круга участников этой деятельности, внедрение новых технологий в разработку законопроектов, стремление более четко определить последствия принятия закона.

Информатизация законодательного процесса

В зарубежных государствах получило широкое распространение электронное опубликование нормативно-правовых актов, придающее им силу официальных источников, а также размещение в сети интернет электронных баз данных по законодательным и подзаконным актам, судебной практике, носящее информационный характер. Так, в Австрии, Бельгии, Дании, Испании, Португалии издаются только электронные версии нормативно-правовых актов, имеющие статус официальных источников. В других государствах наряду с официальной электронной версией обнародуются акты на бумажных носителях в официальных изданиях (Великобритания, Венгрия, Канада, Франция). Кроме того, большинство развитых государств мира имеет официальные сайты парламента, правительства, министерств и ведомств, где в режиме on-line публикуются тексты законодательных и подзаконных актов, поправки и комментарии к ним, справочные материалы, стенограммы обсуждений проектов нормативно-правовых актов.

Во многих государствах вопросы электронного законодательства урегулированы на законодательном уровне (Австралия, Австрия, Франция, Канада, Индия, Польша). Так, в Австралии для обеспечения доступа населения к нормативно-правовым актам законом «О

законодательных актах» 2003 г. было предусмотрено создание электронной нормативно-правовой базы данных. Поправки, внесенные в закон «Об опубликовании актов» 1905 г. закрепили обязанность после принятия нормативно-правового акта представлять его электронную версию для внесения в электронную нормативно-правовую базу данных. Она передается на государственный сайт www.comlaw.gov.au, функционирование которого поддерживается соответствующим программным обеспечением. Данный интернет ресурс включает в себя все действующие официальные тексты законодательных актов.

Comlaw находится в ведении Управления законотворчества и издательского дела (OLDP), действующего в рамках Департамента Генерального прокурора Австралии. Данным актом также устанавливаются: сроки регистрации нормативно-правовых актов в электронной базе данных, правила хранения информации в нормативно-правовой базе данных, порядок изменения данной информации, система уникальных идентификаторов для каждого акта, обязанность указания всех внесенных поправок, процедуры исправления ошибок в тексте актов.

В Индии Акт об информационных технологиях 2000 г. законодательно закрепил положение о том, что нормативно-правовые акты должны быть опубликованы в Официальной газете Индии, либо в Электронной газете (ст. 8). При этом датой официальной публикации этих актов будет являться дата того источника, где они были опубликованы ранее. Кроме того, в Индии действует специальный интернет портал, представляющий законодательную базу INDIA CODE TEXTBASE. В ней содержатся все федеральные законодательные акты, причем их версии регулярно обновляются. INDIA CODE TEXTBASE находится в ведении Правительства. Доступ к актам этой базы осуществляется бесплатно.

В Эстонии с 2002 г. существует электронная версия официальной газеты (eRT), где публикуются нормативно-правовые акты, международные договоры и судебная практика (Riigi Teataja). Согласно закону о Riigi Teataja 1999 г. с последующими изменениями, акты, опубликованные в электронном варианте, имели такую же силу, как и опубликованные обычным способом. Эстония является одной из первых стран Европейского союза, которые ввели официальное электронное издание для юридических текстов.

С 1 января 2006 г. eRT — единственная форма официальной публикации эстонских законов, а «бумажная» Riigi Teataja издается только в отдельных случаях, для проверки. Соответствующий сайт находится в ведении Государственной канцелярии Эстонии.

База данных включает в себя изначальные тексты законов, их обновленную редакцию, а также информа-

цию об органе и лицах, внесших ту или иную поправку. Документ, даже утративший силу, не удаляется, рядом с названием отображается его актуальный статус как уже недействующего. Помимо этого, в электронной версии присутствует многоуровневая система поиска, которая позволяет оперативно найти любой документ. Существует два уровня доступа к данным этой базы: общий, когда пользователь может находить и распечатывать документы, вступившие в силу; и авторизованный, когда определенным видам пользователей открыт доступ к информации на стадии принятия законопроекта. К последним относятся, в частности, государственные и муниципальные органы, которые вправе добавлять в базу информацию для публикации, а также государственные агентства, которые следят за правильностью и своевременностью публикуемой информации.

Закон Австрии «О реформировании процесса опубликования закона» 2004 г. предусматривает размещение текста принятого закона в сети интернет с целью его обнародования. Требование официального опубликования текста принятого закона в печатном официальном источнике дополняется требованием об обязательном размещении текста на официальном сайте, действующем при Федеральной Канцелярии (Bundeskanzlei). Размещению подлежит только закон, одобренный верхней палатой Федерального Собрания и подписанный главой государства. Появление текста в сети интернет является официальным опубликованием закона. Кроме того, текст закона публикуется в Федеральном Вестнике Австрии и в вестнике соответствующего субъекта федерации, если речь идет о принятии закона на уровне субъекта федерации. В последнем случае текст закона субъекта федерации также размещается на официальном сайте в специальном разделе. Если в текст закона, размещенного на сайте, вносятся какие-либо официальные изменения, они должны быть отражены и в электронной версии закона. Все изменения сопровождаются специальной пометкой, позволяющей мгновенно их заметить. Если текст закона меняется полностью при сохранении названия закона, на официальном сайте должна быть ссылка на закон в предыдущей редакции. Кроме того, на официальном сайте существует раздел краткого обзора всех вносимых изменений в тексты законов. Принятый закон вступает в силу не сразу после опубликования в сети интернет, а по истечении срока, установленного для вступления в силу с момента его официального опубликования или с момента, установленного в самом законе. Помимо текста закона, на сайте размещаются также комментарии к отдельным его статьям по мере их появления.

В Германии система электронного законодательства существует уже достаточно продолжительное время. Федеральное Министерство юстиции имеет постоянный

контракт с ООО «Юрис» (GmbH Juris), которое занимается размещением текстов принятых законопроектов на официальном сайте в сотрудничестве с информационной службой Федерального Министерства юстиции. Официальным опубликованием текста закона в Германии считается его внесение в Вестник Федеральных Законов (Bundesgesetzblatt) или в Вестник Законов федеральной земли (Landesgesetzblatt). После этого текст закона размещается на официальном сайте, который обеспечивает его электронное обнародование. Размещение текста закона на сайте не является его официальным опубликованием. Закон вступает в силу на 14 день после его официального опубликования в Федеральном Вестнике (или Вестнике Федеральной Земли), либо по истечении определенного срока, который указывается в самом тексте закона. Таким образом, на сайте размещаются законы, либо уже вступившие в силу, либо опубликованные официально, но еще не успевшие вступить в силу. В последнем случае в тексте закона, в самом его начале делается пометка «не вступил в силу».

Во Франции принят Декрет «О способах и последствиях публикации в электронной форме некоторых административных актов» 2004 года. Им определены виды актов, которым для вступления в силу достаточно только электронной публикации. К ним относятся: регламентарные акты (но не ордонансы), посвященные административной организации государства, в частности, декреты об организации центральной администрации, децентрализованных служб государства, а также касающиеся государственных служащих, бюджета и некоторые другие.

Важную роль в информационной политике в правовой сфере играет созданный декретом № 84-940 1984 г. при премьер-министре Национальный центр правовой информатики. Центр является органом, в задачу которого входят концентрация правовой информации с применением автоматизированных средств и ее электронное распространение. В центре сосредоточены следующие юридические документы: международные договоры, законы, регламентарные акты, опубликованные инструкции и циркуляры, национальные коллективные соглашения, решения Конституционного совета, постановления Государственного совета, Кассационного суда, Счетной палаты, а также другие юридические документы, перечень которых устанавливается постановлением премьер-министра на основании заключения Комиссии по координации правовой информатики.

Закон обязывает административные, судебные и иные государственные органы представлять в Национальный центр правовой информатики документы, а в случае необходимости — любую информацию правового характера, зарегистрированные на магнитных носителях. На договорных началах с публичными и

частными органами он может получать и иную правовую информацию. Центр обеспечивает подготовку персонала органов, занятых производством баз и банков юридических данных, согласно специальной методике, установленной им.

Доступ к информации. Многими государствами в последнее десятилетие приняты законы, регламентирующие порядок осуществления конституционного права граждан на информацию (Великобритания, Франция, Индия и др.) Так, в Индии обеспечение доступа к информации регулируется Актом 2005 г. о праве на информацию. В соответствии с ним органы публичной власти обязаны предоставлять информацию населению с помощью доступных и широко распространенных средств, включая Интернет. При этом в каждом государственном органе и учреждении была создана специальная служба, отвечающая за сбор, хранение и предоставление информации лицам, подавшим заявление на получение информации. В указанных законах содержатся также ограничения, необходимые для защиты персональных данных, государственной и коммерческой тайны и т.п.

Для зарубежного регулирования вопросов доступа к нормативно-правовой информации характерна практика расширения круга субъектов, которые вправе создавать, хранить и обмениваться электронной информацией. Так, в Македонии принят Закон об электронном управлении 2009 г., где регулируются отношения между министерствами, органами государственной администрации, судами, муниципалитетами по опубликованию и обмену документами в электронном формате, правила доступа к ним, а также права и обязанности провайдера, осуществляющего собственно публикацию и хранение информации. Закон дает определения электронного документа, информационной системы, провайдера и др. Органом, ответственным за своевременность, полноту и достоверность публикуемой в электронном виде информации является Министерство информационного общества. Кроме того, закон регулирует правила и стандарты представления документов для размещения на электронном носителе в целях обеспечения унифицированного формата соответствующих документов. Для получения доступа к данным и использования системы необходимо пройти процедуру авторизации.

Обширным блоком правового регулирования в зарубежных государствах является совершенствование системы электронного управления и электронного правительства (e-Government). В этой сфере внедряются электронные программы документооборота между государственными органами, государственными органами и гражданами, государственными органами и частными структурами. Программы электронного управле-

ния в зарубежных государствах предусматривают развитие многообразных форм деятельности, связанных с использованием нормативно-правовых актов, с помощью сети интернет. Становится возможным не только получить какую-либо справку или документ, не выходя из дома, но и заключать сделки с контрагентами в электронном виде, подавать иски в суд, осуществлять другие действия, влекущие правовые последствия, при помощи интернета. Для реализации соответствующих программ при министерствах, ответственных за указанные вопросы, создается множество специализированных органов, которые призваны решать организационные, технические и научные проблемы, возникающие в рассматриваемой сфере.

Большое значение придается развитию электронных форм государственной деятельности и обмена информацией на национальном и наднациональном уровне в рамках Европейского Союза. Так, например, вопросы электронного правительства на уровне ЕС находятся в ведении Вице-президента по административным делам. Его задачей является создание нового поколения электронного правительства, открывающего гражданам более широкий доступ к необходимой правовой информации на локальном, национальном и наднациональном уровнях. В 2010 году, в частности, был принят очередной пятилетний план действий, который устанавливает приоритетные направления деятельности в этой сфере, среди которых — улучшение обмена информацией на общем пространстве, расширение возможностей электронного обмена документами, повышение безопасности и степени защиты личных данных, включая ЭЦП, а также расширение правовой базы за счет включения большего количества материалов судебной практики.

Информатизация правотворческого процесса в Польше проходит в рамках общегосударственных пятилетних Планов информатизации государства, разработка которых Правительством предусмотрена Законом от 17 февраля 2005 г. «Об информатизации деятельности субъектов, реализующих публичные задачи»²⁸. Планы предусматривают внедрение новых телекоммуникационных технологий в различные сферы, в том числе для информатизации деятельности субъектов, осуществляющих публичные функции, создания системы «e-Правительство» и «e-законодательство», активного внедрения компьютерных технологий в процессы судопроизводства всех видов, при оказании публичных услуг в электронном виде.

Процесс информатизации проводится поэтапно. Прежде всего, новые технологии были внедрены на

стадии опубликования актов, что должно обеспечить необходимую их доступность для населения. Параллельно новые технологии все активнее внедряются на стадиях подготовки проектов и их обсуждения.

С 1 января 2012 г. в Польше действует официальная электронная база правовых актов. Все законодательные, нормативные и ряд иных правовых актов размещаются на интернет-странице Правительственного Центра законодательства и получают статус официальных источников польского права. Данное правило закреплено изменениями Закона от 20 июля 2000 г. «Об опубликовании нормативных и иных правовых актов».

Акты местного права должны быть также размещены в форме электронных документов, доступ к которым обязаны обеспечить местные органы. В электронной форме в базе размещены также решения Верховного Суда, Конституционного Трибунала, а также иные решения, в том числе и материалы Государственной избирательной комиссии.

Два исключения — международные договоры, в силу своего правового статуса и акты, публикуемые в «Монитор Польский-В»: финансовые отчеты, объявления предпринимателей и т.п.

Все базы электронных источников содержат алфавитные и хронологические каталоги. Данный проект реализуется Правительственным Центром законодательства и Национальной библиотекой, обеспечивающей исполнение его технологической составляющей.

Текстовые версии «Дзеника устав» и «Монитор Польского» будут получать Президент Республики, Национальная библиотека и Архив новых актов.

Электронный вариант правового документа должен иметь в своем тексте подтверждение аутентичности с оригиналом, а также снабжен электронной подписью органа, принявшего данный акт. При этом направляемый для опубликования в электронном виде документ должен содержать визу в отдельном приложении, также снабженном электронной подписью органа, издающего ведомственный журнал (предусмотренную п. 4 ст. 15 Закона «Об электронной подписи»).

Необходимые технические параметры, которым должен соответствовать электронный документ, содержащий нормативные либо иные правовые акты, направляемый для опубликования в электронном виде, определяется министром администрации и информатизации.

Официальным издателем правовых и иных нормативных актов является Председатель Совета Министров, действующий с помощью Канцелярии Председателя Правительства и Правительственного Центра законодательства. При этом Канцелярия и Центр могут поручать специализированным подразделениям некоторые задачи, связанные с опубликованием и обеспе-

²⁸ «Dziennik Ustaw», 2005, № 64, poz. 565.

чением доступа к правовым источникам в электронной форме.

К числу кардинальных изменений, связанных со стадией разработки и прохождения правовых актов, являются новеллы от 7 января 2011 г. внесенные в Регламент работы Совета Министров. Предусмотрено создание электронной Системы информации о процессе правительственного правотворчества. На интернет странице Правительственного Центра законодательства, начиная с 1 февраля 2011 г., размещаются проекты принципов законопроектов, проекты законов, проекты распоряжений Совета Министров, а также все документы, связанные с работой над этими проектами. Кроме того, с 1 июля 2011 г. доступны также проекты распоряжений министров.

Для реализации этого проекта Центр подготовил документ «Функциональная опись правительственной системы информации»²⁹.

Информация размещена в данной системе в виде сканированных документов в формате PDF либо ином доступном формате, обеспечивающем не только достоверность и аутентичность, а также общедоступность

документов. Система предполагает возможность представления мнения о проекте, а также предусматривает возможность подписки на информацию об интересующих проектах и ходе их обсуждения.

Электронная платформа ОРВ (министерства экономики)

В настоящее время после принятия правового акта его обоснование вместе с приложением в виде Оценки Регулирующего Воздействия (ОРВ) перестает быть его частью. Однако именно обоснование к проекту может стать основным документом, дающим возможность целостного толкования правового акта.

Для этого и был создан портал (электронная платформа), содержащий аналитические материалы, а также лучшие варианты ОРВ. Данный портал доступен всем работникам администрации.

В мае 2013 г. подготовлены изменения в Регламент Сената, предусматривающие возможность учета мнения граждан по обсуждаемым законопроектам с помощью интернет страницы Сената.

Библиографический список:

1. Лафитский В.И. Законодательный процесс // Очерки конституционного права иностранных государств: учеб. и науч.-практ. пособие. М.: Спарк, 1999. С. 184-203.
2. Пилипенко А.Н. Франция: усиление роли парламента // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. №5(24), 2010. С. 48.
3. Касаткина Н.М. «Государственный совет (европейская модель)» // Журнал российского права. 2003. №12. С. 89-101.
4. Законодательство зарубежных стран: Законодательная техника в США (на федеральном уровне и в штатах). Обзорная информация. Вып. 194 / Касаткина Н.М.; М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1982. 26 с.
5. Чурсина Т.И. Подготовка законопроектов в Канаде // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29-31 мая 2008 г.) // отв. редактор Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 409.
6. Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre Journal officiel du 1 février 1997 page 1720.
7. Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois Journal officiel du 7 mars 2008 page 4233.
8. Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit Journal officiel du 8 juillet 2011 page 11835.
9. "Dziennik Ustaw", 2003, № 24, poz. 199.
10. "Monitor Polski", 2002, № 13, poz. 221.
11. "Monitor Polski", 2005, № 46, poz. 633.
12. Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procedure de consultation. RSDF. 172.061.
13. Ordonance du 17 août 2005 sur la procedure de consultation. RSDF.172061.1.
14. "Dziennik Ustaw", 2002, № 100, poz. 908.
15. "Dziennik Ustaw", 2011, № 197, poz.1172 (в редакции единого текста 2011 г.).
16. "Dziennik Ustaw", 2002, № 100, poz. 908.
17. "Dziennik Ustaw", 2011, № 197, poz.1172 (в редакции единого текста 2011 г.).
18. Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procedures // Journal Officiel du 13 mai 2009 page 7920.

²⁹ Электронный каталог актов на www.rcl.gov.pl; www.dziennikiurzedowe.gov.pl-инфокиоск Центра законодательства.

19. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État // Journal Officiel du 1 décembre 1995 page 17566.
20. Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.//Journal Officiel du 6 février 1998 page 1912.
21. Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi. 2009. Bibliothèque des rapports publics — La Documentation française.fr.
22. P.Galka. Legislacja: bylo jakos, bedze jakosc. "Rzeczpospolita", 16-05-2009.
23. "Dziennik Ustaw", 2005, № 64, poz. 565.
24. Электронный каталог актов на www.rcl.gov.pl; www.dziennikiurzedowe.gov.pl-инфокиоск Центра законодательства.

References (transliteration):

1. Lafitskiy V.I. Zakonodatel'nyy protsess // Ocherki konstitutsionnogo prava inostrannykh gosudarstv . Uchebnoye i nauchno-prakticheskoye posobiye. M.: Spark, 1999. S. 184-203.
2. Pilipenko A.N. Frantsiya: usileniye roli parlamenta // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. № 5 (24), 2010. S. 48.
3. Kasatkina N.M. «Gosudarstvennyy sovet (yevropeyskaya model')» Zhurnal rossiyskogo prava, 2003, № 12, s. 89-101.
4. Zakonodatel'stvo zarubezhnykh stran: Zakonodatel'naya tekhnika v SSHA (na federal'nom urovne i v shtatakh). Obzornaya informatsiya. Vyp. 194 / N.M. Kasatkina; M.: Izd-vo VNIISZ, 1982. 26 s.
5. Chursina T.I. Podgotovka zakonoprojektov v Kanade // Effektivnost' zakonodatel'stva i sovremennyye yuridicheskiye tekhnologii (materialy zasedaniya Mezhdunarodnoy shkoly — praktikuma molodykh uchenykh — yuristov. Moskva, 29-31 maya 2008 g.) // otv. red. T.YA. Khabriyeva. M , 2009. S .409.