



МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Оценка
Регулирующего
Воздействия

ОБЗОР

законодательного процесса в зарубежных странах

Министерство экономического развития Российской Федерации
Департамент оценки регулирующего воздействия
Москва 2017



Содержание

Список используемых сокращений.....	4
ВВЕДЕНИЕ	5
ОЭСР	8
Австрия	8
Бельгия.....	10
Болгария	14
Великобритания.....	17
Венгрия	32
Германия	35
Дания	39
Испания.....	46
Италия.....	51
Нидерланды	57
Норвегия	58
Польша.....	64
Финляндия.....	66
Франция.....	74
Чешская Республика	81
Швеция	91
АТЭС	94
Австралия	94
Вьетнам.....	98
Канада.....	106
Китай	109
Республика Корея	118
США	123
Япония	133
Иные интеграционные группировки.....	139
Аргентина	139
Бразилия	142



Куба	145
Марокко.....	147
Сербия.....	149
ЮАР	154
Заключение	160
Алфавитный указатель стран	162



Список используемых сокращений

- **АКТ** – страны Африки, Карибского бассейна и Тихого океана
- **АТЭС** – Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
- **ЕС** – Европейский Союз
- **МЕРКОСУР** – общий рынок стран Южной Америки
- **НПА** – нормативный правовой акт
- **ОВ, ОРВ** – оценка воздействия, оценка регулирующего воздействия
- **ОЭСР** – Организация экономического сотрудничества и развития
- **САМ** – Союз арабского Магриба
- **ЭЦП** – электронная цифровая подпись



ВВЕДЕНИЕ

Право является одним из основных столпов, на которых стоит любое современное государство. Именно законы устанавливают рамки должного поведения, регулируют правоотношения в различных сферах. Верховенство права гарантирует стабильность и предсказуемость как внутригосударственной, так и международной жизни. Но любой закон, прежде, чем стать таковым, должен пройти определённые стадии, которые должны будут гарантировать его актуальность, справедливость, важность для общества. Этот путь - законодательный процесс.

Законодательным процессом принято считать совокупность последовательных этапов, логически связанных между собой, благодаря которым на свет появляются законы, регулирующие различные аспекты общественных отношений. В ходе него различные государственные органы аккумулируют свои усилия с единственной целью – создания эффективного закона, который укрепит правовую систему государства.

Несмотря на кажущуюся простоту, законодательный процесс является не только государственной деятельностью. Важно, чтобы в отношении той или иной новой нормы в обязательном порядке было достигнуто общественное согласие. Поэтому в нём также активно должны участвовать и граждане страны, предприниматели, юридические лица, то есть все категории, чьи интересы могут быть затронуты новым законом и, следовательно, должны быть в обязательном порядке учтены.

Российская Федерация, как это провозглашено в ч.1 ст. 1 Конституции, является правовым государством¹. Это означает, что наиболее значимые сферы жизни, начиная с семьи и собственности и заканчивая экономикой и обороной, регулируются законом. Поэтому для России крайне важно иметь эффективный и максимально отточенный законодательный процесс. Правовая система, создаваемая благодаря ему, призвана повысить качество жизни граждан, выполнить социальные гарантии, взятые перед ними, а также обеспечить устойчивое развитие экономики.

Вместе с тем невозможно достичь идеального законодательства. Путь его совершенствования это дело не одного десятилетия и не одного государства. Весь мир, каждая

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, № 4, ст. 445.

страна имеют свой собственный законодательный процесс, основанный на их уникальном правотворческом опыте и неповторимой истории. Таким образом, государства методом проб и ошибок постепенно совершенствуют свои правовые системы.

Также необходимо отметить роль глобализации. Она привела к взаимному проникновению внутригосударственных правовых систем. Отдельно стоит упомянуть всемирные и региональные интеграционные группировки, которые сближают государства в экономической и правовых сферах.

Для Российской Федерации крайне важно поддерживать высокий уровень законодательства. В связи с этим Министерство экономического развития Российской Федерации подготовило настоящий обзор. Благодаря ему у русскоязычного читателя появляется возможность ознакомиться с особенностями законодательного процесса различных стран мира, таких как США, Китай, Франция, Великобритания и многих других. Важно отметить, что исследование проводилось как в отношении стран романо-германской правовой семьи, к которой относится Российская Федерация, так и англо-саксонской, что лишний раз гарантирует стремление к объективности и всеобъемлемости приведённой информации.

В связи с тем, что глобализация, в первую очередь, происходит на основе сближения рынков стран, их экономик и, следовательно, законодательства, регулирующего эту сферу, принято решение объединить обозреваемые страны в несколько крупных блоков. В первую очередь это государства – участники ОЭСР как одной из крупнейших экономических интеграционных группировок, куда входят, например, Россия, США, Франция, Япония. Следующий блок – страны АТЭС, включающего в себя такую крупную экономику как Китай. Наконец, третьим блоком идут страны, входящие в другие интеграционные группировки. Это Аргентина и Бразилия (МЕРКОСУР), Куба и ЮАР (АКТ), Сербия (кандидат в члены ЕС) и Марокко (САМ).

Основная цель, преследуемая настоящим сборником, – совершенствование российского законодательного процесса. Благодаря собранной информации появляется возможность для дальнейшего проведения сравнительно-правового исследования, которое бы выявило наилучшие зарубежные законодательные практики и их заимствования.

Данное издание является в своём роде уникальным. Оно одним из первых старается описать процессы принятия законов сразу в двадцати восьми странах, большинство из которых – ведущие экономики мира. В связи с этим его ценность и актуальность не вызывают сомнений.

Благодаря настоящему сборнику читатель сможет ознакомиться со следующей информацией:



- основными стадиями законодательного процесса;
- видами принимаемых законов;
- субъектами законодательной инициативы;
- процедурой оценки регулирующего воздействия;
- особенностями англо-саксонской правовой системы.

В дальнейшем настоящий обзор может быть положен в основу совершенствования российской системы права, направленного на улучшение выполнения государством взятых на себя внутренних и внешних обязательств и, как следствие, повышения репутации и престижа в глазах своих граждан и мирового сообщества. Также он окажется полезным источником информации при проведении занятий в высших учебных заведениях различного профиля, связанных с изучением государства и права зарубежных стран.

Материал подготовлен при содействии торговых представительств Министерства экономического развития Российской Федерации. При использовании информации, размещённой в сборнике, ссылки обязательны.



ОЭСР

Австрия

Австрия является федеративным государством, что обуславливает наличие в процессе принятия законов ряда характерных особенностей. Законодательный процесс прошёл длительный путь становления и развития, что позволило выработать действенную и эффективную систему мер по подготовке и принятию нормативных правовых актов. В Австрии большое внимание уделяется планированию и прогнозированию законодательной деятельности, учёту мнений и интересов субъектов федераций не только путём предоставления им возможности высказывать свою позицию через представителей в верхней палате парламента, но и благодаря предметным консультациям на различных стадиях законодательного процесса. Процесс законотворчества традиционно отличается особой взвешенностью, скрупулёзностью и тщательностью принимаемых решений, что положительным образом сказывается как на качестве издаваемых законов, так и на стабильности действующего законодательства.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими законотворческий процесс в Австрии, являются:

- Федеральный Конституционный Закон - Конституция Австрийской Республики²
- Федеральный закон о выборах в Национальный Совет³
- Закон об осуществлении народной инициативы⁴
- Закон о проведении народного голосования⁵
- Закон о Бюллетене федеральных законов⁶
- Регламент Бундесрата Австрийской Республики⁷
- Закон о Регламенте Национального Совета⁸
- Регламент Федерального Правительства Австрийской Республики⁹

Второй раздел Конституции Австрийской Республики посвящен австрийскому парламенту

² (Bundesverfassungsgesetz (B-VG) 1920 // BGB1.1 Nr. 54/2005)

³ (Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats - Wahlordnung 1992 - NR WO) // BGB1. Nr. 471/1992)

⁴ (Volksbegehrgesetz vom 27. Juni 1973 // BGB1. 344/1973)

⁵ (Volksabstimmungsgesetz 1972 // BGB1. Nr. 79/1973)

⁶ (Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 1996 // BGB1.1 Nr. 24/2003)

⁷ (Geschäftsordnung des Bundesrates 1988 // BGB1. Nr. 361/1988)

⁸ (Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) // BGB1 №410/1975)

⁹ (Verordnung der Bundesregierung 1981 // BGB1. Nr. 611/1981)



и законодательному процессу. Парламент состоит из двух палат:

- Нижняя палата (Национальный совет) избирается населением прямыми выборами на пять лет;

- Верхняя палата (Бундесрат) – это орган представительства земель. Члены верхней палаты избираются парламентами земель (ландтагами).

Закон должен быть последовательно принят Национальным советом и Бундесратом и передан для подписания президенту. Бундесрат не может отклонить принятый Национальным Советом закон, а вправе лишь подать протест на него, который достаточно легко может быть преодолен Национальным Советом. Законодательство предусматривает, как правило, три чтения законопроекта. Принятые парламентом законы приобретают свой конституционный статус после их подписания Федеральным президентом, а также контрассигнации Федеральным канцлером и последующего официального опубликования. Причём, ни Федеральный президент, ни Федеральный канцлер не обладают правом отклонения принятого закона.

Ведущим субъектом права законодательной инициативы в Австрии выступает правительство. Правом законодательной инициативы наделён также и Бундесрат Австрийской Республики, однако он обладает меньшим объёмом полномочий в законодательном процессе.

Австрийская правовая система устанавливает требования о коллективном инициировании депутатами законодательного процесса (требуется подпись 5 депутатов Национального Совета). Причинами, обусловившими введение указанных ограничений, являются, с одной стороны, попытка повышения эффективности законодательного процесса, а с другой – произведение качественного отсева законопроектов и выявление тех из них, которые пользуются наиболее широкой поддержкой.

Законодательство наделяет правом законодательной инициативы и такой субъект, как граждане, то есть закрепляет на федеральном уровне, так называемое «право народной инициативы». В Австрии могут внести народную законодательную инициативу в нижнюю палату парламента (Национальный совет) 100 тысяч избирателей или 1/6 часть жителей трёх земель, обладающих правом голоса.

Также следует отметить, что в Австрии был издан специальный справочник, содержащий единые для всех субъектов права законодательной инициативы методические рекомендации по подготовке проектов законов, которые, хотя и не обязательны к применению, но служат вспомогательным средством и надёжным ориентиром для всех субъектов законопроектной деятельности.



Бельгия

В Бельгии к нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти относятся законы и подзаконные акты (королевские и министерские постановления).

Законодательным органом Бельгии на федеральном уровне является Федеральный парламент, состоящий из Палаты представителей и Сената.

Согласно ст. 74 Конституции Бельгии федеральная законодательная власть осуществляется королём, Палатой представителей и Сенатом.

Сенат принимает участие в принятии законов только в случаях, определённых в ст. 77 и 78 Конституции:

- пересмотр Конституции;
- вопросы, которые должны быть урегулированы двумя палатами согласно Конституции;
- законы, касающиеся органов немецкого Сообщества и его финансирования;
- законы, касающиеся финансирования политических партий и расходов на проведение выборов;
- законы, касающиеся Сената и статуса сенаторов;
- законы, которые должны быть приняты специальным большинством;
- законы, касающиеся Государственного совета;
- законы о соблюдении международных обязательств.

Право законодательной инициативы принадлежит королю и членам Палаты представителей. Сенат вправе выступать субъектом законодательной инициативы только по вопросам, обозначенным в ст. 77 Конституции.

Если законодательная инициатива исходит от короля (правительства), речь идет о проекте закона (*projet de loi*). Кабинет заинтересованного министра разрабатывает предварительный проект закона, который направляется на утверждение в Совет министров.

Предварительный проект закона также направляется в Департамент по законодательству Государственного совета, который должен дать своё юридическое заключение. Заключение Государственного совета должно отвечать следующим характеристикам:

1. Заключение должно носить юридический характер и не должно касаться целесообразности и своевременности разрабатываемого проекта закона. Так, в заключении



не может быть указано, что размер налога завышен, но может идти речь о нарушении принципа равенства при уплате налогов.

2. Заключение должно быть мотивированным.

3. В тексте заключения должны содержаться рекомендации о том, как устранить выявленные недостатки проекта закона.

4. Заключение не имеет обязательного характера. Вместе с тем, орган государственной власти, получивший заключение, должен внимательно его проанализировать и предоставить свои объяснения по данному заключению в пояснительной записке к проекту.

5. Заключение по проектам законов и законодательных предложений носит конфиденциальный характер и не публикуется в средствах массовой информации.

Из данного правила есть исключения. Так, заключение Совета:

- прилагается к предварительному проекту закона и публикуется в парламентских документах;
- в определённых случаях прилагается к проекту королевского постановления и публикуется в «Монитор Бельж»;
- может быть предоставлено по заявлению заинтересованного лица, которое направляется министру, получившему данное заключение.

Согласно ст. 74 Регламента работы Палаты представителей, проекты законов, подготовленные Правительством, представляются в палату на французском и нидерландском языках одновременно со следующими документами:

- пояснительной запиской;
- заключением Государственного совета;
- анализом влияния законопроекта на интересы субъектов, затронутых регулированием данного закона;
- заключением Высшего совета юстиции, если законопроект затрагивает функционирование судебной системы.

Если законодательная инициатива исходит от одного или нескольких членов Палаты представителей, речь идет о законодательном предложении (*proposition de loi*). Законодательные предложения автоматически не направляются в Государственный совет. Вместе с тем, президент Палаты представителей может в любой момент запросить заключение Совета по вопросу законодательного предложения. Президент обязан получить заключение Совета, если треть членов Палаты этого требуют.



Законодательное предложение направляется президенту Палаты представителей для рассмотрения. Президент Палаты направляет проекты и законодательные предложения в различные комиссии в зависимости от направления их деятельности. Комиссии могут быть как постоянными, так и временными.

Заседания комиссии проводятся в присутствии заинтересованного министра, вместе с которым присутствуют члены его кабинета. Для рассмотрения проектов и предложений на заседании должно присутствовать большинство членов комиссии. По итогам заседания комиссии составляется письменный отчёт, который включает в себя анализ проведённого обсуждения, предложения о принятии, внесении изменений, либо отклонении законопроекта или законодательного предложения. Если проект закона затрагивает финансовые вопросы, комиссия может запросить заключение специальной комиссии по финансовым вопросам и бюджету.

Отчёт о проведённом заседании комиссии переводится и распечатывается не менее чем за три дня до пленарного заседания Палаты представителей. На пленарном заседании члены Палаты голосуют за каждую статью, а потом за весь проект в целом.

В случае если рассматриваемый проект закона касается вопросов, указанных в ст. 77 Конституции, проект закона или законодательное предложение могут быть направлены как в Палату представителей, так и в Сенат. После рассмотрения в первой палате, проект передаётся на рассмотрение во вторую палату. Проект закона должен быть одобрен двумя палатами.

По вопросам, обозначенным в ст. 78 Конституции (о соблюдении международных обязательств, о Государственном совете), предусмотрена отдельная процедура рассмотрения проектов законов и законодательных предложений. В данном случае субъектом законодательной инициативы могут выступать депутаты Палаты представителей или Король как глава исполнительной власти.

Проекты законов и законодательные предложения направляются на рассмотрение в Палату представителей. Проект рассматривается комиссией, а затем на пленарном заседании в Палате. После его одобрения проект передаётся в Сенат. Сенат должен рассмотреть проект в течение 30-ти дней. Если Сенат не вносит в проект изменений, либо не принимает в установленный срок решения, проект передаётся Палатой представителей на подписание Королю.

Если Сенат вносит в проект изменения, проект возвращается в Палату представителей на повторное рассмотрение. При этом Палата представителей принимает окончательное решение по проекту. Она может согласиться или не согласиться с изменениями, внесёнными Сенатом, внести



новые изменения, согласовать текст в новой редакции. После этого проект передаётся Королю на подписание.

Законы подлежат обязательному официальному опубликованию в бельгийском бюллетене «Монитор Бельж» и, если в законе не указана другая дата, вступают в силу на десятый день после их официального опубликования.

В Бельгии королевское постановление является актом федеральной исполнительной власти. Королевское постановление готовится по инициативе одного или нескольких министров либо государственного секретаря. В определённых случаях постановление рассматривается на заседании Совета министров. Король только подписывает постановление, которое также парафируется одним или несколькими министрами или государственным секретарём. Часто королевские постановления принимаются во исполнение законов. Королевское постановление вступает в силу на десятый день после его официального опубликования.

Болгария

По мнению специалистов, современный нормотворческий процесс в Болгарии перегружен и малоэффективен. Так, Болгарская индустриальная палата (одно из ведущих деловых объединений страны) провела исследование, согласно которому в период с 2010 по 2015 годы было внесено на рассмотрение Народного собрания 1628 законопроектов, из которых принято 792 закона, что, по мнению экспертов палаты, подтверждает значительный «законодательный брак» и неэффективное использование административного ресурса. В течение рабочего года (130 дней) болгарские парламентарии принимают 137 законов, в то время как, например, в Великобритании за это же время принимается 31 закон.

За указанный шестилетний период наиболее часто изменениям в Болгарии подвергалось налоговое законодательство (в 77% процентах случаев через переходные и заключительные положения законов). Кроме того, по количеству изменений лидируют Закон об энергетике (12 изменений), Трудовой кодекс (10 изменений), Закон о государственных закупках (9 изменений).

По Закону о нормативных актах предусмотрен 14-дневный срок, в течение которого заинтересованные лица могут направить свои комментарии относительно размещённого на сайте регулирующего органа проекта акта. Однако Закон не предусматривает порядка учёта указанных комментариев в дальнейшей работе над актом.

Кроме того, статья 15 Указа о применении Закона о нормативных актах предусматривает его направление разработчиками в другие ведомства и заинтересованные организации для ознакомления, а также возможность внесения изменений в проект акта по итогам обсуждения, однако процедура, сроки и порядок учёта предложений и замечаний к проекту акта законодательно не описаны.

В настоящее время в Болгарии идет работа над подготовкой изменений в Закон о нормативных актах, которые направлены на совершенствование процесса подготовки, согласования и принятия нормативных актов через введение института оценки воздействия (ОВ). Введение данного института имеет целью создание правового инструмента содействия процессу принятия решений, а также улучшение качества, прозрачности, обоснованности и стабильности регуляторной политики государства.

По оценкам экспертов, ОВ должна обеспечить следующее:



- аналитический подход при изучении экономических, социальных, экологических и других последствий, а также расходов, доходов и рисков от различных вариантов решения той или иной ситуации;

- гарантии того, что законодательный процесс будет базироваться на доказательствах и фактах.

Внедрение данного института в Болгарии происходит с учётом опыта других стран ЕС, прежде всего Голландии, Великобритании и Дании, а также ЕС в целом, где данный институт применяется более 10 лет.

Для введения ОВ в законодательный процесс Советом по административной реформе в апреле 2015 года в Болгарии была разработана и утверждена специальная концепция.

Законопроект о введении ОВ направлен на сокращение объёма законодательного регулирования. Законопроектом предлагается следующее:

- использование в нормотворческом процессе онлайн общественных консультаций, которые будут проводиться одновременно на сайте ведомства, издающего нормативный акт, и Портале общественных консультаций;
- установление срока указанных консультаций от 14 до 30 дней, а также возможности при необходимости сократить данный срок, но не менее чем до 14 дней;
- размещение в сети Интернет справки о предложениях, принятых и отклонённых в процессе общественных консультаций.

Планируемые изменения могут быть обобщены следующим образом:

- введение института ОВ, в том числе на стадиях до и после издания нормативного акта с акцентом на предварительную процедуру ОВ;
- планирование ОВ, в том числе посредством введения частичной и полной оценки (частичная ОВ будет проводиться в отношении каждого принимаемого акта);
- решение о проведении полной ОВ будет приниматься на базе частичной ОВ;
- утверждение Советом министров плана нормотворческой работы на шестилетний период;
- определение обхвата ОВ (предполагается, что ОВ будет распространяться на законы и подзаконные акты Совета министров);
- введение общественных консультаций (предусматривается разработка обязательной и транспарентной процедуры общественных консультаций,



позволяющей привлечь заинтересованные стороны к работе над проектом нормативного акта);

- оценка соответствия законодательства взятым Болгарией обязательствам в области защиты прав человека в рамках Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод и практике Европейского суда по правам человека.

Описанные изменения Закона о нормативных актах направлены на реализацию целей, заложенных в ряде стратегических актов:

- Программа правительства по стабильному развитию Болгарии на период 2014-2018 годы;
- Стратегия развития государственной администрации на период 2014-2020 годов;
- Национальная программа развития Болгарии 2020;
- Национальная программа реформ Болгарии во исполнение Стратегии «Европа 2020»;
- План действий Болгарии по инициативе «Партнёрство в целях открытого управления»;
- Актуализированная стратегия продолжения реформы судебной системы, принятая Советом министров и одобренная Народным собранием.



Великобритания

В силу особенностей исторического развития правовые системы России (континентальная, романо-германская) и Великобритании (англо-саксонская), так же как составляющие их элементы, в том числе формы нормативных правовых актов, существенно различаются.

Понятие «норма права» (legal rule) в британской правовой системе не является столь же фундаментальным и часто используемым как в континентальной (романо-германской) правовой семье¹⁰, на уровне правовой доктрины его общепризнанное толкование отсутствует. Поэтому понятие правовой нормы трактуется британскими юристами гораздо шире и многообразнее, чем юристами континентального права.

Британская норма права – это любое правило поведения, зафиксированное в источниках права и признаваемое, защищаемое британскими судами, вне зависимости от того, носит ли такое правило общий или индивидуальный характер. Если правило поведения в Великобритании не снабжено судебной защитой, оно не может трактоваться как норма права. Это может быть норма морали, религиозная норма, местное или парламентское обыкновение, но не норма права.

По субъектам установления (Парламент Великобритании (далее – Парламент), высшие британские суды) и ведущему текстуальному источнику (законы, принятые Парламентом (Acts of Parliament) – так называемые «статуты» и судебные решения) британские нормы права делятся на прецедентные, созданные судьями высших судов, и статутные, установленные Парламентом или органами, которым он делегировал часть своих законотворческих полномочий. Данная «двойственность» норм (законодательные и судебные) британского права отличает их от норм романо-германского права, которые содержатся исключительно в законодательстве, а не в судебных решениях (которые официально не признаются источниками права, но могут обладать некоторым авторитетом, если подтверждены решениями по схожим делам).

В связи с тем, что формой правления Великобритании является конституционная монархия¹¹, глава государства (монарх) формально обладает широкими полномочиями:

- созыв и роспуск Парламента;

¹⁰ Согласно Постановлению Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.96 N 781-III ГД под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

¹¹ Британская монархия - древнейший институт британского государства, лишь с 1649 по 1660 г. существовала республика Кромвеля.



- назначение и смещение премьер-министра и членов правительства, других высших должностных лиц и судей, а также высших церковных иерархов;
- право вето на акты Парламента;
- определение основных направлений внутренней и внешней политики в тронной речи при открытии Парламента;
- объявление войны и мира;
- заключение международных договоров и др.

Практически же все эти и многие другие полномочия монарха осуществляются правительством, которое несёт ответственность за издаваемые монархом акты, поэтому все эти акты контрасигнуются¹² премьер-министром.

Правительство формируется после парламентских выборов лидером партии, получившей парламентское большинство в Палате общин. По рекомендациям премьер-министра монарх назначает остальных членов правительства. Премьер-министр и основные министры входят в кабинет, состоящий из 18-25 членов правительства (далее – Кабинет). Состав правительства может достигать до 100 человек, включая государственных министров и парламентских секретарей.

Разработкой основных законопроектов, деятельностью государственного аппарата, определением внешней и внутренней политики руководит Кабинет. Правительство широко пользуется не только своим правом законодательной инициативы, но и правом издания актов делегированного законодательства, являющихся источником права, по своей сути, наиболее близким к подзаконным актам в российском законодательстве.

Парламент Великобритании является одним из древнейших в мире. Законодательная функция парламента реализуется через его постоянные и временные комитеты. Правом законодательной инициативы пользуются как члены парламента, так и члены правительства (которые обязательно должны быть депутатами одной из палат), причём законопроекты (Bills) правительства имеют приоритет и могут быть внесены в любое время. Законопроект проходит три чтения. Будучи одобренным Палатой общин в третьем чтении, он направляется в Палату лордов. После одобрения Палатой лордов и получения Королевской санкции (Royal Assent) законопроект вступает в законную силу и становится Законом парламента (Act of Parliament).

Предусмотрены также специальные законодательные процедуры: делегированное законодательство (нормативные акты, издаваемые правительством на основании законов),

¹² Подписание премьер-министром исходящего от него нормативного акта означает, что именно он в первую очередь несёт ответственность за этот акт.

рассмотрение финансовых законопроектов по так называемой финансовой процедуре и рассмотрение частных законопроектов, поданных в форме петиций.

Первичное законодательство

Важность британских источников права варьируется от сферы к сфере права и от одного периода истории к другому. Например, в англо-саксонский период перед норманнским завоеванием Англии в 1066 году право было в основном обычным, и вмешательство в него со стороны Короны имело незначительный характер. Несколькими столетиями позднее произошло важнейшее изменение и общее право, берущее свою юридическую силу из судейского права и прецедентов, становилось доминирующим источником. В двадцатом веке судейское право все ещё обладало значительной важностью, но законодательство становилось гораздо более важным в течение последнего столетия, что является тенденцией, которая возросла в связи с вступлением Соединённого Королевства в Европейское Сообщество.

В настоящее время основными актами так называемого «первичного» законодательства являются Законы парламента (Acts of Parliament) – статуты, под которыми понимаются формальные, оформленные в письменном виде акты, исходящие от высшего законодательного органа страны - Парламента, которые принимаются по особой процедуре и обязательны для соблюдения. В статуте документально отражается воля законодателя (Парламента) и раскрываются его намерения, касающиеся рассматриваемого в законе вопроса.

По содержанию нормы британского законодательства можно условно классифицировать на материальные, определяющие права и обязанности субъектов правоотношений, и процессуальные, закрепляющие порядок осуществления материальных норм. Тем не менее, данная классификация не является важной для британского права в силу того, что, во-первых, отсутствует отраслевая кодификация законодательства Великобритании, и, во-вторых, в подавляющем большинстве статутов Парламента присутствуют как материальные, так и процессуальные нормы. Именно поэтому британская система права доктринально не делится на материальные и процессуальные отрасли.

По кругу лиц британские статутные нормы подразделяются на нормы публичного характера, которые распространяют своё действие на всех лиц, попадающих под юрисдикцию британских судов, и нормы частного характера, которые регулируют поведение отдельных социальных групп (по признаку профессиональной принадлежности, социального статуса и др.). Дело в том, что в британском праве отсутствует деление права на частное и публичное в том понимании, которое существует в российском праве. Можно выделить несколько причин



отсутствия такого деления: во-первых, исторически общее право Англии носило публично-правовой характер и защищало только интересы Короны (для защиты частных интересов судами общего права создавались юридические фикции); во-вторых, английское право не заимствовало данное деление системы права из римского права; в-третьих, в английском праве действует принцип верховенства права (rule of law), согласно которому перед английским судом равны как государство, так и его отдельные граждане, и потому публичные субъекты права (государственные органы и их должностные лица) не должны иметь никаких привилегий и льгот, которых нет у частных субъектов (простых граждан Великобритании). Классики английского конституционного права Уэйд и Бродли считают, что разделение частного и публичного права предполагает «отказ от идеи о том, что государство и его органы подчинены праву».

На практике нельзя добиться полного и абсолютного равенства частных лиц и публичных органов, но, тем не менее, принцип верховенства права во многом способствовал установлению стабильного правопорядка не только в частноправовой, но и в публично-правовой сфере британского права. В соответствии с Актом об исках к Короне (1947) монарх, правительство, министерства и иные органы исполнительной власти могут понести гражданско-правовую (договорную и деликтную) ответственность за издание незаконных актов, которые причинили ущерб частным лицам. Также они должны компенсировать вред, причинённый гражданам в результате реквизиции частной собственности¹³. Таким образом, правительство и иные исполнительные органы должны подчиняться действующему праву, поскольку в случае признания судом такого акта принятым за пределами полномочий (*ultra vires* – вне полномочий) и наличия ущерба, причинённого гражданину, орган, принявший незаконный акт, обязан компенсировать ущерб в полном объёме. Кроме того, против органов исполнительной власти и их должностных лиц британский суд может использовать прерогативные ордера-приказы и судебное запрещение (*prohibition*).

Из принципа парламентского верховенства (суверенитета) выводится неограниченный характер законотворческой деятельности британского Парламента, а также формальное отсутствие у британских судов права проверять статуты Парламента на их соответствие закону.

¹³ Следует отметить, что Великобритании традиционно в отношении прав и свобод граждан действует общедозволительный тип правового регулирования – дозволено все, кроме прямо запрещённого законом. Данный объясняется тем, что в Англии традиционно считали, что права и свободы граждан носят естественный характер, не зависят от провозглашения их в законе и являются не следствием, а источником законов. Если бы права и свободы граждан были бы следствием законов, следовало бы признать, что эти права и свободы могли бы быть приостановлены или совсем отняты с такой же лёгкостью, как они было провозглашены, поскольку для этого было бы достаточно всего лишь изменить текст закона.

Однако на современном этапе действие принципа верховенства Парламента существенно ослаблено практикой делегирования парламентских полномочий всевозможным органам исполнительной власти, значимым и постоянно растущим повышением роли правительства, Кабинета и премьер-министра, существенными процессуальными ограничениями права законодательной инициативы парламентариев в пользу правительственных законопроектов и др.

Статуты могут быть разграничены по различным критериям. Например, выделяют статуты неограниченного во времени действия и временные акты, особенностью которых является то, что в них указывается точный срок действия, по истечении которого данный статут теряет юридическую силу. Специальные статуты, к которым относят статуты о толковании статутов, в которых даются определения понятий, используемых в других статутах и акты реформы права – статуты, отменяющие те или иные положения общего права (*disabling acts*), и статуты, дополняющие общее право, устанавливающие новые положения (*enabling acts*).

К отдельной категории специальных статутов относятся акты о взимании доходов – это ежегодно принимаемые Парламентом финансовые акты, на основании которых вносятся предложения в бюджет. Формально они представляют собой собрание законодательных актов, которыми утверждаются ежегодные налоговые поступления в казну государства.

В строгом смысле слова иерархии статутов по юридической силе в Великобритании не существует, так как все законы принимаются на основании единого законодательного процесса и имеют равный статус.

В британском праве существует презумпция, согласно которой статуты Парламента действуют на всей территории Великобритании. Однако статуты, реформирующие общее право, действуют только на территории Англии и Уэльса. Как было сказано выше, законопроект становится статутом после его утверждения обеими палатами Парламента и получения согласия Королевы. Если в тексте статута не указана дата, когда он вступает в силу, то он вступает в силу в тот же день, когда его подписывает Королева. В случае если в тексте статута указывается, что он вступит в силу «в назначенный день», то назначение этой даты входит в обязанности министра правительства или же данная дата оформляется Приказом в тайном совете. Разные разделы статута могут вступать в силу в разное время.

По общему правилу статут обратной силы не имеет, хотя принцип верховенства Парламента не исключает ретроспективного действия того или иного статута.

Статут прекращает своё действие в случае:

- его прямой или косвенной замены другим статутом;



- если в тексте статута был определён период, на который он сохраняет свою силу;
- если статут был принят для достижения конкретной цели, которая была достигнута.

Статуты большей частью принимаются для внесения в действующее право необходимых дополнений и изменений положений общего права или права справедливости.

Также статуты могут быть использованы для прямой или косвенной отмены действующего законодательства (Repeal Acts).

Статуты могут также приниматься для пересмотра решений судов, в которых применение норм права привело к несправедливым результатам.

Статуты используются для введения новых положений права по тем вопросам, которые ранее не подлежали правовому регулированию (например, Акт об эмбриологии 1997 г.).

Статутные нормы отличаются высокой степенью детализации, которая, по-видимому, является следствием индуктивно-описательного способа мышления британских юристов, а также практической направленности всего британского права в целом. Также в британском законодательстве широко используются отсылочные нормы, что, несомненно, усложняет работу со статутами.

Процедура принятия статутов

Основанием для создания законопроекта может являться стремление правительства ввести в действие политику своей партии, заключение Правовой Комиссии (или Королевской Комиссии), указывающей на дефекты в действующем праве и составляющей рекомендации для изменения и т.п.

Законопроекты могут вноситься на рассмотрение Парламента членами обеих палат.

Согласно обычаю, основная масса законопроектов исходит от правительства через его членов (законопроект представляется тем министром, в чью компетенцию входит соответствующая сфера общественных отношений). Поэтому на практике, если депутат Парламента добивается принятия какого-либо закона, он, как правило, связывается с соответствующим министром и действует через него.

Законопроектами правительства обычно занимается соответствующее профильное правительственное министерство или отдел, и их рекомендации формируют основу для инструкций, посылаемых в парламентский совет по подготовке законопроектов. Составление законопроекта включает в себя консультации между советником (который является

квалифицированным барристером) и соответствующим министерством (или даже Кабинетом, если это достаточно важно)¹⁴.

Перед представлением в парламент окончательный вариант законопроекта подтверждается департаментом, в чьём ведении находится рассматриваемый вопрос. Заседание также посещается советником, который составлял законопроект и который будет включать в него изменения в течение его прохождения.

Внесению законопроектов на рассмотрение Парламента, часто также предшествуют консультации с профессиональными, общественными организациями и инициативными группами.

В Великобритании не существует единого нормативного акта, регламентирующего процедуру прохождения законопроекта через Парламент, в силу традиций там отсутствуют формально установленные правила парламентской процедуры, регулирующие вопросы принятия законопроектов. Законодательная работа основывается на обычае, одним из способов толкования которого является принятие палатой письменных распоряжений, в том числе «постоянных» распоряжений, не имеющих определённого срока действия. При коллизии обычаев и распоряжений предпочтение отдаётся письменному тексту распоряжения.

Законопроекты, кроме финансовых (денежных), могут вноситься в любую палату, но на практике наиболее важные из них сначала рассматриваются Палатой общин, а наиболее сложные с юридической точки зрения – Палатой лордов.

Фактически все этапы законотворческого процесса находятся под жёстким контролем правительства, которое через министров проводит необходимые поправки, устанавливает процедуры и сроки принятия актов, а также блокирует нежелательные изменения внесённых ими законопроектов.

Вкратце основными стадиями прохождения законопроекта через обе палаты Парламента являются:

1. Представление законопроекта в соответствующей палате Парламента.
2. Первое чтение.
3. Второе чтение.
4. Стадия работы в комитете.
5. Стадия отчёта.
6. Третье чтение.

¹⁴ Ранее (до конца XIX в.) предпарламентской подготовкой, которая включала в себя первичную разработку проекта законодательного акта, занимались судьи.



7. Рассмотрение поправок.

С более подробной информацией о процедурах принятия статутов можно ознакомиться на интернет-сайте Парламента¹⁵.

Вторичное законодательство

Центральные исполнительные органы

Парламент не имеет времени и ресурсов принимать статуты, детально регламентирующие правоотношения в соответствующей области. В этой связи, а также из-за постоянно увеличивающегося объёма первичного законодательства, сложности правового регулирования современного общества влекут за собой делегирование законотворческих функций органам исполнительной власти. Следствием этого является наличие в Великобритании подчинённого (или делегированного) законодательства, созданного органами исполнительной власти, которое, тем не менее, имеет силу закона.

Таким образом, акты делегированного (вторичного) законодательства являются ещё одной особенностью права Великобритании, которая подразумевает нормотворчество органа исполнительной, а не только законодательной власти, при условии, что в профильном законе прямо указано на такую возможность. В такой ситуации закон становится актом первичного законодательства, а соответствующие акты исполнительной власти – вторичным законодательством. Такие акты правительства и министерств в рамках делегированных полномочий приобретают силу законов (так называемый регламентированный нормативный правовой акт). Орган или лицо, принимающие в таком случае акт, действуют по уполномочию законодательной власти.

В Великобритании делегированное законодательство получило широкое распространение и осуществляется всеми звеньями правительственного аппарата. Субъектами этого законодательства являются министры, которые имеют право делегировать своё право на издание нормативных актов главам подчинённых им учреждений и ведомств. Те, в свою очередь, могут передавать это право нижестоящим ведомствам, в результате чего, возникает многоступенчатая субделегация. Субъектами делегированного законодательства являются также органы местного управления. В таком механизме большое значение имеет парламентский и судебный контроль¹⁶ над делегированным законодательством.

Таким образом, делегированное законодательство, по сути, позволяет правительству вносить изменения (до некоторой степени) в статуты без необходимости применения

¹⁵ <http://www.parliament.uk/about/how/laws/>

¹⁶ Так, в частности, суды могут признавать акты делегированного законодательства принятым вне полномочий (*ultra vires*) и ничтожным как по материальным, так и по процедурным основаниям.

парламентской процедуры. В зависимости от формулировок, содержащихся в соответствующем статуте, данные изменения могут варьироваться в различных пределах – от изменений технического характера (например, незначительные изменения размеров штрафов), до изменений отдельных материальных и процессуальных норм.

Акты делегированного законодательства называются «нормативные документы» (Statutory Instruments).

Нормативные документы, принятые в порядке делегированного законодательства, вступают в силу либо после одобрения их парламентской резолюцией (разрешительная процедура, affirmative procedure), либо немедленно после издания¹⁷ (запретительная процедура, negative procedure).

В Великобритании ежегодно издаётся около 3 000 нормативных документов, около двух третей из которых принимается в порядке запретительной процедуры, т.е. без рассмотрения Парламентом.

Нормативные документы, как правило, разрабатываются правовым подразделением соответствующего министерства. При этом консультации проводятся между государственными органами и иными заинтересованными сторонами.

Нормативные документы подразделяются на приказы в Совете (Orders in Council), постановления и инструкции, подзаконные нормативные акты.

Приказы в Совете обладают высшей юридической силой среди актов делегированного законодательства. Теоретически приказ в Совете – это распоряжение, которое принимается Тайным советом. В действительности же это делает правительство от имени монарха, а Тайный совет его только утверждает. Такая практика позволяет фактически наделить некоторыми законодательными полномочиями соответствующие департаменты правительства.

Постановления и инструкции принимают министры или соответствующие департаменты правительства.

Акты делегированного законодательства в ряде сфер общественной жизни (образование, здравоохранение и т. д.) по своему числу и значению превосходят статутное право.

В 1992 г. в Парламенте был создан Комитет Палаты лордов по надзору за делегированными полномочиями (The House of Lords Delegated Powers Scrutiny Committee), который осуществляет постоянный контроль за законодательными полномочиями, которые делегируются Парламентом министрам правительства. Данный комитет рассматривает все законопроекты, предусматривающие делегирование полномочий (т.е. позволяющих принятие

¹⁷ В последующем нормативные документы, принятые в соответствии с данной процедурой, могут быть аннулированы парламентской резолюцией.

нормативных документов), перед началом процедуры прохождения таких законопроектов через Палату лордов.

Среди членов Платы лордов имеется неофициальное понимание того, что в случае, если Комитет Палаты лордов по надзору за делегированными полномочиями одобрил положения в законопроекте о делегировании полномочий, форма этих полномочий, как правило, не должна быть предметом обсуждения в ходе последующего прохождения законопроекта через палату.

Кроме того, в 2003 году в Парламенте был создан Комитет Палаты лордов по надзору за вторичным законодательством (The House of Lords Secondary Legislation Scrutiny Committee), в задачи которого входит изучение каждого нормативного документа (или его проекта), который рассматривается как в соответствии с разрешительной, так и в соответствии с запретительной процедурой с целью выявления следующих аспектов, на которые следует обратить особое внимание членам палаты Лордов:

- политическая или юридическая важность, либо возможность возникновения проблем в области государственной политики, которые могут представлять интерес для Палаты лордов;
- нецелесообразность с учётом изменившихся обстоятельств с момента принятия первичного статута;
- риск неправомерного применения законодательства ЕС;
- риск неполного (несовершенного) достижения целей нормативного документа;
- представленный пояснительный материал не содержит достаточно информации, необходимой для получения чёткого представления о цели нормативного документа и его предполагаемого осуществления;
- недостатки в процессе консультаций (обсуждения) нормативного документа.

Комитет Палаты лордов по надзору за вторичным законодательством составляет отчёты еженедельно. Как правило, на рассмотрение акта вторичного законодательства отводится 12–15 дней.

Так же как и в случае с Комитетом Палаты лордов по надзору за делегированными полномочиями, основная задача Комитета Палаты лордов по надзору за вторичным законодательством заключается в предоставлении рекомендаций Палате лордов, которая самостоятельно решает, следовать данным рекомендациям или нет.

В Палате общин аналогичные комитеты отсутствуют.

Местные исполнительные органы

Организация местного самоуправления в четырёх регионах Великобритании различается. В отношении каждого региона принят особый закон, регулирующий местное самоуправление.

Различается также территориально-административное деление регионов, устройство органов местного самоуправления и их компетенция.

Схема организации и взаимодействия органов местного самоуправления на уровне общины или города (муниципалитета) примерно соответствует тому, что понимается под «комиссионной моделью» местного самоуправления в Европе и США. Особенностью является то, что на местном уровне строгое разделение властей на представительные и исполнительные органы отсутствует (что, в общем, не нарушает основных принципов, установленных Европейской хартией местного самоуправления).

В компетенцию местного самоуправления в Великобритании входят, в частности, следующие вопросы: коммунальное обслуживание, вопросы окружающей среды, образование и школы, транспорт, дороги (скоростные магистрали), регулирование дорожного движения, социальное обслуживание, пожарная охрана, санитария, социально-экономическое планирование, жилищное строительство, парки и места отдыха, организация выборов в государственные органы, в т.ч. регистрация избирателей. Охрана общественного порядка является функцией полиции. В отличие от государств континентальной Европы, в Великобритании полиция не подчиняется министерству внутренних дел в административном плане. Фактически управление полицией также осуществляется органами местного самоуправления.

Акты делегированного законодательства принимаются и на местном уровне управления, что логически следует из доктрины *inter vires*, в соответствии с которой местные органы власти осуществляют свои полномочия в пределах, установленных центральной властью. Нормативные постановления органов местного самоуправления устанавливают общеобязательные правила для определённой территории и до вступления в силу должны быть, как правило, утверждены соответствующим (в зависимости от предмета регулирования) центральным правительственным ведомством.

Органы местного самоуправления Великобритании имеют право издавать подзаконные акты во исполнение законов, принятых парламентами Великобритании, Шотландии и Национальной ассамблеей Северной Ирландии. Органы местного самоуправления в Великобритании имеют полномочия взимать налоги на собственность (*property taxes*) в пределах, установленных центральным правительством. Также источником финансирования является плата за социальное обслуживание и трансферты из государственного бюджета.

Законность актов органов местной власти, т.е. их соответствие закону, на основе которого им были делегированы полномочия, контролируется судебными органами. Если суд установит,



что имело место превышение местными органами власти своих полномочий (*ultra vires*), то действия, осуществлённые на его основе, признаются не имеющими юридической силы.

Судебные прецеденты¹⁸

Следует отметить, что, несмотря на тот факт, что роль статутного регулирования различных отраслей британского права заметно возросла в течение последних 50–60 лет, закон, согласно традиционной английской теории права, не считается нормальной формой выражения права, а всегда является «инородным телом в системе английского права». Судьи применяют закон, но норма, которую он содержит, принимается окончательно, инкорпорируется полностью в английское право лишь после того, как она будет неоднократно применена и истолкована судьями, и в той форме, а также в той степени, какую установят судьи. В Великобритании вместо текста закона всегда предпочтут цитировать судебные решения, его применяющие.

На основании доктрины верховенства Парламента законность того или иного статута не может быть подвергнута сомнению никаким британским судом¹⁹. Логически из данной доктрины (в которую входят полномочия на отмену судебных решений) следует, что по юридической силе прецедент подчинён статуту. Однако данное положение остаётся всего лишь теорией. Во-первых, законы в Великобритании принимаются на основе прецедентов, а не наоборот. Во-вторых, практически в каждой отрасли британского права есть отменённые парламентскими актами (статутами) прецеденты, которые, тем не менее, продолжают применяться судами ещё в течение многих лет.

Официально британские судьи не являются и не признают себя в качестве правотворцев. Их функцию в отношении британского законодательства они видят лишь в интерпретации статутов Парламента, в выявлении его воли, выраженной в тексте конкретного статута, и в последующем применении статутной нормы для разрешения судебного дела. Хотя целый ряд статутов прямо указывает на право британских судов толковать их положения применительно к конкретным обстоятельствам отдельных судебных дел, данное право вытекает из характера юрисдикции британских судов, исторически является их абсолютной прерогативой, и потому это право нельзя считать законодательно ограниченным.

В широком смысле под толкованием статутов можно понимать деятельность судов, связанную с уяснением и разъяснением смысла правовых норм, содержащихся в статутах. Однако результатом такой деятельности, как показывает судебная практика, может быть не только

¹⁸ В переводе с латинского судебный прецедент – это предшествующий, то есть это решение суда по определённому делу, которое имеет силу источника права. Таким образом, постепенно складывалась система прецедентов, которая была единой для всей Англии под названием «общее право».

¹⁹ В связи с отсутствием конституции в виде единого нормативного акта, конституционного суда в Великобритании не имеется.



расширительное или ограничительное понимание смысла толкуемой статьи или статута в целом, но и видоизменение статутной нормы.

Кроме того, судебный прецедент оказывает непосредственное влияние на содержание тех статутных норм, которые будут применены в том или ином судебном деле, так как британские судьи, воспитанные в традициях прецедентного права, воспринимают категории законодательства таким образом, каким они понимаются в сложившейся за многие десятилетия судебной практике.

Прецеденты толкования получили весьма широкое распространение в современном британском праве, около 90% всех решений Апелляционного суда и Верховного суда являются деклараторными прецедентами. Причём если в континентальной правовой традиции закон священен и постановления высших судов теоретически являются лишь актами официального толкования, разъясняющими смысл, конкретизирующими, детализирующими нормы закона, но никак не изменяющими его содержание, то прецеденты толкования нередко в существенной мере модифицируют содержание статутных норм. В силу их большей конкретизации, приближённости к фактическим обстоятельствам дела и методов работы британских судей, прецеденты толкования, а не непосредственно статутные нормы служат нормативной основой подавляющего большинства решений британских судов.

Это обстоятельство даёт основание утверждать, что в Великобритании имеет место «замена» норм закона судебными прецедентными нормами, их «обрастание» прецедентами и «оживание» только после соответствующего судебного толкования (хотя сами британские юристы признают, что формально юридически статут Парламента начинает действовать с момента введения его в действие).

Вполне очевидно, что подчинённое положение норм закона по отношению к нормам прецедентов, толкующих закон, противоречит признанным в качестве основ правовой и демократической государственности принципам примата закона и разделения властей. Однако такое соотношение закона и прецедента отражает генезис британского права – тот факт, что английское законодательство долгое время являлось лишь второстепенным источником английского права, который применялся только для восполнения пробелов в прецедентном праве.

Именно поэтому, хотя *de jure* в Великобритании и обозначен принцип верховенства статутных законов (статут может отменить прецедент, но не наоборот), но *de facto*, прецедент, по своей природе более гибкий и близкий к реалиям общественной жизни, на практике берет верх над



законом. Такой результат является неизбежным следствием принципиальной невозможности законодателя предвидеть весь спектр реальных ситуаций, нежели судебной узурпации законодательной власти – «право творит тот, кто его применяет». Однако ситуацией восполнения пробелов в законодательстве судебное правотворчество в Великобритании не ограничивается, судьи зачастую устанавливают нормы не только в случае пробелов в праве, но и тогда, когда норма имеется, но, по мнению суда, устарела или является неопределённой.

Судебные прецеденты не теряют своей юридической силы со временем, а, наоборот, становятся в глазах британских юристов более авторитетными и весомыми. Тем не менее, анализ судебной практики показывает, что у британских судов всегда существует возможность отклониться и не следовать судебному прецеденту, вынесенному давно и не подтверждённому последующими судебными решениями и не соответствующему современным социально-экономическим и морально-нравственным принципам жизнедеятельности британского общества.

Гипотетически прецеденты могут быть отменены актом Парламента, но практически – лишь решением вышестоящего суда, в котором прямо говорится либо о пересмотре предыдущего прецедента (*overruling*), либо о признании предыдущего прецедента принятым по неосторожности, недосмотру (*per incuriam*), либо ограниченным исключительно его фактами (*the case is limited to its own facts*), что делает невозможным его распространительное толкование по аналогии и, по сути, «мёртвым». Также последующее судебное решение более высокого британского суда может косвенно противоречить предыдущему прецеденту, что в подавляющем большинстве случаев будет являться достаточной причиной для всех британских судов, чтобы следовать более позднему прецеденту.

Таким образом, имеются основания полагать, что судебные прецеденты в Великобритании, будучи источниками права, также, по сути, являются нормативными правовыми актами.

Законодательство ЕС

Учитывая, что Великобритания является членом ЕС, следует также отметить, что к первичным источникам права Европейского Союза относятся следующие основополагающие акты: Парижский договор (1951), Договор о создании европейского экономического сообщества (1957), Единый Европейский Акт (1986), Маастрихтский Договор (договор об учреждении Европейского Союза) (1992), Амстердамский Договор (1997). Все договоры, заключённые странами ЕС до 1973 г. являются частью британского законодательства в силу Акта о Европейских Сообществах (1972). Более поздние договоры являются частью британского законодательства на основании других актов Парламента, которые инкорпорировали их содержание



в национальное право Великобритании с теми оговорками, которые были обсуждены с другими участниками договора в процессе его подписания.

К вторичным источникам права ЕС относят регламенты, директивы и решения. Они принимаются органами ЕС (Советом министров и Европейским Парламентом), а не странами-участницами ЕС.

Регламенты обращены ко всем странам-участницам ЕС, имеют «прямое действие» на территории стран-участниц (т.е. не нуждаются в дополнительных национальных актах, инкорпорирующих их в национальное законодательство стран-участниц ЕС), обладают обязательной юридической силой для всех стран ЕС во всех своих положениях. Таким образом, все регламенты с момента их вступления в юридическую силу формируют часть британского законодательства.

Директивы могут быть обращены как ко всем странам-участницам ЕС, так и к их группе. Директивы обязательны в той своей части, которая говорит о цели, которая поставлена перед странами-участницами в той или иной директиве. Тем не менее, страны ЕС имеют полную свободу выбора национальных средств достижения поставленных в директиве целей. Таким образом, директивы в отличие от регламентов, нуждаются в национальных инструментах инкорпорации и формируют часть британского законодательства лишь после вступления в юридическую силу акта Парламента, инкорпорирующего такую директиву.

Решения носят индивидуальный характер и формируют часть законодательства Великобритании лишь в том случае, если они к ней непосредственно обращены.

Вместе с тем необходимо отметить, что в 2016 году прошёл референдум, по результатам которого более половины населения страны высказалось за выход Великобритании из ЕС. Началась процедура, широко известная как BREXIT. Правовым последствием данного решения может стать частичное ограничение или полная отмена действия законодательства ЕС. В сентябре 2017 года Парламент Великобритании принял во втором чтении «Билль об отмене». Данный законопроект предусматривает имплементацию норм права ЕС в национальное законодательство Великобритании. Однако данный документ вызывает большое количество споров²⁰.

Окончание процедуры BREXIT ожидается в 2019 году.

²⁰ <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/lddelreg/22/2202.htm>



Венгрия

Согласно Основному закону (конституции)²¹, вступившему в силу 1 января 2012 года, Венгрия является парламентской республикой. Законодательную власть осуществляет однопалатное Государственное собрание (парламент), состоящее из 199 депутатов. Согласно ч. 4 Основного закона, венгерские граждане осуществляют власть через выборных представителей, а в исключительных случаях – непосредственно. Действующие в Венгрии процедуры подготовки и принятия нормативно-правовых актов в главных чертах гармонизированы с общими требованиями Евросоюза, полноправным участником которого страна является с 1 мая 2004 года. Данные вопросы регулируются законами и подзаконными актами, основными из которых являются следующие:

- Основной закон (конституция) Венгрии;
- Закон CXXX от 2010 года «О законодательстве»;
- Закон CLI от 2011 года «О Конституционном суде»;
- Закон XXXVI от 2012 года «О Государственном собрании».

Согласно Основному закону Венгрии, под законодательством понимаются законы, постановления правительства, указы премьер-министра, распоряжения министров, распоряжения президента национального банка Венгрии, распоряжения и постановления органов местного самоуправления, постановления совета национальной обороны, изданные во время чрезвычайного положения, и указы президента Венгрии, изданные во время особенного положения. При этом главенствующую роль в правовой системе страны играют международные договоры, заключённые Венгрией, и нормативно-правовые акты, действующие в рамках ЕС.

Согласно ст. 6 Основного закона Венгрии с законодательной инициативой может выступать президент, правительство, любой из комитетов, действующих при парламенте, и каждый депутат парламента. Законопроект передаётся в парламент в письменном виде с соответствующим обоснованием. Автор законопроекта может отказаться от него или отправить его на доработку в любое время до окончательного голосования.

Большинство законопроектов представляется правительством Венгрии, либо самими депутатами. Как только текст законопроекта представлен на рассмотрение в парламент, его принято называть «билль».

²¹ <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/the-legislative-process> Основной закон (конституция) Венгрии в переводе на русский язык; общая информация о правовой системе Венгрии в 2013-14 гг. и др.



Основными задачами Государственного собрания являются: принятие конституции Венгрии и иная законотворческая деятельность, в том числе принятие международных договоров, а также принятие и утверждение бюджета страны. Парламент вместе с правительством Венгрии несут ответственность за проведение сбалансированной, прозрачной и устойчивой бюджетной политики страны. В связи с этим одной из наиболее важных функций парламента выступает контроль за деятельностью правительства. Это выражается, прежде всего, в подотчётности правительства парламента, который вправе абсолютным (конституционным) большинством принять решение о роспуске действующего правительства и назначении нового премьер-министра страны. Однако необходимо отметить, что в силу особенностей процедуры назначения премьер-министра и формирования правительства, а также объявления вотума недоверия правительству, данная процедура не применялась в Венгрии на протяжении более 25 лет – с 1990 года.

В свою очередь, правительство играет ключевую роль в законотворческом процессе, что является типичным для большинства европейских стран, использующих парламентскую модель государственного управления. Благодаря этому правительство реализовывает большинство задач, определённых в своей ежегодной программе, которая представляет собой краткое изложение законотворческих инициатив правительства и направляется в парламент в начале года. Кроме перечня законопроектов, которые правительство планирует представить на рассмотрение в парламент в текущем году, в программе содержится информация об ожидаемых датах представления данных законопроектов в парламент, сроках их принятия, а также преследуемых целях.

Более половины всех законодательных актов, утверждённых парламентом Венгрии в период с 1990 по 2006 год, были инициированы правительством. Порядка 90% из всех законодательных инициатив правительства были одобрены и утверждены депутатами. При этом лишь 20% из 1390 законопроектов, представленных самими депутатами и действующими комитетами парламента за тот же период, были поддержаны парламентом Венгрии. Кроме того, следует учитывать, что законопроекты, правительства имеют приоритет по сравнению с инициативами комитетов и отдельных депутатов.

Мнение правительства играет также существенную роль, когда текст законопроекта представлен комитетом или депутатом. В таких случаях правительство даёт отзыв о законопроекте, который учитывается депутатами при голосовании. В свою очередь государственное собрание может направить правительству информацию, относительно того,



какую позицию правительству следует занимать при подготовке решений органами Европейского Союза, и может выразить своё мнение касательно проектов, находящихся на стадии рассмотрения. Таким образом, при принятии решений Европейским Союзом позиция венгерского правительства будет основываться на рекомендациях государственного собрания.

Согласно Основному закону, правительство может издавать постановления и распоряжения в рамках своих полномочий по любым вопросам, отнесённым к сфере его деятельности и не урегулированным действующим законодательством. При этом указанные нормативно-правовые акты не должны противоречить действующим законам.

С целью урегулирования разногласий Государственное собрание может направить проект готовящегося нормативно-правового акта на рассмотрение в Конституционный суд. Согласно закону CL I от 2011 года, решения Конституционного суда играют в таком случае важную роль.

Председатель Государственного собрания подписывает законопроект в течение пяти дней после его принятия и направляет его на утверждение президенту страны. Президент может рассматривать законопроект также до пяти дней. Вслед за его подписью издаётся указ о публикации утверждённого закона. В случае обнаружившихся разногласий президент тоже может направить текст законопроекта в Конституционный суд. Кроме того, президент вправе один раз вернуть законопроект в парламент на доработку и повторное рассмотрение. Доработка и повторное рассмотрение законопроекта возможны и в том случае, если Конституционный суд признал законопроект или какую-либо его часть неконституционными.



Германия

Подготовка и принятие нормативных актов в Федеративной Республике Германия представляет собой сложный и многоаспектный процесс, участниками которого могут одновременно являться несколько органов государственной власти, а в некоторых случаях и представители заинтересованных общественных организаций и объединений.

Процедура подготовки и принятия нормативного акта зависит от характера будущего нормативного акта (закон или подзаконный акт) и субъекта законодательной (нормотворческой) инициативы.

В соответствии со ст. 76 Основного закона ФРГ правом законодательной инициативы обладают: а) Федеральное правительство ФРГ; б) члены Бундестага; в) члены Бундесрата.

Основная часть законодательных актов в Германии принимается по инициативе Федерального правительства ФРГ. Порядок и процедура подготовки «правительственных» законопроектов определены «Общим положением о порядке деятельности федеральных министерств» (далее – «Общие положения»), утверждённым решением Правительства ФРГ от 01.09.2000 (в редакции от 01.09.2011).

В соответствии с данным документом процедура подготовки законопроекта состоит в следующем:

1) профильное министерство по собственной инициативе или по инициативе Федерального канцлера (через аппарат Правительства) готовит пакет необходимых документов:

а) текст законопроекта;

б) обоснование (цель и необходимость принятия нового закона, содержание регулируемого правоотношения, наличие альтернативных путей регулирования, в частности, возможность использования «института саморегулирования», сравнительный анализ действующих и предполагаемых новых административных процедур по реализации нормы права, анализ на соответствие международно-правовым обязательствам и необходимость внесения изменений в действующие нормативные акты и др.);

в) краткое, не более двух страниц, описание законопроекта (проблема, цель, альтернативы, бюджетные обязательства и расходы, связанные с предполагаемым введением нового закона отдельно для граждан и экономики в целом, в том числе, административные расходы);



2) в случае если законопроект затрагивает сферу деятельности отдельных профильных министерств или ведомств, он направляется на согласование в соответствующий федеральный орган государственной власти (порядок межведомственного согласования с тем или иным министерством определён приложением № 6 к «Общим положениям»). В независимости от содержания законопроекта его текст направляется в Министерство юстиции и Министерство внутренних дел для проверки соответствия будущих норм, требованиям действующего законодательства и Конституции ФРГ. В целях оптимизации процесса подготовки нормативных актов Министерством юстиции и Министерством внутренних дел подготовлены соответствующие методические рекомендации – «Справочник по юридической технике»²² и «Предписания о подготовке законодательных норм и нормативных актов исполнительными органами государственной власти».

В рамках реализации федеральной программы по улучшению качества законодательства все инициируемые министерствами и ведомствами законопроекты, начиная с 2009 года, в обязательном порядке проходят контроль на предмет соответствия требованиям грамматики и орфографии, соблюдения правил юридической техники (логика изложения) и доступности к восприятию в редакционном штабе Министерства юстиции ФРГ²³;

3) профильное министерство организует обсуждение содержания законопроекта с представителями соответствующих Федеральных земель (субъектов Федерации), федеральных профессиональных союзов или общенемецких профессиональных ассоциаций (например, ассоциация банков, предприятий химической промышленности и т.п.), интересы которых могут быть затронуты в связи с принятием нового законодательного акта. В случае если проект закона может вызвать значительный общественный резонанс, к его обсуждению привлекаются представители широкой общественности и пресса;

4) подготовленный законопроект направляется в «Национальный совет по нормоконтролю» (NKR).³ NKR был создан в 2006 году на основании закона «О создании национального совета по нормоконтролю» (закон от 18.08.2006) и представляет собой независимый орган по контролю за реализацией федеральной правительственной программы по «Дебюрократизации и улучшению качества законодательства». NKR проводит оценку и выдаёт

²² Справочник по юридической технике Министерства юстиции ФРГ на русском языке www.bmiv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/RechtssetzungBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermllichkeit_russ.pdf?blob=publicationFile&v=4

²³ Задачи редакционного штаба по проверке законопроектов реализуются специализированной уполномоченной организацией «Lex Lingua Gesellschaft für Rechts unci Facilsprachlie mbH»



независимое заключение на обоснование законопроекта, подготовленного профильным министерством (цель и необходимость принятия нового закона, бюджетные обязательства и расходы, связанные с предполагаемым введением нового закона отдельно для граждан и экономики в целом, в том числе, расходы на администрирование новых правил);

5) подготовленный в установленном порядке законопроект с приложением заключения Министерства юстиции и Министерства внутренних дел и заключением NKR направляется в аппарат Правительства для проверки комплектности пакета документов и в случае наличия всех необходимых материалов выносится на заседание Правительства ФРГ. После принятия решения об утверждении законопроекта его текст вместе со всеми необходимыми сопроводительными документами, в том числе с посланием Федерального канцлера (с указанием ответственного министерства), направляется в Бундесрат, который имеет право в течение шести недель высказать свою позицию по представленному законопроекту. В случае если Федеральное правительство определило статус законопроекта как особо срочного, Бундесрат должен высказать свою позицию в течение трёх недель. Необходимость предварительного обсуждения законопроекта в Бундесрате связана с особым положением этого органа в системе государственной власти ФРГ, через который Федеральные земли (субъекты федерации) участвуют в законодательной деятельности. Бундесрат имеет существенные способы воздействия на дальнейшую судьбу законопроекта, что может проявиться как в замедлении вступления закона в силу (в случае если принятый впоследствии Бундестагом закон не требует обязательного одобрения Бундесратом – т.н. «Einspruchsgesetz»), а в некоторых случаях даже воспрепятствовать вступлению закона в силу (в случае обязательного одобрения Бундесратом принятого Бундестагом закона – т.н. «Zustimmungsgesetz»). Чтобы своевременно узнать мнение Бундесрата и, соответственно, земель как субъектов федерации, и было законодательно предусмотрено первоначальное прохождение законопроекта в Бундесрате, прежде чем законопроект попадёт на рассмотрение в Бундестаг. Таким образом, Федеральное правительство ещё до момента внесения законопроекта в Бундестаг имеет возможность учесть встречные предложения Бундесрата и сразу же внести поправки в свой законопроект. После получения заключения Бундесрата Федеральное правительство в свою очередь может высказать своё мнение относительно позиции Бундесрата. Заключение Правительства относительно мнения Бундесрата прикладывается к тексту законопроекта



Таким образом, к правительственному законопроекту, направляемому в Бундестаг, прилагается – послание федерального канцлера с указанием министерства, ответственного за законопроект, обоснование необходимости принятия законопроекта, заключение Бундесрата и заключение Правительства на мнение Бундесрата (последнее имеет факультативный характер и приобщается к законопроекту только в случае несогласия Федерального правительства с мнением Бундесрата).

В конечном итоге на момент начала законодательной процедуры по внесённому в Бундестаг Федеральным правительством законопроекту предоставляется проект, по которому были высказаны точки зрения всеми компетентными государственными органами.

Порядок и процедура подготовки законопроектов, подготавливаемых по инициативе Бундестага и Бундесрата (ст. 76 Основного закона ФРГ), определяются «Регламентом деятельности Бундестага» и «Регламентом деятельности Бундесрата».



Дания

Основополагающие нормы, регулирующие процедуру рассмотрения и принятия правовых актов в Дании, содержатся в Конституции Королевства Дания 1953 года.

Так, статья 17 Конституции определяет, что все законопроекты и важные правительственные акты подлежат обсуждению в Государственном совете, который состоит из министров и членов правительства, в состав которого входит также престолонаследник по достижении совершеннолетия. Ведёт заседания Государственного совета Королева.

Полномочия, предоставленные Конституцией государственным органам Дании, могут быть делегированы международным организациям, созданным по взаимному согласию с другими странами в целях содействия развитию международного правопорядка и сотрудничества. Для принятия законопроектов по вышеуказанным вопросам требуется большинство в 5/6 голосов от общего числа членов Парламента (Фолькетинга – Folketing).

Если законопроект не получил указанного большинства голосов, но за него собрано большинство голосов, требуемое для принятия обычных законопроектов, а также в том случае, если его поддерживает правительство, законопроект выносится на референдум (ст. 20).

Королева имеет право вносить законопроекты и проекты других актов на рассмотрение Парламента.

Законопроект, принятый Парламентом, становится законом, если он получает королевское одобрение не позднее тридцати дней после его принятия. Королева отдаёт распоряжения о промюльгации законов и следит за исполнением указанных актов.

В соответствии со статьёй 23 Конституции Королева вправе в условиях чрезвычайного положения, когда Парламент собраться не может, принимать временные законы, при условии, что они не будут противоречить Конституции и будут незамедлительно переданы Парламенту, как только он будет созван, для одобрения или отклонения.

Каждый депутат Парламента имеет право вносить законопроекты и проекты других актов. Ни один законопроект не может быть принят, пока он не прошёл в Парламенте три чтения.

Две трети депутатов Парламента могут обратиться к председателю Парламента с требованием провести третье чтение законопроекта не раньше чем через двенадцать недель после второго чтения. Указанное требование должно быть представлено в письменном виде за подписями представивших его депутатов. Отсрочка третьего чтения не допускается в отношении



финансовых законопроектов, законопроектов о дополнительных ассигнованиях, временных ассигнованиях, правительственных займах, законопроектов о натурализации, экспроприации, косвенном налогообложении и чрезвычайном положении, а также иных законопроектов, принятие которых не может быть отсрочено по причине соответствующих целей их принятия.

Статья 42 Конституции устанавливает, что:

1) Если законопроект был принят Парламентом, одна треть депутатов может обратиться не позже трёхнедельного срока после принятия законопроекта к председателю Парламента с требованием о проведении референдума по законопроекту. Указанное требование должно быть представлено в письменном виде за подписями представивших его депутатов.

2) За исключением случая, упомянутого в пункте 7 (см. ниже), ни один законопроект, который может быть вынесен на референдум, помимо законопроектов, указанных в пункте 6, не может получить одобрение Королевы до истечения срока, установленного пунктом 1, или до проведения референдума по законопроекту.

3) Если выдвинуто требование о проведении референдума по законопроекту, Парламент может отозвать законопроект не позднее пяти недель после его принятия.

4) Если Парламент не принимает решения в порядке, предусмотренном пунктом 3, он незамедлительно извещает Премьер-министра о том, что по законопроекту должен быть проведён референдум, и Премьер-министр издаёт постановление об опубликовании законопроекта и проведении референдума. Референдум проводится в соответствии с решением Премьер-министра не ранее чем через двенадцать и не позже чем через восемнадцать недель после опубликования законопроекта.

5) На референдуме голосование проводится за и против законопроекта. Законопроект отклоняется большинством голосов избирателей, принимающих участие в голосовании, при том условии, что не менее тридцати процентов от общего числа избирателей, наделённых правом голоса, голосуют против законопроекта.

б) Финансовые законопроекты, законопроекты о дополнительных ассигнованиях, законопроекты о временных ассигнованиях, законопроекты (поправки к закону) о государственной службе, законопроекты о заработной плате и пенсиях, законопроекты о натурализации, законопроекты об экспроприации, законопроекты о налогообложении (прямом и косвенном), а также законопроекты, имеющие целью отмену существующих международно-правовых обязательств, не могут быть предметом референдума. Порядок вынесения на референдум поправок к Конституции определяется положениями ст. 88 (см. ниже).



7) В условиях чрезвычайного положения законопроект, который в иных условиях выносится на референдум, может получить одобрение Короля незамедлительно, если в самом законопроекте содержатся положения на этот счёт. В тех случаях, когда в соответствии с пунктом 1 (см. выше) одна треть депутатов Парламента требует проведения референдума по законопроекту или закону, который получил санкцию Королевы, референдум проводится в порядке, указанном выше. Если закон отвергается на референдуме, официальное сообщение об этом делает Премьер-министр без необоснованных задержек и не позднее четырнадцати дней после проведения референдума. Со дня официального сообщения такой закон утрачивает силу.

8) Правила проведения референдума, включая положения, касающиеся проведения референдума на Фарерских островах и в Гренландии (автономии Дании), устанавливаются отдельным законом.

Финансовый законопроект на следующий финансовый год вносится в Парламент не позднее, чем за четыре месяца до начала указанного финансового года. Если предполагается, что принятие финансового законопроекта на следующий финансовый год не будет завершено к началу финансового года, в Парламент вносится законопроект о временных ассигнованиях.

Для принятия решений необходимо, чтобы в заседании Парламента и в голосовании принимало участие не менее половины его членов.

Если принимается законопроект об экспроприации собственности, одна треть депутатов Парламента может обратиться не позже трёх недель со дня принятия законопроекта с требованием не передавать законопроект на одобрение Короля до проведения новых выборов Парламента и повторного принятия законопроекта.

Если Парламент принимает законопроект с целью принятия нового конституционного положения и правительство желает его принятия, издаётся указ о новых выборах Парламента. Если законопроект принимается Парламентом нового состава без изменений, он передаётся в течение шести месяцев после принятия на референдум для утверждения или отклонения. Правила проведения референдума устанавливаются законом. Если большинство участвующих в голосовании, но не менее 40% от общего числа избирателей, голосует в поддержку законопроекта, принятого Парламентом, и законопроект получает одобрение Королевы, он становится неотъемлемой частью Конституции (ст. 88).

Законотворческий процесс в Дании традиционно осуществляется путём принятия нормативных правовых актов Парламентом.



Необходимо отметить, что Парламент обычно излагает общие положения. Причина заключается в том, что для долгих дискуссий нет времени. Более того, многие вопросы имеют формально-юридический характер, и Парламент не имеет возможности принять обоснованное решение. Поэтому очень часто Парламент наделяет правительство правом издавать "bekendtgørelser" (приказы/дополнения к законодательству), в которых содержится детальное изложение общих положений акта Парламента.

Четыре условных этапа законотворческого процесса в Дании

1. Инициация законопроекта

Право законодательной инициативы принадлежит министерствам, членам Парламента, заинтересованным организациям, партиям, а также средствам массовой информации или гражданам (через депутатский корпус), которые обращают внимание законодателей на проблемы, требующие правового регулирования. Как правило, разработка законопроекта начинается в соответствующем заинтересованном министерстве.

2. Подготовка законопроекта

На этом этапе:

- выявляются социальные потребности в создании правовых норм на основе всестороннего изучения общественной практики, научных данных, предложений государственных органов, политических партий и других общественных объединений, а также отдельных граждан. Как правило, применяется отраслевой принцип (проект готовит тот орган, который отвечает за ту или иную сферу);
- учреждается комиссия экспертов или рабочая группа из представителей заинтересованных министерств или организаций, которые исследуют область деятельности, подлежащую законодательному регулированию;
- в ходе подготовки законопроекта предоставляются предложения и рекомендации о том, каким образом должен разрабатываться законопроект;
- подготовленный законопроект представляется одним или несколькими членами Парламента на обсуждение.

Законопроект подлежит опубликованию для предоставления возможности его общественного обсуждения.

Часть законодательного процесса предполагает, что организациям, органам власти, гражданам и т.п. предоставляется возможность высказать свои замечания по новому

законопроекту и направить их соответствующему министру. Эти замечания называются отзывом (*høringssvar*). Министр направляет законопроект вместе с отзывами в Парламент, но не позднее пятницы перед первым чтением законопроекта. Наряду с общественным отзывом министр направляет в Парламент своё заключение (*høringsnotat*), и оба эти документа являются приложением № 1 к законопроекту. Заключение и резюме министра содержат также его комментарии по отзывам.

В целях реализации демократических принципов и расширения возможности участия общественности в законотворческой деятельности Правительство создало бизнес-форум в качестве консультативного органа в рамках сотрудничества Правительства и деловых кругов.

Через специально созданный портал www.enklereregler.dk все предприятия имеют возможность представить свои жалобы, пожелания и предложения, на основе которых Бизнес-форум определяет, в каких сферах существуют административные барьеры, возникают те или иные проблемы, требующие законодательного урегулирования, и разрабатывает предложения по их снижению и ликвидации, направляемые потом непосредственно в Правительство.

Правительство обязано либо реализовать предложения путём использования права законодательной инициативы, либо разъяснить причину отказа. Текущий статус направленных в Правительство инициатив (реализованы, реализованы частично, отклонены, в работе)²⁴.

В состав Бизнес-форума входят представители деловых организаций, профсоюзов, предприятий и чиновники-специалисты в соответствующих областях.

Кроме того, граждане, ассоциации, организации и т.п. имеют право встречаться в парламентском комитете с его представителями, где всем желающим предоставляется до 15 минут для изложения своей позиции по отдельным вопросам или предложениям по законопроекту, с которым комитет работает.

По информации, полученной от представителя Парламента Дании Нанны Стен Йенсен (*Nanna Sten Jensen*), вопросы межведомственных согласований, производство различных экспертиз, подготовка пояснительных записок, финансово-экономических и технико-экономических обоснований, а также урегулирование разногласий, возникающих в процессе подготовки законопроектов, входит в компетенцию государственных учреждений, то есть министерств, инициирующих законопроект.

3. Обсуждение и принятие решения по законопроекту

²⁴ www.enklereregler.dk.



Обсуждение законопроекта происходит на заседании Парламента и открывается докладом представителя субъекта, внёсшего законопроект на обсуждение. Затем профильный комитет законодательного органа даёт своё заключение. Далее депутаты обсуждают, оценивают законопроект, вносят в него поправки.

Согласно Конституции Дании, законопроект должен пройти три чтения, прежде чем он может быть принят.

Первое чтение должно состояться не ранее чем через два дня после того, как предложение было распространено среди депутатов. При первом чтении отдельные партии (партийные фракции) определяют свои позиции по законодательному предложению и вносят в него поправки.

Во время первого чтения обсуждению подлежат лишь основные, принципиально важные положения законопроекта. В случае принципиального согласия депутатов с проектом закона в первом чтении он передаётся вместе со всеми поправками в соответствующий профильный парламентский комитет, ответственный за его подготовку и прохождение. На него возлагается обязанность доработки законопроекта с учётом сделанных замечаний и предложений (подготовка заключения по законопроекту по результатам первого чтения) и представления его в Парламент для рассмотрения во втором чтении. Заключение должно также содержать предварительную информацию о позиции парламентских фракций при будущем голосовании, а также обо всех внесённых для рассмотрения поправках к законопроекту.

Во время второго чтения происходит детальное, постатейное обсуждение рассматриваемого проекта в целом вместе с внесёнными в первоначальный его текст поправками (изменениями и дополнениями) и голосование по поправкам.

Если парламент считает, что законопроект ещё недостаточно разработан, он направляется на доработку в профильный комитет. В этом случае комитет должен подготовить дополнительное заключение перед третьим чтением законопроекта.

Во время третьего чтения – завершающего этапа процесса обсуждения – не разрешается вносить в законопроект содержательные поправки и предложения. Можно вносить изменения только редакционного характера. Законопроект с поправками вновь обсуждается и принимается в окончательном виде.

Третье чтение не может происходить ранее 30 дней после внесения законопроекта на обсуждение.



Принятие закона осуществляется путём открытого голосования простым большинством голосующих депутатов.

В отдельных случаях, требующих безотлагательного рассмотрения, законопроект может быть рассмотрен в срочном порядке с согласия Парламента. Для принятия такого решения требуется более 3/4 голосов членов Парламента, участвующих в голосовании.

4. Вступление в силу, реализация закона

Закон подлежит утверждению Королевой в течение 30 дней после принятия его Парламентом (ст. 22 Конституции) и вступает в силу через неделю после его опубликования в официальном Бюллетене, если сам закон не предусматривает конкретной даты вступления в силу.

Полный текст принятого закона должен быть опубликован в официальном Бюллетене парламента «Folketingstidende» и размещён на порталах²⁵ правовой информации Министерства юстиции.

В целях реализации принятого закона соответствующее министерство детализирует его положения, разрабатывая ряд более чётких правил и руководящих принципов, которые излагаются в подзаконных актах.

Архивирование электронных официальных текстов в соответствии с Законом № 1035 от 21.08.2007 «Об архивировании законодательства»²⁶ осуществляет издательская организация «Агентство по гражданским делам», которая является структурным подразделением Министерства юстиции Дании.

²⁵ www.lovtidende.dk и www.retsinformation.dk

²⁶ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12066>



Испания

Конституция Испании, одобренная национальным референдумом 6 декабря 1978 г. и вступившая в силу 29 декабря 1978 г., с последующими изменениями, устанавливает основные принципы и критерии, регулирующие правовой режим Правительства, и в статье 97 определяет его конституционное положение.

В то же время, статья 98 содержит полномочия, предписанные законодателю, чтобы он имел возможность приступить к соответствующему регулированию развития этого конституционного органа в отношении определения его членов и статуса их несовместимости.

В целом, вопросы подготовки прохождения и принятия актов органами государственной власти регулируются Законом 50/1977 от 27 ноября «О Правительстве».

Законом предусматриваются три принципа формирования работы Правительства:

- принцип президентского руководства страны, что даёт премьеру право определять руководящие принципы, которым должны следовать правительство и каждый из департаментов;
- коллегиальность и последовательная, совместная ответственность его членов;
- ведомственный принцип, который предоставляет руководителю каждого департамента широкую автономию и ответственность в рамках их соответствующих управленческих действий.

С этой точки зрения, в Разделе I Закона устанавливается конституционное положение Правительства, а также его состав, с различием между индивидуальными органами и коллегиальными органами.

В то же время, закон выделяет на первый план функции, которые имеют особое значение для Председателя Правительства и Совета Министров. А также, регулирует порядок создания, определяет состав и функции комитетов правительства.

Председатель Правительства направляет действия правительства и координирует функции других членов, без ущерба для компетенции и прямой ответственности министров в их управлении.

Во всяком случае, Председатель Правительства:

- 1) представляет правительство.



2) создаёт политическую программу правительства и определяет основные направления внутренней и внешней политики и обеспечивает их соблюдение.

3) предлагает Королю, после обсуждения в Совете министров, роспуск Конгресса, Сената или Парламента.

4) представляет Конгрессу депутатов, после обсуждения в Совете министров, вопрос о доверии.

5) предлагает Королю проведение консультативного референдума с предварительного разрешения Конгресса депутатов.

6) направляет оборонную политику и практику в отношении функций вооружённых сил, предусмотренных в законодательстве, регулирующем национальную оборону и военные организации.

7) созывает, проводит и устанавливает повестку дня заседаний Совета министров, при условии соблюдения положений статьи 62.g) конституции.

8) одобряет, в случае необходимости, нормативные акты короля и представляет ему для санкционирования законы и другие акты, имеющие силу закона, в соответствии с положениями статей 64 и 91 Конституции.

9) одобряет, в случае необходимости, действия короля и представить ему для санкционирования законов и других правил, с силой закона, в соответствии с положениями статей 64 и 91 Конституции.

10) осуществляет процедуру о не конституционности.

11) создаёт, изменяет и удаляет, королевским указом, департаменты министерств и Государственного департамента, также несёт ответственность за утверждение организационной структуры премьер-министра.

12) предлагает королю назначение и освобождение от должности заместителей Председателя и министров.

13) разрешает конфликты полномочий, которые могут возникнуть между различными министерствами.

14) даёт указания другим членам Правительства.

15) выполняет другие обязанности, возложенные на него Конституцией и законами.

Заместитель председателя или заместители председателя Правительства, если они существуют, исполняют обязанности, возложенные на них Председателем Правительства.



Заместитель-председателя, занимающий должность руководителя департамента министерства, также является министром.

Законодательная инициатива, регулирующий орган и контроль за действиями Правительства

Правительство осуществляет законодательную инициативу, предусмотренную в статьях 87 и 88 Конституции путём разработки, утверждения и последующего представления законопроектов в Конгресс депутатов или, в случае необходимости, в Сенат.

Процесс подготовки законопроектов начинается в министерстве или компетентных министерствах подготовкой соответствующего законопроекта, который сопровождается памятной запиской и описанием исследований или докладов о необходимости и возможности его принятия, а также финансовой справкой об оценке возможных затрат.

В любом случае, проект закона должен быть представлен Главным техническим секретариатом.

Руководитель Департамента инициатора проекта передаёт проект в Совет министров, с тем, чтобы он мог принять решение о дальнейших шагах и, в частности, для проведения консультаций и получения необходимой информации с точки зрения его реализации.

После того, как выполнены все предусмотренные формальности, руководитель Департамента, представившего законопроект, опять направляет проект в Совет министров для утверждения в качестве проекта закона и направления его в Конгресс депутатов или, в случае необходимости, в Сенат, в сопровождении пояснительной записки, памятки и других документов, необходимых для принятия решения.

Когда причины срочности этого требуют, Совет министров может отказаться от проведения предварительных процедур, за исключением тех, которые имеют решающий и предписывающий характер, и при согласии с утверждением законопроекта и его представления в Конгресс депутатов или, когда это уместно, в Сенат (статья 22 Закона).

Осуществление регуляторной власти возлагается на правительство в соответствии с Конституцией и законами Испании.

Регламентирующие правила должны соответствовать следующему порядку компетенции и иерархии:

- на первом месте стоит Королевский Указ, утверждённый Председателем правительства или Советом Министров;
- на втором месте акты, утверждённые приказами министров.



Ни одно из положений не может нарушать предписания другой верхней иерархии.

Считаются ничтожными административные решения, которые нарушают положения регламента, даже если они были выданы органами равного или более высокого ранга, чем органа одобрявшего их (статья 23 Закона).

Разработка проектов законодательных актов должна соответствовать следующей процедуре:

а) начало процесса разработки проекта законодательного акта осуществляется компетентным органом управления путём разработки соответствующего законопроекта, который сопровождается памятной запиской и описанием исследований или докладов о необходимости и возможности его принятия, а также финансовой справкой об оценке возможных затрат;

б) во время процесса выработки проекта должны быть собраны в дополнение к отчётам, мнения и предыдущие предписания, результаты проведённых исследований и консультаций, если это целесообразно, чтобы гарантировать правильность и законность текста;

в) при подготовке текста проекта, затрагивающего права и законные интересы граждан, должно осуществляться информирование граждан, в течение разумного периода времени, не менее пятнадцати рабочих дней, непосредственно или через организации и ассоциации, признанные законом, которые их объединяют или представляют их интересы и, чьи цели непосредственно связаны с целью проекта законодательного акта.

Решение о выбранной процедуре информирования граждан, затрагиваемых проектом законодательного акта, должно быть должным образом обосновано в досье проекта органом, согласовавшим открытие процедуры информирования. Кроме того, когда характер данного проекта рекомендует, предоставление публичной информации, это будет осуществлено в течение указанного срока. Эта процедура может быть сокращена минимум до семи рабочих дней, когда это должным образом обосновано;

г) в процедуре, установленной в предыдущем пункте, не будет необходимости, если ассоциации, перечисленные в нём, участвовали в проработке проекта посредством отчётов или запросов, упомянутых в пункте б);

д) в дополнение к памятной записке или краткому докладу при процедуре разработки проекта законодательного акта в дело подшиваются документы обо всех проведённых исследованиях и консультациях, а также другие документы, образовавшиеся в процессе проработки проекта.



В любом случае, проекты законодательных актов должны быть обнародованы Главным техническим секретариатом, несмотря на заключение Государственного совета в случаях, предусмотренных законом.

Необходимо также, что бы Министерством государственного управления был сделан, предварительный доклад, если законодательный акт может повлиять на распределение полномочий между государством и автономными сообществами.

Вступление в силу законодательных актов, утверждённых Правительством, требует их полной публикации в «Официальной газете» (статья 24 Закона).

Законодательные акты органов, регулируемые в соответствии с настоящим Законом, имеют следующие формы:

а) Королевские законодательные акты и королевские Указы Законы, решения которые утверждаются, соответственно, правилам, изложенным в статьях 82 и 86 Конституции;

б) Королевские Указы Президента, положения и акты, принятие которых относится к компетенции президента;

в) Королевские Указы, согласованные в Совете министров – решения, которые утверждают регламентирующие правила, относящиеся к его компетенции и решения, которые должны принимать форму королевского указа;

г) Решения Совета Министров - решения коллегиального органа не должны принимать форму королевского указа;

д) Резолюции, принятые на комиссиях представителей правительства, положения и постановления таких коллегиальных органов. Такие соглашения принимают форму приказа министра или председательствующего министра, когда это относится к компетенции разных министров;

е) Приказы министров, положения и постановления министров (статья 25 Закона).

Контроль актов правительства (статья 26 Закона)

Правительство подчиняется Конституции и другим законодательным актам на протяжении всей своей деятельности. Все действия и бездействие Правительства подлежат политическому контролю парламента.

Действия Правительства и органов власти, регулируемых настоящим Законом, оспариваются в рамках административной юрисдикции в соответствии с положениями соответствующего Закона. Действия Правительства оспариваются в Конституционном суде в соответствии с положениями закона, регулирующими его деятельность.



Италия

В 2010 году в Италии была запущена программа под названием «Регулирования в сети», т.е. на специальном сайте (www.normativa.it) можно ознакомиться с европейским, национальным и региональным законодательством. На сайте размещаются правовые документы, публикуемые в официальном издании. В настоящее время на сайте размещено порядка 75 тыс. правовых актов, принятых начиная с 1946 года. Вместе с тем, данный сайт не содержит информацию о решениях, принимаемых министерствами и ведомствами Италии, так как эти органы власти наделены правом принятия необходимых правовых актов в пределах своих полномочий и размещают необходимые регулятивные решения на своих сайтах.

Итальянский парламент публикует на своём сайте все законопроекты, находящиеся в стадии рассмотрения, а сайт премьер-министра Италии периодически обновляет перечень регулятивных мер, одобренных правительством.

Итальянский законодатель исходит из необходимости соблюдения правил, согласно которым юридический язык правового акта должен быть простым и по возможности ясным. В целях облегчения ведения законотворческой деятельности администрацией премьер-министра и парламентом разработаны соответствующие рекомендации по ведению нормотворческой деятельности: Правила и рекомендации по технике составления законодательных актов от 20 апреля 2001 года (*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislative*), Путеводитель по составлению нормативных текстов от 2 мая 2001 года (*Guida alla redazione dei normative*), Правила и советы по составлению текстов правовых актов от 2002 года (*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normative* – применительно к межрегиональным документам), Путеводитель по составлению административных актов от 2001 года (*Guida alla redazione degli atti amministrativi*).

Законотворчество является основной областью парламентской деятельности. Вопросам составления законов в Конституции страны посвящён отдельный раздел.

В осуществлении законодательной функции совместно и последовательно участвуют обе палаты Парламента. Предусмотрен и соответствующий двойной порядок одобрения и рассмотрения законопроектов.

Любой законопроект первоначально рассматривается в одной из палат Парламента и в случае его одобрения направляется для прохождения аналогичной процедуры в другую палату. Сама же процедура утверждения законов (*Legge*) в каждой из палат состоит из трёх



последовательных этапов: законодательной инициативы, утверждения законопроекта в одной из палат и его принятия в другой палате.

Конституция предусматривает две процедуры принятия законов: обычную, согласно которой законопроект после его обсуждения в соответствующих комиссиях палаты утверждается самой палатой, и срочную. В этом случае, как рассмотрение, так и утверждение законопроекта осуществляется непосредственно в комиссиях, если иного порядка не потребует правительство или десятая часть членов палаты.

Итальянская конституционная практика в целом последовательно следует принципу разделения властей, вместе с тем в отдельных случаях уполномочивает правительство в случае необходимости и срочности принимать временные декреты, наделённые силой закона. Однако такие декреты должны быть в день их принятия представлены в Парламент для последующего утверждения. В этом случае Парламент, даже если он распущен, должен собраться в течение пятидневного срока. Если правительственный декрет не получит законодательного утверждения в течение шестидесяти дней, то он теряет силу уже с момента опубликования. Тем не менее, палаты Парламента могут регулировать законом правовые отношения, возникшие на основе декрета, даже не получившего силу закона. В Конституции предусмотрен более сложный порядок принятия конституционных законов и внесения изменений в текст Конституции. Такие законы принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трёх месяцев и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при повторном голосовании.

В рамках своей компетенции президент страны осуществляет также полномочия в законодательной области, участвуя в процедуре представления палатам законопроектов; вводит в действие утверждённые Парламентом законы; издаёт одобренные правительством декреты, обладающие силой закона, и регулятивные акты

Правительство выступает с законодательными инициативами, обеспечивает принятие законов и декретов. Особого внимания заслуживает возможность осуществления правительством прямых законодательных функций в соответствии со статьями 76 и 77 Конституции. В случаях необходимости и срочности правительство под свою ответственность принимает временные положения, наделяемые силой закона. Однако такие срочные декреты должны быть представлены в тот же день в Парламент для их последующего утверждения

Аппарат правительства Италии тесно взаимодействует с министерствами по вопросам разработки нормативных актов, участия представителей ведомств в парламентских слушаниях при



рассмотрении проектов актов, разработки документов ненормативного характера, оказания технико-юридической помощи, подготовки актов инспекционного характера.

Как было сказано выше, министерство наделено правом разрабатывать и издавать министерские декреты (*decreti ministeriali*) на основании закона №.400/1988 от 28 августа 1988 г. «О регулировании деятельности Правительства и его Президиума». Согласно пункту третьему статьи 17 данного закона, министерские декреты могут быть приняты по вопросам, относящимся к компетенции министра на основании закона. Такие регулирования в рамках компетенции министра/министров могут приниматься в форме межминистерского решения, если это прямо предусмотрено законодательством. Министерские и межминистерские регулирования (*regolamenti interministeriali*) не могут устанавливать правила, противоречащие нормам, введённым в действие правительством. О принимаемых решениях до их вступления в силу необходимо проинформировать Правительство. Регулирования министров и межминистерские решения должны быть приняты после консультаций с Государственным советом страны (данный орган выполняет консультативные функции в области административного права, даёт свои заключения о законопроектах, направляемых правительством, осуществляет юрисдикцию по охране законных интересов, связанных в действиями государственных органов. В Совет входят 74 государственных советника, назначаемых декретом президента Республики), регистрации в Счётной палате (обеспечивает предварительный контроль законности правовых актов правительства) и публикации в соответствующем издании, о чем будет сказано ниже.

Министерские решения могут касаться как регулирования административных вопросов (*atti amministrative*), так и содержать нормативные предписания (*regolamenti ministeriali*).

Министерство, заинтересованное в подготовке соответствующего правового акта, затрагивающего компетенцию других органов власти, как правило, публикует на своём сайте текст документа и определяет сроки проведения консультаций по данному акту. Заинтересованные лица могут представить свои замечания и предложения согласно определённым срокам.

Проект акта, рассматриваемый в рамках проводимых консультаций, должен содержать указание о порядке и сроке представления замечаний и предложений, как правило, в рамках тридцатидневного срока. Если министерство считает, что по результатам проведённых консультаций есть ещё вопросы, которые требуют дальнейшего изучения, то могут начаться новые консультации в отношении оставшихся вопросов.



При проведении слушаний проводится оценка регулирующего воздействия (ОРВ) рассматриваемого проекта акта.

Впервые институт ОРВ был введен в действие на территории Италии на основании Закона № 50/1999. Закон предписывал осуществлять ОРВ всех законопроектов, предлагаемых исполнительным органом власти. Головным подразделением в этом вопросе является Департамент по судебным и правовым вопросам при премьер-министре страны. Впоследствии данный департамент был уполномочен осуществлять контроль за ОРВ в отношении правовых актов, разрабатываемых соответствующими органами исполнительной власти.

В соответствии с указанием премьер-министра от 21 сентября 2001 г. в каждом министерстве предписывалось назначить должностное лицо, ответственное за ОРВ. В 2002 г. в рамках Департамент по судебным и правовым вопросам было создано специальное подразделение, на которое были возложены функции проведения ОРВ.

В 2009 году была учреждена организация по проведению ОРВ (*Osservatorio sull' Analisi d'Impatto della Regolazione*), сфера компетенции которой распространяется на такие агентства как: Орган-гарант по регулированию энергетического сектора страны, Орган в сфере регулирования телекоммуникационного сектора, Банк Италии, Орган по ценным бумагам и биржам, Орган в сфере охраны персональных сведений, Орган в сфере регулирования вопросов страхования. Данный орган содействует проведению обсуждению проектов актов в части ОРВ с участием заинтересованных сторон.

Система ОРВ была также внедрена в деятельность региональных органов власти. Проведение ОРВ направлено на решение таких задач, как обеспечение защиты прав потребителей через формирование транспарентного рынка, размещение на нем высококачественных продуктов и совершенствование регулирования посредством установления простых и понятных правил.

Италия совершенствует практику проведения консультаций на основании Административного кодекса 2005 года. Оценка административного обременения является одним из ключевых моментов. В этой связи Италия исходит из необходимости проведения транспарентных и систематических консультаций с заинтересованными сторонами. В качестве примера можно сослаться на ситуацию с принятием закона о предприятиях 2011 года, когда все заинтересованные стороны имели возможность представить свою позицию по обсуждаемому акту.

С целью создания благоприятного климата для осуществления предпринимательской деятельности в Италии, в том числе иностранными лицами, итальянское правительство в течение



последних 15 лет провело ряд структурных реформ, направленных на упрощение бюрократических процедур, устранение различного рода препятствий (правовых, тарифных, административных, судебных) и унификацию итальянского законодательства в соответствии с нормативно-правовыми актами ЕС для поддержания конкурентоспособности страны и привлечения большего числа иностранных инвесторов.

Стратегия Италии в вопросе достижения цели по «лучшему регулированию» заключается в сокращении нормативного регулирования, излишнего вмешательства государства в предпринимательскую деятельность. Законодательный декрет № 112/2008 от 25 июня 2008 г. направлен на решение трёх основных задач:

- Сокращение законодательного регулирования (*taglia-leggi*). Было отменено более 200 тыс. правовых актов, оставлены в силе порядка 14 тыс. законодательных актов.

- Уменьшение административных процедур (*taglia-oneri amministrativi*) и введение в действие «быстрых» процедур в режиме «fast-track».

В Италии любое решение по составлению плана, определению дорожных коммуникаций, месторасположению объектов по предоставлению услуг предполагает предварительное обсуждение, проведение переговоров. Как только возникает какая-либо проблема, то основная роль административного органа заключается в том, чтобы начать публичные обсуждения. Таким образом, административное решение является результатом переговоров, которое заканчивается «заключением» соответствующего соглашения. Конечно, такие обсуждения могут иметь разный характер: иметь политическую или техническую направленность, быть быстрыми или бесконечными, эффективными или чисто формальными.

Декрет президента страны № 1092 от 28 декабря 1985 года определяет порядок публикации законов, законодательных декретов, международных договоров, решений Конституционного суда страны, министерских решений и циркуляров, а также других административных регламентов.

Данные акты подлежат регистрации в Минюсте Италии и в обязательном порядке публикуются в специальном ежедневном печатном органе данного министерства «Gazzetta Ufficiale». Нормативные акты вступают в силу, если иное не оговорено в самом акте, по истечении 15-ти дней после опубликования в упомянутом издании.

В данном издании публикуются также директивы ЕС, все решения государственных органов Италии, затрагивающие интересы отдельных категорий граждан Италии, а также решения и правила, принимаемые областными правительствами Италии и правительствами автономных провинций.



Решения судов общей юрисдикции, после их утверждения Апелляционным судом Италии, в письменном виде доводятся до сведения заинтересованных сторон и заносятся в банк данных апелляционного суда, а судебные решения, представляющие научно-практическое значение, публикуются в специализированных печатных изданиях.



Нидерланды

Парламент Нидерландов (Генеральные штаты) состоит из Первой палаты (Сенат) и Второй палаты (Палата представителей). Сенат состоит из 75 членов, избираемых путём непрямых выборов региональными законодательными органами. Вторая палата, состоящая из 150 депутатов, формируется путём прямых всенародных выборов.

Первая палата собирается 1 раз в неделю (четверг) и утверждает законопроекты, принятые Второй палатой. Пленарные заседания Второй палаты проходят 3 раза в неделю (вторник, среда и четверг).

Большая часть парламентской работы проходит в комитетах. Члены комитетов собираются для обсуждения законопроектов и консультации с кабинетом министров по различным вопросам. Практически все заседания в парламенте являются публичными. С документами, обсуждаемыми в Парламенте, можно ознакомиться на официальных сайтах Сената и Палаты представителей.

Законопроект должен пройти ряд этапов, прежде чем стать законом.

После разработки Министерством законопроекта он обсуждается на заседании Совета Министров. Если Совет Министров одобряет законопроект, он направляется в Совет государства (Высший совещательный орган Правительства). Далее пакет документов, состоящий из законопроекта и пояснительной записки к нему, как правило, доработанный с учётом рекомендации Совета государства, вносится на рассмотрение в Палату представителей. Ответственный комитет готовит своё заключение на законопроект и направляет его в ответственное Министерство на согласование (с вопросами и комментариями). Министерство должно подготовить письменный ответ на такое заключение (Memorandum of response). После получения ответа ответственный комитет Палаты представителей готовит финальное заключение на законопроект. Затем законопроект выносится на пленарное заседание Палаты представителей. Далее идет работа над поправками, в которой также принимает участие представитель ответственного министерства. После принятия законопроекта, он направляется в Сенат, где сначала он рассматривается в рамках заседания в ответственном комитете, а затем на пленарном заседании. Далее законопроект поступает на подпись Королю. Министр, ответственный за закон, также ставит на нем свою подпись. Затем закон направляется в Министерство безопасности и юстиции, которое осуществляет публикацию закона на сайте www.overheid.nl.

Норвегия

В Королевстве Норвегия вопросы, связанные с подготовкой и принятием нормативно-правовых актов органами государственной власти предусмотрены в Руководстве по работе с законами и предписаниями «Законодательная техника и разработка законодательства» (далее – Руководство), подготовленном Министерством юстиции Норвегии в 2000 году. Это третье по счёту издание данного документа, первые два были опубликованы в 1973 и 1979 гг. соответственно.

Вместе с тем, основной акцент в Руководстве делается именно на законодательную технику, т.е. систему правил и приёмов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов.

Что касается непосредственно процедурных вопросов, то в Руководстве делается отсылка к «Инструкции по оценке регулирующего воздействия государственных мер» (далее – Инструкция), которая более детально в отличие от Руководства регулирует процедуру подготовки и принятия нормативно-правовых актов органами государственной власти.

Впервые она была утверждена королевской резолюцией 18 февраля 2000 года и дважды пересматривалась: в 2005 и 2016 гг. Ныне действующая Инструкция была утверждена королевской резолюцией 19 февраля 2016 года и вступила в силу 1 марта 2016 года.

При этом в п. 4-1 Инструкции даётся ссылка на Руководство: «Законопроекты и предписания должны разрабатываться на основе Руководства Министерства юстиции «Законодательная техника и разработка законодательства».

Инструкция, как указано в ней, предназначена для выработки решений о государственных мерах, осуществляемых органами государственной власти или по их поручению, посредством:

- идентификации альтернативных мер;
- изучения и оценки воздействия соответствующих мер;
- привлечения лиц, которых затрагивают меры, на ранних стадиях процесса оценки;
- координации соответствующих органов власти.

Инструкция также действует в отношении работы с нормативной базой в рамках ЕЭП (Европейского экономического пространства) и Шенгенского соглашения, начиная от выявления новых инициатив в ЕС и формулирования позиции Норвегии и заканчивая включением норм ЕС



в Соглашение о ЕЭП или Шенгенское соглашение и их последующей имплементацией в норвежское законодательство.

Инструкция не применяется при заключении иных международных договоров.

Данный документ также не подлежит применению, если в законе или предписании либо на основании закона или предписания установлены особые правила.

Инструкция предусматривает, что орган государственной власти, ответственный за работу по оценке регулирующего воздействия, несёт ответственность за соблюдение положений этого документа.

Инструкция содержит положения по следующим основным вопросам:

- требования к содержанию заключения по оценке регулирующего воздействия, включая требования к объёму и степени проработки;
- процесс работы органов государственной власти над оценкой регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов, так называемые подготовительные работы;
- разработка законопроектов и предписаний, так называемая основная законодательная работа;
- нормативная база в рамках ЕЭП и Шенгенского соглашения.

Заключение по оценке регулирующего воздействия должно отражать последствия для физических лиц, частных и государственных предприятий, государственных, губернских и муниципальных органов власти и других заинтересованных лиц.

Что касается объёма и степени проработки заключения, оно должно быть всесторонним и детальным в зависимости от каждого конкретного случая. Такое заключение должно исходить из того, что конкретная мера затрагивает принципиально важные вопросы и влечёт существенные последствия. В заключении такие вопросы должны рассматриваться на сбалансированной, систематической и комплексной основе.

Работа органов государственной власти над оценкой регулирующего воздействия строится на следующих основных элементах: вовлечение соответствующих органов власти в процесс оценки регулирующего воздействия на ранних стадиях, внесение инициативным органом предложений на их рассмотрение, слушания.

Так, согласно п. 3-1 Инструкции заинтересованные министерства должны быть как можно раньше вовлечены ответственным министерством в процесс оценки. Иные лица, интересы которых затрагивает соответствующая государственная мера, должны быть вовлечены как можно раньше, насколько это целесообразно.

Работа ответственного министерства по оценке регулирующего воздействия может быть организована по-разному. В случае если меры не носят особо значимого характера, достаточно



работы одного лица, ответственного за проведение оценки. Однако в случае разработки более значимых мер, работа может быть организована следующим образом:

- внутренняя рабочая группа с возможным привлечением группы внешних экспертов (например, из других министерств, подведомственных учреждений, научно-исследовательских организаций и т.п.);
- межминистерская рабочая группа с возможным привлечением внешней рабочей группы;
- оценка в научно-исследовательском институте, консалтинговой компании и т.п.;
- общественный оценочный комитет;
- специальный комитет по вопросам ЕЭП или Шенгенского соглашения.

В соответствии с п. 3-2, ответственное министерство представляет все предлагаемые меры с указанием значимых последствий на рассмотрение заинтересованным министерствам. Проекты законов и предписаний всегда должны представляться в соответствующие министерства. Представление происходит до того, как предложение выносится на слушание.

Государственные меры, влекущие значительные бюджетные последствия для государства, должны быть представлены в Министерство финансов. Меры, влекущие значительные последствия для муниципалитетов или муниципальных округов должны быть представлены в Министерство муниципального управления и модернизации. Меры, влекущие значительные последствия для бизнес-сообщества, должны быть представлены в Министерство торговли, промышленности и рыболовства.

Проекты посланий Стортингу и проекты парламентских решений должны быть представлены в соответствующие министерства, прежде чем проект будет представлен на рассмотрение правительства. Проекты посланий Стортингу и проекты парламентских решений, влекущие значительные последствия для муниципалитетов или муниципальных округов, должны быть представлены в Министерство муниципального управления и модернизации для представления им своих замечаний.

При этом действие данных положений не распространяется на проекты бюджета, а также послания Стортингу, представляемые в плановом порядке и для целей информации. Такие документы, тем не менее, должны быть представлены в Министерство финансов.

Срок для представления замечаний должен быть не менее трёх недель, если иное не согласовано между министерствами.

В соответствии с п. 3-3 Инструкции официальные доклады, проекты законов и предписаний, а также предлагаемые меры, влекущие значительные последствия, как правило,



выносятся на слушания. Слушания должны быть открытыми для всеобщего участия. Срок для слушаний устанавливается в зависимости от объема меры и ее значимости. Срок для слушаний обычно составляет три месяца и не менее шести недель.

Слушания могут не проводиться, если они

- неосуществимы по практическим причинам;
- могут затруднять реализацию мер или
- в них явно отсутствует необходимость.

Решение об отказе от слушаний принимается высшим должностным лицом ответственного органа власти. Решение должно быть обосновано и оформлено в письменном виде, а также приобщено к делу.

Если консультации в рамках слушаний или другие обстоятельства ведут к значительным изменениям предлагаемого проекта, пересмотренное предложение направляется на новые слушания. Предлагаемые меры, которые не подлежат публичному обсуждению в соответствии с законом о публичности, не выносятся на слушания.

В случае, когда Комиссия ЕС предлагает новое нормативное регулирование, которое может оказать существенное влияние на Норвегию, ответственный орган власти должен обеспечить общедоступность такого предложения без необоснованных задержек. Заинтересованные стороны, как правило, заслушиваются до формирования позиции Норвегии по данному вопросу. Предложения по имплементации в норвежское законодательство принятых в рамках ЕЭП и Шенгенского соглашения нормативных актов ЕС выносятся на слушания:

- если нормативные акты не выносились на слушания на этапе предложения;
- если нормативные акты претерпели существенные изменения после слушаний на этапе предложения;
- если есть альтернативы, связанные с имплементацией.

Срок для слушаний по вопросам ЕЭП и Шенгенского соглашения должен соответствовать тому времени, которым располагают их участники, и может быть короче шести недель.

Согласно п. 4-2 Инструкции до начала основной законодательной работы, в ходе которой могут возникнуть вопросы, связанные со структурой нормативно-правового акта, соответствующий материал должен быть представлен в Министерство юстиции.

В случае, когда проект закона или предписания, имеющий особое значение для бизнеса, направляется на слушания, согласно п. 3-3 Инструкции, о слушаниях информируется Постоянный

совет по вопросам бизнеса – независимый консультативный административный орган, подотчётный Министерству торговли, промышленности и рыболовства (Regelrådet).

Ответственный орган государственной власти должен без неоправданной задержки обеспечить всеобщий доступ к замечаниям Постоянного совета.

В соответствии с п. 4-4 Инструкции готовый законопроект для Стортинга с предложением о принятии решения касательно закона должен быть представлен в соответствующие министерства, прежде чем проект будет представлен на рассмотрение правительства. Если такой проект влечёт за собой значительные последствия для муниципалитетов или муниципальных округов, он должен быть представлен в Министерство муниципального управления и для дачи им своих замечаний. Срок для представления замечаний должен быть не менее трёх недель, если иное не согласовано между министерствами.

Кроме того, готовый законопроект представляется в Департамент законодательства Министерства юстиции для законодательной технической экспертизы (за исключением налогового законодательства). Законодательная техническая экспертиза, как правило, осуществляется одновременно с рассмотрением проекта соответствующими министерствами согласно п. 4-4, и в такой же срок, если иное не согласовано с Департаментом законодательства.

Что касается работы над подготовкой актов, принимаемых норвежскими государственными органами власти в рамках ЕЭП, то в соответствии с п. 5-4 Инструкции, в случае, когда Комиссия ЕС предлагает новое нормативное регулирование, которое может оказать существенное влияние на Норвегию, ответственное министерство должно обеспечить, чтобы предварительная позиция Норвегии была подготовлена как можно быстрее и, как правило, не позднее трёх месяцев со дня опубликования предложения. Если требуется правительственное рассмотрение, оно осуществляется в течение этого срока.

В данном случае ответственное министерство привлекает к работе и другие заинтересованные министерства в соответствии с процедурой подготовки обычных нормативных актов, описанной выше.

Работа над необходимыми изменениями норвежских законов или предписаний для имплементации нормативных актов ЕС в Соглашение о ЕЭП должно начинаться заблаговременно до решения Совместного комитета ЕЭП по такой имплементации.

В тех случаях, когда в результате оценки выявляются специальные вопросы правового, институционального или отраслевого характера, они должны быть разрешены как можно раньше. Ответственное министерство должно обеспечить привлечение соответствующих министерств и Министерство иностранных дел на ранней стадии для обеспечения эффективной координации.



Вопросы, имеющие особо важное значение, как можно раньше должны быть представлены в МИД для дачи им своих замечаний.

Для сотрудничества в рамках Шенгенского соглашения действует аналогичная процедура.

Кроме того, в марте 2016 года к Инструкции разработано руководство, обеспечивающее правильное толкование и применение ее положений.



Польша

В Республике Польша руководящим документом, устанавливающим процедуры подготовки и принятия нормативных правовых актов, (далее - акты) является постановление правительства РП от 20 июня 2002 г. «О принципах законодательной техники». В документе чётко определяется, что правотворческая деятельность субъекта, уполномоченного приступить к разработке акта, начинается с проведения социально-экономических исследований в целях выяснения последствий внедрения реформ. Такая оценка проводится в строгом соответствии со специально разработанным руководством «Оценка регулирования последствий»²⁷. В пособии указывается как шаг за шагом описать правовую область воздействия и проанализировать возможные изменения. Данный этап имеет первоочередное значение, поскольку судьба акта решается на основании выполнения всех пунктов руководства.

В дальнейшем субъект, разрабатывающий законопроект, заполняет пояснительную записку, в которой уже кратко указывается:

1. решаемые задачи;
2. цели и методы;
3. проведённые консультации с заинтересованными ведомствами;
4. проведённые экономические, финансовые и социальные исследования;
5. соответствие акта законодательству ЕС и опыт других стран в имплементации схожих правовых норм;
6. соответствие местному законодательству и отсутствие двойного толкования.

После этого проект акта вносится на рассмотрение в Совет министров. Документ включается в перечень, законодательной работы и ему присваивается отдельный номер.

Существующий регламент работы Совета министров предполагает проведение трёх этапов:

- согласование;
- консультации с общественными организациями;
- консультации с государственными учреждениями.

Если в результате прохождения вышеперечисленных стадий акт будет кардинально изменён, то процесс повторяется вновь. Очередность стадий не определена. При этом Совет министров после ознакомления может направить акт в комиссию по законодательству с целью

²⁷<http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Ocena+Wplywu+regulacji+baza+wiedzy/Wskazowki+praktyczne>



получить заключение относительно его соответствия законам Польши, а также по формальным причинам вернуть законопроект автору для доработки.

В качестве общественных организаций, участвующих в консультациях, могут выступать любые негосударственные учреждения и заинтересованные институты. Инициатору законопроекта разрешено для ознакомления с проектом направить его по почте или указать номер в реестре на интернет-странице правительственного Центра по законодательству²⁸, на которой в обязательном порядке размещается проект. Информацию обо всех актах, которые проходят консультацию, можно найти на специально созданном портале www.konsultacje.gov.pl.

Автор проекта также вправе организовать конференцию или семинар, если посчитает, что их проведение может способствовать выработке правильных решений. На мероприятие приглашаются как общественные, так и государственные организации, внёсшие замечания.

Далее субъект, разрабатывающий законопроект, в соответствии с проведёнными консультациями и высказанными замечаниями, вносит изменения в акт. Итоговый документ повторно передаётся ведомствам, учувствовавшим в консультациях, для его окончательного одобрения.

Предоставляемый им срок для оценки должен быть адекватным и составлять минимум 7 дней. Потом акт проходит процедуру утверждения в Совете министров, а также визируется главой канцелярии премьер-министра и руководителем правительственного Центра по законодательству.

В дальнейшем законопроект попадает в польский парламент и проходит три чтения. Следующие стадии не интересны т.к. повторяют законодательную процедуру в России.

²⁸<http://rcl.gov.pl/wykaz/>



Финляндия

В соответствии с Конституцией Финляндии (731/1999) законодательной властью наделён Парламент (3 §). Законодательная инициатива поступает в Парламент на рассмотрение в форме правительственного законопроекта, инициативы члена Парламента или гражданской инициативы.

Правительство составляет проекты таких нормативных правовых актов (далее – НПА), как законы, которые разрабатываются министерствами, ответственными за соответствующее направление.

Президент, Правительство и министерства наделены полномочиями подготовки и принятия постановлений в соответствии с принятыми Парламентом законами.

Законопроект может быть инициирован в силу разных причин. Отправной точкой может стать Программа Правительства, принципиальные решения Правительства, исполнение законодательных норм ЕС, инициатива члена Парламента, инициатива граждан, необходимость выполнения требований международной конвенции, инициатива ответственного ведомства по результатам исследований или отчётов и т.д. В Финляндии с 1 марта 2012 года Парламент обязан рассматривать законодательные инициативы граждан, собравшие не менее 50000 подписей граждан на бумажном носителе или онлайн в течение 6 месяцев (так называемая гражданская инициатива).

Конкретное законодательное предложение, как правило, исходит от ответственного министерства. В Финляндии министерства независимы в процессе подготовки НПА. Каждое министерство ответственно за разработку НПА в своей сфере деятельности и за их качество. Министерство юстиции осуществляет содействие и координирование взаимодействия между министерствами в целях повышения эффективности разработки НПА, а также проводит текстовую проверку законопроекта и его перевода на шведский язык.

Разработка НПА осуществляется по-разному в различных министерствах (например, отделами по подготовке НПА или отдельными служащими, в чьи обязанности входит подготовка НПА). Проекты общего назначения готовятся в комитетах или рабочих группах (орган-разработчик) с участием представителей различных органов власти, политических партий и других заинтересованных групп. Заинтересованным группам также предлагается представить свои замечания по проекту НПА.



В Финляндии к числу основных руководящих документов, регулирующих процедуры подготовки и принятия актов органами государственной власти, относятся:

- Инструкция по подготовке законопроектов, принятая Правительством Финляндии 16.06.2004 г. по представлению Министерства юстиции; (Lainkirjoittajan opas);
- Руководство о процессе принятия законов, Министерство юстиции, 2004 г. (Lainvalmistelun prosessiopas);
- Руководство разработчику законопроектов по вопросам ЕС и национальных законопроектов, Министерство юстиции, 2012 г. (Lainlaatijan EU opas);
- Руководство по проведению консультаций при подготовке законопроектов, принятое Правительством 10.03.2010;
- Руководство по оценке регулирующего воздействия, принятое Правительством Финляндии 01.11.2007 по представлению Министерства юстиции;
- другие специальные руководства (в частности, по вопросам равенства полов, охраны окружающей среды и т.д.).

Подразделение по контролю в Департаменте законопроектной деятельности Министерства юстиции отслеживает выполнение требований данных руководств.

Предварительная подготовка

Предварительная подготовка является первым этапом в законотворческом процессе и включает в себя сбор информации, ознакомление с целями и вопросами, затронутыми в законодательной инициативе, оценку необходимости данного законопроекта, а также краткое описание реализации предстоящего проекта. На этапе предварительной подготовки исследуется зарубежный опыт, анализируется текущая ситуация и оценивается возможное воздействие законопроекта.

Мероприятия, проводимые в рамках предварительной подготовки, их комплексность зависят от рассматриваемого вопроса (в частности, от регулирования в сфере основных прав). Предварительная подготовка может быть выполнена как часть обычных служебных обязанностей государственных служащих министерства или же может быть назначен специальный подготовительный орган. Подготовительный орган создаётся на временной основе. В его состав могут входить заинтересованные стороны, представители других соответствующих министерств, эксперты, политики. Подготовительный орган может быть образован, например, в виде комитета, комиссии, консультативного совета или рабочей группы. Несомненное преимущество

специального подготовительного органа — возможность представления различных мнений и интересов в течение всего процесса разработки НПА.

В целях сбора информации и оценки потребности разработки НПА могут проводиться различные исследования и отчёты. Итогом этапа предварительной подготовки является решение о подготовке НПА или же об отказе от подготовки законопроекта.

Подготовка проекта НПА (основная подготовка)

Как правило, подготовка проекта НПА (основная подготовка) – наиболее трудоёмкий этап законотворческого процесса. Данный этап основывается на предварительной подготовке и заключается в подготовке предлагаемого НПА и его обосновании. Этап основной подготовки начинается с поручения от министерства на подготовку НПА и завершается представлением правительственного законопроекта.

В процессе подготовки проекта НПА затрагиваемые вопросы исследуются более подробно. Для этих целей могут проводиться исследования, осуществляться подготовка отчётов. Также на данной стадии определяются и оцениваются альтернативные способы регулирования. Проводятся консультации с заинтересованными лицами, более углублённо изучается предмет регулирования, а также осуществляется оценка конституционности нововведения, принимается во внимание вопрос законодательного права Аландских островов, осуществляется оценка регулирующего воздействия предлагаемого НПА.

Оценка регулирующего воздействия

Задача анализа и оценки заключается в предоставлении всем участникам подготовки законов и иных нормативных актов информации о влиянии находящегося в разработке акта, его значимости и возможности снизить негативное влияние. Оценка воздействия происходит в непосредственной взаимосвязи с процессом подготовки НПА. Уже на первоначальном этапе распознаются особые зоны воздействия акта, развивается процесс оценки альтернатив. Основные результаты анализа фиксируются в отчёте.

В Финляндии оценка воздействия осуществляется в отношении практически каждого законопроекта. В правительственных законопроектах есть специальный раздел, посвящённый описанию всех существенных последствий воздействия. Оценка воздействий может быть опубликована и отдельно в процессе подготовки НПА.

Помимо важности исследования альтернативных способов регулирования, в Инструкции по подготовке законопроектов, принятой Правительством Финляндии 16.06.2004, акцентируется оценка регулирующего воздействия. При этом указано, что стандартная категоризация возможных



последствий регулирующего воздействия является технической и не должна восприниматься в качестве исчерпывающего перечня, напротив, все предполагаемые последствия регулирующего воздействия должны быть рассмотрены в законопроекте. Инструкция должна соблюдаться всеми должностными лицами, вовлечёнными в нормотворческую работу, а также различными органами–разработчиками. Подразделение по законодательному контролю в Департаменте законопроектной деятельности Министерства юстиции отслеживает выполнение требований указанной инструкции.

Руководство по оценке регулирующего воздействия, принятое Правительством Финляндии 01.11.2007, дополнило Инструкцию по подготовке законопроектов. В документе установлено требование о проведении надлежащей оценки регулирующего воздействия и включении в законопроект краткого описания воздействия предлагаемого акта, т.е. последствий его применения.

Оценка регулирующего воздействия включает в себя экономическое воздействие предлагаемого акта, его воздействие на государственное управление, экологическое и социальное воздействие.

1. Экономическое воздействие.

Цель оценки экономического воздействия – подтвердить, что законопроекты направлены на экономический рост, развитие деятельности предприятий, рост занятости, конкурентоспособности и благополучия граждан.

2. Воздействие на государственное управление.

Оценка воздействия на государственное управление осуществляется в случаях, когда предлагаемое регулирование направлено на орган власти или организации государственного сектора, или же целью предлагаемого акта является регулирование обязанностей, деятельности и процедур органов власти. Оценка воздействия на государственное управление охватывает следующие аспекты: взаимодействие органов власти, их обязанности, персонал и организацию, административные процедуры и издержки.

3. Экологическое воздействие.

Экологическое воздействие подразумевает влияние на здоровье человека, условия жизни, а также на почву, воду, воздух, растительность, животный мир и многообразие природы, воздействие среду обитания, ландшафт, на использование природных ресурсов, а также взаимодействие всех вышеприведённых факторов.



4. Социальное воздействие.

Социальное воздействие подразумевает влияние на гражданскую позицию, на функционирование демократического общества, социальное развитие и здравоохранение, равноправие, реализацию языковых прав, занятость и трудовую жизнь, предотвращение преступности и безопасность, региональное развитие и информационное общество.

В руководстве подчёркнута важность оценки регулирующего воздействия как элемента нормотворческого процесса и рассмотрены ее различные стадии. В документе описаны возможные последствия регулирующего воздействия по указанным выше разделам, способы оценки воздействия, методы и информационные ресурсы, доступные для этой цели, а также приведён контрольный перечень вопросов для определения воздействия.

Разработчик проекта НПА представляет уже на этой стадии оценку воздействия на уровень политического рассмотрения, то есть министру соответствующего министерства.

Руководство по оценке регулирующего воздействия применяется при разработке законопроектов, а также, если необходимо, при разработке подзаконных актов. Руководство по оценке регулирующего воздействия предназначено для всех разработчиков НПА в различных министерствах. Подразделение по контролю в Департаменте законопроектной деятельности Министерства юстиции отслеживает выполнение требований данного руководства.

Правительственные законопроекты, регулирующие отношения в предпринимательской деятельности или иным способом оказывающие влияние на предпринимательскую деятельность, должны быть представлены под заголовком «Оценка воздействия на бизнес» в Министерство занятости и экономики Финляндии для получения заключения.

На стадии основной подготовки проекта НПА осуществляется подготовка текста НПА и его обоснование. В Инструкции по подготовке законопроектов Правительство подчёркивает, что подготавливаемые законопроекты должны быть более лаконичными и выразительными.

Основная подготовка проекта НПА может осуществляться в рамках служебных обязанностей государственных служащих конкретного министерства. В этом случае подготовка проекта НПА поручается специальной команде по подготовке проекта НПА. Если требуется расширенное участие для подготовки проекта НПА, то, как уже упоминалось выше – создаётся специальный подготовительный орган (комитет, комиссия, консультативный совет, рабочая группа, т.д.)



Содержание законопроекта в зависимости от значимости вопроса определяется Правительством, Министром, высшими должностными лицами Министерства или же подготовительным органом под руководством его председателя.

Консультации

Открытость и прозрачность – важные элементы законотворческого процесса в Финляндии. Консультация является частью процесса подготовки НПА министерствами. Цель состоит в том, чтобы содействовать участию наиболее важных заинтересованных сторон в предварительной подготовке проектов НПА и/или познакомиться с их мнениями в начале разработки НПА путём получения комментариев, проведения слушаний или обсуждения. Заинтересованными сторонами могут являться эксперты, организации, предприниматели, а также граждане.

В ходе консультаций с заинтересованными сторонами применяются как традиционные методы (слушания, письменные комментарии, т.д.), так и современные информационные и коммуникационные технологии. Выбор метода зависит от ситуации и целевой группы. В процессе разработки НПА рекомендуется использование несколько различных методов для проведения консультаций в целях обеспечения максимально широких консультаций. Просьбы получения комментариев рассылаются тем заинтересованным сторонам, которые уже участвовали в разработке законопроекта в начальной и/или основной стадии подготовки законопроекта. Просьба получения комментариев также обычно публикуется с целью, чтобы все возможные другие заинтересованные лица смогли бы дать комментарии. Полученные комментарии и отзывы обобщаются, анализируются и фиксируются в соответствующем отчёте.

Консультации с заинтересованными сторонами позволяют разработчикам проекта НПА и лицам, принимающим решения, собрать экспертные мнения и наблюдения, основанные на опыте, а также мнения о воздействии предлагаемого регулирования от различных целевых групп. Успешно организованные и проведённые консультации способствует эффективному законотворчеству и принятию решений. Это также облегчает соблюдение правил, так как заинтересованные стороны были проинформированы о правилах и их целях в ходе консультаций. Заинтересованные стороны могут приглашаться также в Парламент на стадии обсуждения в Комитете.

Последующая подготовка проекта НПА



С учётом обратной связи, полученной в ходе консультаций, уточняется содержание правительственного законопроекта, вносятся необходимые изменения. На данном этапе уделяется особое внимание законодательной технике.

В соответствии с Инструкцией по подготовке законопроектов, принятой Правительством Финляндии 16.06.2004 г., законопроект должен иметь следующие разделы: пояснительная записка, общие причины, подробные причины и предлагаемое законодательство. В короткой версии предложения, общие причины и подробные причины могут быть объединены в один раздел под названием «Причины».

Тексты законопроекта на финском и шведском языках представляются подразделению по контролю в Департаменте законопроектной деятельности Министерства юстиции, которое осуществляет проверку соблюдения в законопроекте установленных требований, а также соответствие двух языковых версий. Подразделением проверяется правильность технической структуры законопроекта, последовательность содержания законопроекта, соответствие общим правовым принципам и другим положениям по аналогичным вопросам. Особое внимание также уделяется лингвистической точности, доступности, чёткости и согласованности проекта НПА. Наблюдения, сделанные в ходе проверки, формируют основу для дальнейшего пересмотра текстов.

Рассмотрение Правительством

Законопроекты, подготовленные министерствами, до их представления в Парламент тщательно рассматриваются Государственным Советом (Правительством Финляндии). Законопроектное предложение представляется Правительству Финляндии ответственным министерством на правительственных пленарных заседаниях.

До представления на правительственных пленарных заседаниях законопроектные предложения могут обсуждаться в министерских рабочих группах, комитетах, на неформальных правительственных встречах, а также в ходе различных политических переговоров с участием оппозиционных парламентских групп. Финансовый комитет Правительства даёт заключение по законопроектам, имеющим значительные бюджетные последствия.

После принятия окончательного решения Правительства законопроектное предложение становится полноценным законопроектом и выносится на рассмотрение Парламента.

Рассмотрение в Парламенте

Важнейшей обязанностью Парламента является принятие НПА. Новый НПА принимается или вносятся изменения в существующий НПА на основании правительственного акта,

представленного уполномоченным представителем. Ежегодно Правительство Финляндии вносит 220 – 300 законопроектов в Парламент.

В парламенте, законопроект и сопроводительные документы проходят три уровня обсуждений и анализа:

1) предварительное обсуждение на пленарном заседании в Парламенте: ответственный министр представляет правительственное предложение, после чего политические группы и отдельные члены парламента высказывают своё мнение по существу;

2) после предварительного обсуждения проект НПА или ходатайство направляется в специальный комитет, где происходит подробное рассмотрение вопроса, а также выслушиваются мнения экспертов и заинтересованных сторон, а также могут запрашиваться заключения других комитетов. Комитет составляет свой отчёт и направляет проект НПА на пленарную сессию Парламента.

3) Парламент, получив отчёт ответственного комитета, принимает решение на пленарном заседании о подробном содержании законопроекта и о его утверждении или отклонении.

Принятие, вступление в силу и контроль за исполнением

Принятый акт направляется на утверждение Президенту. Если акт не будет утверждён в течение трёх месяцев, он возвращается в Парламент. Если Парламент не изменит своё мнение, то акт вступит в силу даже без утверждения Президентом.

Утверждённый НПА подлежит опубликованию. Президент Финляндской Республики, Правительство и министерства могут издавать постановления в соответствии с актом, принятым Парламентом.

После вступления в силу НПА, министерство – разработчик несёт ответственность за мониторинг последствий регулирования. Министерство может передать эту задачу другим органам, таким как университет или независимый исследовательский институт.

Франция

Статьей 34 Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г.²⁹ определены сферы деятельности, которые подлежат регулированию исключительно законом: гражданские права и основные гарантии, предоставляемые гражданам для осуществления публичных свобод; свобода, плюрализм и независимость средств массовой информации; обязанности, возлагаемые в связи с национальной обороной лично на граждан и на их имущество; гражданство, гражданское состояние и правоспособность лиц, семейные отношения, наследование и дарение; определение преступлений и правонарушений, а также налагаемых наказаний; уголовное судопроизводство; амнистия; создание новых категорий судебных органов; статус судей; база налогообложения, ставки и условия взимания налогов; порядок эмиссии денег.

Законом также определяются: порядок выборов в палаты Парламента, в органы местного самоуправления, а также условия осуществления выборных мандатов и должностей членами совещательных органов административно-территориальных образований; создание категорий публичных учреждений; основные гарантии, предоставляемые гражданским и военным государственным служащим; национализация предприятий и передача собственности на предприятия из государственного сектора в частный.

Закон определяет основные принципы: общей организации национальной обороны; самоуправления административно-территориальных образований; образования; сохранения окружающей среды; режима собственности, вещных прав, гражданских и торговых обязательств; трудового права, права профсоюзов и права социального обеспечения.

Статьей 34 Конституции Французской Республики также определено, что финансовые законы определяют доходы и расходы государства в соответствии с условиями и с оговорками, предусмотренными органическим законом.

Законы о финансировании социального обеспечения определяют общие условия его финансовой сбалансированности, устанавливают цели расходов в соответствии с условиями и с оговорками, предусмотренными органическим законом.

Программные законы определяют цели деятельности государства. Рассчитанные на несколько лет направления публичного финансирования определяются программными законами.

²⁹ Constitution du 4 octobre 1958: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>

В соответствии со статьёй 37 Конституции Французской Республики вопросы, не входящие в область законодательства, носят регламентный характер. Законодательные акты, изданные по этим вопросам, могут быть изменены декретами, принятыми после заключения Государственного Совета.

В соответствии с конституционным законодательством Французской Республики законопроектами (projets de loi) именуется проекты законов, вносимые Правительством, законодательными предложениями (propositions de loi) – проекты, вносимые членами Парламента.

Разработка проекта закона (projets de loi) осуществляется министерством, ответственным за разработку законопроекта, с учётом межведомственного взаимодействия, и в соответствии с техническим обоснованием оценки воздействия проекта (le cahier des charges de l'étude d'impact)³⁰.

Порядок проведения оценки воздействия проекта закона определён Органическим законом Французской Республики от 15 апреля 2009 г. № 2009-403 о применении статьёй 34-1, 39 и 44 Конституции³¹.

Следует отметить, что отдельные проекты нормативных правовых актов регламентного характера также подлежат предварительной оценке воздействия, что, в частности, предусмотрено Циркуляром Премьер-министра от 17 февраля 2011 г.³².

Межведомственное взаимодействие осуществляется по инициативе разработчика, путём организации межведомственных комитетов и проведения совещаний, направленных на урегулирование возможных разногласий, принятие обоснованных решений по результатам обсуждений.

Министерство, ответственное за разработку проекта закона, взаимодействует с Генеральным секретариатом Правительства в течение всего периода разработки проекта.

³⁰ С более подробной информацией по порядку проведения оценки воздействия проектов нормативных правовых актов можно ознакомиться на официальном правительственном сайте правовой информации Légifrance по следующей ссылке: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/l.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>

³¹ Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&fastPos=2&fastReqId=912667988&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

³² Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales:

На этапе проведения консультаций с Государственным Советом разработчик проекта закона направляет в Генеральный секретариат Правительства посредством системы S.O.L.O.N. (Système d'organisation en ligne des opérations normatives): обоснование проекта закона; оценку воздействия; перечень заинтересованных министров и государственных секретарей, с указанием фамилий, должностей, адресов, а также адресов электронной почты, номеров телефонов должностных лиц, которые могут быть указаны в качестве уполномоченных лиц Правительства в Государственном Совете; ведомость, с указанием всех обязательных консультаций, а также дат их проведения, в том числе запланированных; сводный текст поправок для проектов законов, предусматривающих внесение изменений в действующее законодательство, и т.д.

Генеральный секретариат Правительства представляет проект закона на рассмотрение в Государственный Совет не позднее, чем за четыре недели до планируемой даты регистрации проекта закона в Совете министров.

По итогам рассмотрения проекта закона и прилагаемых документов Государственный Совет готовит своё заключение, которое передаётся в Генеральный секретариат Правительства и затем всем заинтересованным членам Правительства.

После получения заключения Государственного Совета проект закона выносится на рассмотрение Совета министров.

Порядок осуществления законодательного процесса определён главой V Конституции Французской Республики, которая регулирует отношения между Правительством и Парламентом.

Согласно статье 39 Конституции Французской Республики законодательная инициатива принадлежит Премьер-министру и членам Парламента.

Законопроекты обсуждаются в Совете министров после заключения Государственного Совета и вносятся в бюро одной из палат. Финансовые законопроекты и проекты законов о финансировании социального обеспечения вносятся в первую очередь в Национальное собрание. Без ущерба для положений абзаца первой статьи 44 Конституции Французской Республики³³, законопроекты, основным предметом которых является устройство административно-территориальных образований, вносятся в первую очередь в Сенат.

³³ Статья 44 Конституции Французской Республики: члены Парламента и Правительство имеют право вносить поправки. Это право осуществляется на пленарном заседании или в комиссиях в соответствии с условиями, установленными в регламентах палат и в рамках, определённых органическим законом. После начала дебатов Правительство может возразить против рассмотрения любой поправки, которая предварительно не рассматривалась в комиссии.

Статьёй 42 Конституции Французской Республики установлено, что обсуждение законопроектов и законодательных предложений на пленарном заседании палаты, в которую они были внесены, ведётся по тексту, принятому комиссией, в которую они были переданы в соответствии со статьёй 43 Конституции Французской Республики, или, если они в неё не передавались, по тексту, который был внесён в палату.

Однако обсуждение на пленарном заседании проектов о внесении изменений в Конституцию, финансовых законопроектов и законопроектов о финансировании социального обеспечения ведётся в первом чтении в первой палате, в которую они были внесены, по тексту, представленному Правительством, а в остальных чтениях – по тексту, переданному другой палатой.

Обсуждение на пленарном заседании в первом чтении законопроектов или законодательных предложений может проводиться в первой палате, в которую они были внесены, только по истечении шести недель с момента внесения. В следующей палате оно может проводиться только по истечении четырёхнедельного срока с момента передачи.

Вышеуказанная норма не подлежит применению, если в соответствии с условиями статьи 45 Конституции Французской Республики была начата ускоренная процедура. Она также не применяется к финансовым законопроектам, к законопроектам о финансировании социального обеспечения и к проектам, относящимся к кризисным ситуациям.

Согласно статье 43 Конституции Французской Республики законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение в одну из постоянных комиссий, число которых ограничено восемью в каждой палате.

По требованию Правительства или палаты, в которую они были внесены, законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение в специально создаваемые с этой целью комиссии.

Порядок рассмотрения законопроектов и законодательных предложений в Парламенте установлен статьёй 45 Конституции Французской Республики.

Установлено, что любой законопроект или законодательное предложение рассматривается поочерёдно в обеих палатах Парламента для принятия идентичного текста. Подлежит принятию к рассмотрению в первом чтении любая поправка, если она связана, даже не напрямую, с внесённым или переданным текстом.

По требованию Правительства палата, в которую внесён законопроект, принимает решение единым голосованием по всему обсуждаемому тексту или по его части, рассматривая только те поправки, которые были предложены или приняты Правительством.

Если в результате разногласий между обеими палатами законопроект или законодательное предложение не были приняты после двух чтений в каждой палате или если после одного чтения в каждой из них Правительство приняло решение начать ускоренную процедуру, а Совещания председателей не заявили совместного протеста, Премьер-министр или, в отношении законодательного предложения, председатели обеих палат совместно, могут создать смешанную паритетную комиссию, которой поручается предложить новый текст по тем положениям, по которым не достигнуто согласие.

Текст, подготовленный смешанной комиссией, может быть представлен Правительством на утверждение обеих палат. Ни одна поправка не может быть принята к рассмотрению без согласия Правительства.

Если смешанной комиссии не удаётся принять согласованный текст или если этот текст не будет принят на вышеуказанных условиях, Правительство может после нового чтения в Национальном собрании и в Сенате потребовать от Национального собрания принять окончательное решение. В этом случае Национальное собрание может возвратиться либо к тексту, выработанному смешанной комиссией, либо к последнему принятому им тексту, изменённому в случае необходимости одной или несколькими поправками, принятыми Сенатом.

Статьями 46 – 47-1 Конституции определены особенности принятия законов, которым Конституция Французской Республики придаёт характер органических законов; проектов финансовых законов, а также проектов законов о финансировании социального обеспечения.

Проекты ордонансов

Статьёй 38 Конституции Французской Республики установлена возможность принятия Правительством ордонансов, по вопросам, входящим в компетенцию Парламента.

Определено, что Правительство может для выполнения своей программы просить Парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путём ордонансов меры, которые обычно относятся к сфере законодательства.

Ордонансы принимаются в Совете министров после заключения Государственного Совета. Они вступают в силу после их опубликования, но теряют силу, если законопроект об их утверждении (ратификации) не будет внесён в Парламент до истечения срока, установленного законом о наделении полномочиями. Они могут быть ратифицированы только в индивидуальном порядке.

По истечении упомянутого выше срока ордонансы по вопросам, входящим в законодательную сферу, могут быть изменены только законом.



Разработка проекта ордонанса осуществляется на условиях внутри- и межведомственного взаимодействия, путём проведения межведомственных совещаний, а также организации межведомственных комитетов в целях урегулирования возможных разногласий по проекту ордонанса и принятия обоснованных решений по результатам обсуждений.

Органическим законом Французской Республики от 15 апреля 2009 г. № 2009-403 о применении статей 34-1, 39 и 44 Конституции³⁴ обязанность по проведению оценки воздействия проекта ордонанса не установлена.

Между тем отдельные проекты ордонансов подлежат оценке воздействия, что, в частности, предусмотрено Циркуляром Премьер-министра от 17 февраля 2011 г.³⁵.

Проект ордонанса по аналогии с порядком, предусмотренным для законопроектов, подлежит направлению в Генеральный секретариат Правительства, и дальнейшей передаче на заключение в Государственный Совет.

После получения заключения Государственного Совета, проект ордонанса выносится на рассмотрение Совета министров; передаётся на подпись Президенту Французской Республики; подлежит опубликованию. Кроме того, ордонансы требуют ратификации, после которой они приобретают статус закона. До ратификации ордонансы имеют статус административно-регламентных актов.

Проекты декретов

Проект декрета обычно включает в себя область применения закона или постановления (ордонанса). При разработке проекта декрета даются разъяснения в части его реализации в целях выработки чёткой правоприменительной практики в кратчайшие сроки.

Условия разработки проекта декрета компетентным ведомством, включая проводимые им в случае необходимости межведомственные обсуждения должны соответствовать принятым правовым нормам и задачам принятия проекта.

Простые декреты (*les décrets simples*), не требующие проведения консультаций с Государственным Советом и вынесения их на обсуждение Советом министров, разрабатываются в соответствии со следующим планом.

³⁴ Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&fastPos=2&fastReqId=912667988&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

³⁵ Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023596423&fastPos=1&fastReqId=1172053878&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>



Прежде всего, внутри компетентного ведомства осуществляется разработка текста проекта декрета, пояснительной записки и, при наличии предписания, проведение оценки влияния.

Далее при необходимости проводятся межведомственные консультации. В частности, Министерство юстиции Французской Республики должно систематически проводить консультации по проектам принимаемых декретов, предусматривающих уголовное наказание или имеющих отношение к заморским территориям Франции в случае, если отдельными положениями проекта декрета устанавливаются соответствующие нормы.

Проведение межведомственных совещаний осуществляется в случае, если на предыдущем этапе были выявлены разногласия. Межведомственные совещания не являются обязательным этапом принятия проекта декрета и организуются только в случае необходимости разрешения споров, обстоятельства которых излагаются в заранее подготовленных документах.

Кроме того, при разработке проекта декрета предусматривается проведение консультаций с ведомствами, согласие которых носит обязательный или рекомендательный характер. Такие консультации могут быть начаты только после согласования с компетентными министерствами, либо по решению Премьер-министра. В таком случае консультация проводится на основе текста, утверждённого в ходе межведомственного совещания.

Утверждение окончательного текста проекта декрета: в случае, если в ходе межведомственных консультаций принимается решение о внесении существенных изменений в проект декрета, может потребоваться проведение межведомственного обсуждения до отправки проекта на подпись компетентным министерствам, и затем на подпись Президенту Французской Республики или Премьер-министру.



Чешская Республика

Законодательный процесс в Чехии включает в себя подготовку, создание, обсуждение и утверждение нормативных актов со стороны правительства, Парламента и Президента. Соответствующий комплекс процедур завершается публикацией документов в «Кодексе законов».

Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность, связанную с подготовкой и принятием актов органами государственной власти, включает следующие документы:

1. Конституция Чешской Республики, ст. 39-52.
2. Закон № 90 от 1995 года «О регламенте Палаты депутатов», §§ 86-107.
3. Закон № 107 от 1999 года «О регламенте Сената», §§ 98-113.
4. Закон № 309 от 1999 года «О Кодексе законов и Кодексе международных договоров», §§ 1-10.

Кроме того, около 20 лет назад были разработаны «Законодательные правила правительства», содержащие требования к подготовке и созданию законов, в том числе правила написания некоторых формулировок. Данный свод инструкций, в который регулярно вносятся изменения, содержит на данный момент 77 статей.

Некоторые особенности обсуждения нормативно-правовых актов предусмотрены регламентами обеих палат парламента. Речь, в частности, идет о порядке представления документов и алгоритме проведения их чтений.

Способ оглашения (публикации) регулируется в законе «О Кодексе законов и Кодексе международных договоров». Если речь идет о представлении правительственных проектов законов, то учитываются «Законодательные правила правительства».

Согласно ст. 41 Конституции, законодательной инициативой располагает депутат, группа депутатов, Сенат, Правительство и представительство высшей территориальной единицы (столицы Праги или края). Однако чаще всего проекты законов подаёт (представляет) правительство, на уровне которого нормативные акты создаются министерствами и иными центральными органами государственного управления (предъявители). В рамках предварительного обсуждения материалы отправляются в компетентные места, указанные в правилах, разработанных правительством. Кроме того, готовящиеся законодательные акты размещаются на сайте правительства. Срок предоставления оценки – 15–20 дней в зависимости от типа документа.

Предъявитель обсуждает замечания в местах для предварительного обсуждения и включает в текст исправления и дополнения. Если по какой-либо причине он не вносит предлагаемые правки принципиального характера, последние становятся предметом анализа и оказывают влияние на обсуждение материалов в правительстве.

Законодательный совет правительства - совещательный орган правительства и ее рабочая комиссия, которая высказывается по поводу закона в течение 60 дней с того момента, когда документ был ей представлен по завершении предварительного обсуждения. Затем проект передаётся для обсуждения и принятия решения правительству, при этом точка зрения законодательного совета является значимой, но не обязывающей. После одобрения проекта документ передаётся Палате депутатов Парламента ЧР, где процедура для всех проектов (поданных правительством или кем-либо другим) одинакова.

Здесь проходит тройное чтение. Исключения могут составить такие ситуации, когда возникает законодательная необходимость, или же в случае состояния угрозы государству, военного государства или государства, находящегося в состоянии войны. Проект должен быть подан в письменном виде, иметь такое содержание, которое получит в идеале итоговый закон. Кроме того, он должен сопровождаться объяснительной запиской.

Председатель Палаты депутатов передаёт текст закона всем депутатам и депутатским клубам, прежде всего, организационному комитету, который предложит контингент комитетов, обязанных обсудить проект, а также определит докладчика по проекту закона из числа депутатов. Если проект подаётся не правительством, то документ направляется и ему. Правительство имеет право высказаться по данному материалу в течение 30 дней.

Первое чтение

В первом чтении на пленарной встрече Парламента проект представляется и обосновывается представителем заявителя документа, затем выступает назначенный докладчик по проекту, далее идет текущее обсуждение, в ходе которого может высказаться каждый депутат касательно того, необходим ли такой закон. Депутат вправе даже забаллотировать документ. Заявитель может попросить Палату депутатов сразу же выразить согласие в первом чтении. Если этого не происходит или если в первом чтении проект закона не отклонён, то его будут обсуждать назначенные комитеты.

Второе чтение



Комитеты после обсуждения проекта представляют всей Палате депутатов решение, в котором предлагают либо принятие закона, либо его отклонения или изменения. На пленарном заседании вновь выступает заявитель, а потом докладчики комитета, далее вновь имеет место общее обсуждение всего проекта. После этого проект может быть возвращён комитетам для повторного рассмотрения, или же идет подробное обсуждение, когда можно предлагать изменения. До окончания второго чтения заявитель может отозвать свой проект закона, позднее – лишь с согласия всей Палаты.

Третье чтение

В третьем чтении можно предлагать лишь исправления технических или грамматических ошибок, так как проект предназначается только для голосования. Сначала проходит голосование на предмет отклонения закона, затем – на предмет изменений, и только потом голосуют о законе как таковом. Для принятия решения об утверждении закона достаточно более половины голосов присутствующих депутатов, если речь идет о конституционном законе – более 60%. В случае одобрения закон передаётся в Сенат. Если речь идет о госбюджете или государственном итоговом балансе, то документы поступают непосредственно Президенту.

Сенат

В Сенате его председатель предлагает рассмотреть проект всем сенаторам и сенаторский клубам, равно как и оргкомитету, который закрепит данный проект за каким-либо комитетом или несколькими комитетами, один из которых будет гарантийным. В комитете идет общее и детальное обсуждение проекта. Затем комитет готовит рекомендательное решение.

В случае одобрения Сенатом закона, он передаётся главе государства, или же имеет место общее обсуждение, после которого идет голосование за принятие закона в редакции, переданной Палатой депутатов, либо за ее отклонение. Если не происходит ни один из этих вариантов, то открывается подробное обсуждение, в ходе которого можно предлагать изменения. Затем начинается голосование.

В случае не утверждения проекта начинается голосование на предмет возврата документа Палате депутатов с изменениями. Если ни один проект изменений не одобрен, то голосуют либо на предмет отклонения, либо на предмет полного принятия закона, если этот процесс не имел места после завершения общего обсуждения.

Если проект, переданный Палатой депутатов, принят, то закон утверждается и передаётся президенту республики.



Для утверждения проекта необходимы голоса более половины присутствующих сенаторов, в отношении конституционных законов – свыше 60%.

Возврат Палате депутатов

Сенат может вернуть проект закона Палате депутатов с изменениями или же таким образом, отклонить его. В случае прямого возврата Палата депутатов голосует на предмет редакции, переданной из Сената. В случае одобрения документ передаётся главе государства. В противном случае вновь идет голосование на предмет уже ранее одобренной версии. Для повторного голосования в Сенате необходимы голоса половины присутствующих депутатов. Это правило не действует в отношении конституционных законов, закона «О выборах», закона «О регламенте Сената».

Законные меры

Если имеет место роспуск Палаты депутатов, Сенат в случаях, когда необходимо внести безотлагательно законные корректировки, может принимать так называемые законные меры. Их принятие предлагает правительство, однако здесь не может идти речь о Конституции, законе «О выборах», госбюджете, итоговом государственном бюджете или международном договоре в соответствии с п. 10а Конституции.

Соответствующие документы подписями скрепляют председатель Сената, президент и председатель правительства. Принятые законные меры имеют ту же юридическую силу, что и закон. Однако документы должны быть одобрены на первом заседании вновь избранной Палаты депутатов, в противном случае они потеряют силу.

Президент республики

Принятые законы передаются президенту председателем Палаты депутатов. Глава государства либо подписывает закон, либо налагает вето, и с объяснением данного шага возвращает документ Палате депутатов в течение 15 дней.

В чешской конституционной практике, тем не менее, закрепилась иная возможность, которая не предусмотрена Конституцией: президент и не подписывает, и не возвращает закон. В этом случае нормативный акт оглашается без подписи главы государства.

Возврат Палате депутатов

Если принятый закон президент вновь возвращает Палате депутатов, последняя голосует по проекту без возможности изменений. Если «за» высказалось больше половины депутатов, то закон объявляется. В противном случае нормативно-правовой акт не принимается.

Объявление закона



Окончательно принятый закон подписывает председатель Палаты депутатов, президент республики и председатель правительства. Промульгация законов, конституционных законов, законных мер Сената осуществляется посредством Кодекса законов, который издаётся и распространяется Министерством внутренних дел Чешской Республики. Кроме того, к нему ведомством обеспечивается дистанционный доступ. День объявления – день рассылки соответствующей печатной части Кодекса. Это должно быть сделано в течение 30 дней с момента передачи принятого закона министерству. С этого дня закон считается действующим и становится частью правопорядка. Если в нем нет положения о вступлении в силу, то он получает соответствующий статус спустя 15 дней после оглашения.

В соответствии с кодексом закон нумеруется, например, „zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník“ – юридическое предписание №40 от 2009 года, уголовный кодекс.

Подготовка нормативно-правовых актов

Методическое пособие по нормотворчеству для законодателей содержит 230 страниц с указанием примеров правильных или неправильных формулировок по тем или иным аспектам. Руководство подготовлено коллективом авторов, имеющих учёную степень в области юриспруденции, с учётом положений вышеперечисленных документов.

Ниже приводится краткое изложение разделов методического пособия.

I. Неоднозначность и непонятность юридических предписаний.

Речь идет о требовании использовать однозначные формулировки. Отдельные положения нормативно-правового акта не должны противоречить друг другу и должны быть логически связаны. Эти требования также отражены в Заключениях Конституционного суда № 261 от 2000 года и №210 от 2003 года.

II. Положения, не имеющие нормативного характера, положения, перенимающие корректировки иных юридических положений.

В данном разделе указывается, что в законах и предписаниях правового свойства должны быть положения нормативного характера. Нормативное положение содержит обязательное правило действий/поведения, соблюдение которого гарантируется государственной властью.

Положения ненормативного характера лишь что-то декларируют, предлагают и призывают, не содержат обязательных (и вынуждаемых) правил поведения. Ненормативные положения могут применяться в законах в исключительном порядке, когда это полностью обосновано. Например, речь идет о преамбуле конституционных законов или о законах, выражающих выполнение какой-либо исторически оправданной цели.



Закон или юридическое предписание не должно содержать положений, лишь декларирующих действие иных нормативно-правовых актов (обязательно должны иметь место обновления) или лишь перефразирующих редакций иных юридических документов как аналогичной, так и высшей юридической силы.

III. Определение и использование понятий в нормативно-правовых актах.

Юридическое предписание должно быть терминологически единым. Также необходимо следить, чтобы оно в терминологии соответствовало иным нормативно-правовым актам. Необходимо учитывать всеобщее признанное (общепринятое) значение слов.

IV. Использование слов «подобным образом» и «соответственно» в нормативно-правовых актах.

Вопрос применения аналогий в сфере юриспруденции является сложным. Если некоторые отношения должны руководствоваться в полном объеме определённым юридическим коррективом, то используется «подобным образом», если в неполном объеме – то «соответственно»/ «соответствующим образом».

V. Кумулятивные и альтернативные перечни.

Здесь поясняется, что в случае конъюнкции предполагаемое юридическое последствие (консеквент) наступит при одновременном выполнении (кумуляции) двух или более условий (антицедентов). Выражается союзом «и».

В случае дизъюнкции два условия не исключают друг друга, при этом юридическое последствие наступает как при выполнении одного из них, так и при выполнении обоих. Выражается союзом «или».

VI. Нормативные и ненормативные ссылки на иные нормативно-правовые акты.

Ссылки на иные законы должны, как правило, иметь нормативный характер. При этом используется другой закон или его часть для определённого объема регулирования правоотношений. Также отсылка осуществляется путём исключения правового предписания или его части из регулирования правоотношений.

Использование ненормативных ссылок нежелательно. Они имеют исключительно информативный характер, выражаются оборотом «иное правовое предписание», и оформляются в примечании под чертой цитатой.

Цель таких «отступлений» – облегчить ориентацию в правовом порядке.

VII. Уполномочивание к изъятиям из закона.

Разработка в юридических предписаниях положений, касающихся возможности разрешения путём индивидуального правового акта на исключения от выполнения обязательства, предусмотренного законом, или положений, касающихся возможностей последующего прощения



последствий, вытекающих из неисполнения обязательств (например, вследствие санкций), должна быть явлением исключительного характера. Если же это имеет место, то необходимо установить для таких исключений однозначные правила. В случае данного допущения законом это оговаривается в заключительных положениях документа. Кроме того, в нем должен указываться орган, который связан с предоставлением изъятия, и оговорено, в каких вопросах и в каком объеме может быть сделано данное исключение, а также какие условия должны быть удовлетворены.

VIII. Общие принципы для разработки положений, касающихся уполномочивания.

Здесь необходимо учитывать, что предписание не будет сопровождать лишь уполномочивающее положение в отдельности, но и соответствующий закон или его корректив как таковой. В этой связи это положение не может содержать норму, которая не поддерживается текстом закона. Достаточно распространённым мифом является убеждение, что подзаконные юридические предписания не могут вменять обязательства, которые могут быть предусмотрены лишь законом.

IX. Переходные положения.

В переходных положениях определяется/корректируется отношение нового варианта к предшествующему, а также к правоотношениям, вытекающим из него. Это делается для юридической ясности и добросовестной защиты прав, приобретённых на основании предшествующего варианта.

В случае, если принимается абсолютно новая формулировка некоторых правоотношений, которые ранее не корректировались/оформлялись, то переходные положения обычно содержат правила для имплементации тех пунктов нового предписания, которые нельзя без очередного документа применять сразу с момента действия. Цель переходных положений – устранить или, по крайней мере, редуцировать негативные последствия, которые могут настать при коллизии предшествующего и нового варианта документа.

X. Положение о вступлении в силу нормативно-правового акта.

Проект каждого правового документа должен содержать положение о его вступлении в силу, которое приводится в качестве последнего пункта в предписании. При этом необходимо, чтобы соответствующая формулировка, касающаяся дня вступления в силу предписания как целого или его части (если речь идет о так называемом «раздельном» вступлении в силу, относящемся к определённому положению или группе положений) была выражена однозначно, понятно и логически правильно.



Заключение Конституционного суда №145 от 2002 года запрещает обратную силу правовых норм, а также их изложение в обратном ключе. Решение Высшего административного суда №1791 от 2009 года квалифицирует как абсолютно неприменимую ситуацию, если законодатель определяют дату вступления в силу документа днём, предшествующим публикации закона.

XI. Косвенные новеллы.

Согласно «Законодательным правилам правительства», допустимы лишь прямые новеллы юридических предписаний. Это обусловлено тем, что таким документам необходимо стать органической составной частью правопорядка. Косвенной новеллой считается такая правовая норма, которая в виде более поздней редакции (*lex posterior*) расширяет или сужает предметное или временное действие правовой нормы, содержащейся в ином предписании, которое не меняется более поздним правовым предписанием. От косвенных новелл необходимо отличать специальные положения (*lex specialis*), которые, наоборот, допустимы и распространены.

XII. Новеллизация нормативно-правового акта, до сих пор недейственного, и новелла новеллы.

В данном разделе детально описывается специфика и особенности данного процесса в зависимости от характеристик новеллизируемого документа. Актуализировать можно лишь то предписание, которое уже опубликовано. Не является существенным, действует ли это предписание в данный момент, так как путём новеллы можно изменить правовой документ в период его (*vacatio legis* – период между публикацией и вступлением документа в силу). Однако здесь же оговаривается, что новеллизация документа, не вступившего в силу, должна быть исключительным случаем, но, тем не менее, его нельзя полностью исключать.

XIII. Юридическая корректировка отношения административного регламента к иным законам.

В данном случае предметом является регулирование общественно-правовых действий (их порядка) при осуществлении государственного управления по отношению к физическим и юридическим лицам. Административный регламент распространяется на порядок действий органов управления, реализующих функции власти в области госуправления, даже если это буквально не прописано в нормативно-правовом акте, являющимся специальным законом к административному регламенту.

XIV. Общие принципы юридических корректировок полномочий судов и судебной защиты.

В проектах законов можно вносить правки в аспекты судебного управления только в том случае, если это необходимо и если нельзя обойтись обычным коррективом в процессуальных



документах, главным образом, в гражданском судебном регламенте и судебном административном регламенте. Одновременно необходимо учитывать оформление полномочий и предметной принадлежности судов в гражданском судопроизводстве и административном правосудии.

XV. Изменения закона «Об административных сборах».

В зависимости от того, вносятся ли в закон или приложения к нему изменения, указывается, как должно звучать соответствующее положение в документе.

XVI. Определение субъектов и их организационных элементов в местном правопорядке.

Авторы методического пособия полагают, что в правовые предписания должны предлагаться такие понятия в общем виде, которые, с одной стороны, будут отвечать намерению разработчика документа, а с другой стороны в действующем правопорядке они будут представлять универсальное предметное содержание, отличное от предметного содержания иного понятия. В нормативно-правовых актах Чешской Республики и Евросоюза правовые субъекты и их организационные элементы, включая территориальный аспект, определяются различными способами, причём чаще всего проблема связана с определением организационного элемента и территориального аспекта.

XVII. К проблематике некоторых положений международных договоров.

Отношение международного и внутреннего (внутригосударственного) права в чешском правовом поле основано на теории умеренного дуализма, поэтому для вступления международного права в правопорядок Чешской Республики необходим акт рецепции (принятия) международного права, который можно провести четырьмя способами. При «трансформации» происходит принятие международного права его дословным переписыванием во внутригосударственное права путём издания внутригосударственного правового предписания. В отношении Чехии речь идет о таком формате, как закон, распоряжение правительства или постановление. При «адаптации» также имеет место возникновение внутригосударственной правовой нормы, но с той разницей, что речь идет лишь о содержательной, а не дословной рецепции международной нормы. В случае «инкорпорации» никакая внутригосударственная юридическая норма не издаётся. Международный договор становится составной частью внутригосударственной правовой системы, не теряя своего международно-правового характера. После завершения процесса, необходимого для вступления в силу, международный договор публикуется в кодексе внутригосударственных обязательных правовых предписаний (например, в Кодексе законов или в Кодексе международных договоров). Способ так называемой «адопции»



традиционно используется в системе англо-саксонского права. Здесь имеет место освоение международного права внутригосударственным судьёй в его практике принятия решений.

XVIII. Порядок действий при подготовке материалов для составления проекта Плана законодательных работ правительства и проекта Перспективы законодательных работ правительства.

«Перспектива» и «План» отражают законодательную деятельность правительства, запланированную на следующий период. Если «Перспектива» в своей неимплементационной части бывает составлена лишь единожды на весь избирательный период и имеет, скорее, информативный характер (правительство принимает к сведению данный документ, но из него непосредственно не вытекают конкретные поручения отдельным членам Кабинета), то «План» составляется регулярно на каждый календарный год, а содержащиеся в нем задания являются обязательными для членов правительства и руководителей центральных органов государственного управления. Указанные документы могут включать только те проекты правовых предписаний, которые входят в компетенцию правительства. Основания (материалы) для составления проекта необходимо разработать по шаблонам, предоставляемым Комитетом правительственного законодательства. Шаблоны в реферируемом методическом пособии приведены в табличной форме.

XIX. Алгоритм при подаче заявления на изъятия в соответствии со статьёй 76 «Законодательных правил правительства».

В случае этой необходимости члена правительства требуется подробное описание причин представления материала и обоснование, почему предлагается сделать изъятия из требований, вытекающих из «Законодательных правил правительства». Необходимой предпосылкой является при этом представление/приложение проекта материала к проекту члена правительства, который будет направлен на предварительное рассмотрение или же который в случае отсутствия данной процедуры будет передан правительству.



Швеция

Ежегодно правительство Швеции выносит на рассмотрение шведского парламента (шв. Riksdag) около 200 законопроектов.

Некоторые законопроекты содержат предложения о введении нового законодательства, требуя тщательного рассмотрения и обсуждения перед проведением голосования. Другие законопроекты содержат предложения относительно государственной политики или вносят существенные или незначительные изменения в действующее шведское законодательство.

Существенное влияние на национальное законодательство Швеции, как на государство-член Евросоюза, оказывает европейское право. Поскольку некоторые нормативные правовые акты, принимаемые на уровне Европейского Союза, применяются напрямую, без предварительного одобрения парламентом Швеции, и сразу имплементируются в шведское национальное законодательство. Можно выделить следующие стадии законодательного процесса. Законодательная инициатива. Субъектами права законодательной инициативы в Швеции чаще всего выступает шведское правительство и члены парламента. При этом в основе вносимых на рассмотрение парламента Швеции законопроектов могут быть предложения частных лиц, заинтересованных групп граждан или органов местного самоуправления.

Стадия подготовки и проработки проекта закона

Перед выходом с законодательной инициативой, шведское правительство должным образом анализирует и прорабатывает проект закона. Такая задача может быть поставлена перед чиновниками заинтересованного ведомства, комиссией по расследованию (проработке) или комитетом, состоящим из одного человека. Орган, осуществляющий проработку законопроекта, действует независимо от правительства Швеции и может состоять или включать в качестве члена различных экспертов, государственных деятелей и политиков. По результатам своей работы такой исследовательский орган публикует отчёт в сборнике Официальных отчётов шведского правительства (шв. Statens Offentliga Utredningar, SOU)³⁶

Если задача по анализу и проработке проекта закона ставится перед одним из министерств правительством Швеции, то отчёт такого исследовательского органа публикуется в сборнике Официальных отчётов министерства (шв. Departementsserien, Ds, promemorior)³⁷.

Стадия согласования с заинтересованными сторонами.

³⁶ <http://www.sou.gov.se>

³⁷ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-ocli>

В соответствии с параграфом 2 главы 7 Конституции Швеции³⁸ (шв. Sveriges grundlagar) «при подготовке правительственных проектов законов необходимая информация и мнение других заинтересованных органов должно быть запрошено».

Поэтому перед официальным вынесением законопроекта на рассмотрение парламентом Швеции правительство направляет заключение и позицию по проекту закона на согласование заинтересованным сторонам. Такими сторонами могут быть министерства и государственные агентства, заинтересованные группы граждан, местные органы власти и иные организации, чья деятельность может затронуть рассматриваемый законопроект.

Заинтересованные стороны обязаны направить письменный ответ на полученный правительственный законопроект в течение 3 месяцев.

В принципе любое лицо (физическое или юридическое) имеет право направить своё мнение относительно законопроекта, только такое мнение не будет рассматриваться правительством как точка зрения согласующего органа.

Процедура согласования позволяет правительству Швеции получить отзывы на проект закона и оценить уровень поддержки заинтересованных сторон.

Если большинство заинтересованных сторон выступает против проекта предлагаемого закона, то шведское правительство может попытаться найти альтернативные решения.

Шведский орган конституционного контроля

После завершения процедуры согласования, ответственное министерство формирует проект закона для внесения в парламент Швеции. Однако если законопроект может существенно повлиять на граждан или благосостояние общества, то правительство должно направить законопроект для рассмотрения в Совет юстиции³⁹, который проверяет проект на отсутствие противоречий Конституции Швеции и действующему законодательству.

Правом направления в Совет юстиции законопроектов для получения правового заключения также обладают комитеты шведского парламента.

Проект закона обычно представляется в Совете юстиции или государственными служащими или служащими парламента, которые были непосредственно вовлечены в создание законопроекта.

³⁸ Конституция Швеции состоит из четырёх нормативных актов: Акта о престолонаследовании (шв. Successionsordningen, SFS 1810:0926), Акта о свободе печати (шв. Tryckfrihetsförordningen, SFS 1949:105), Акта о форме правления (шв. Regeringsformen, SFS 1974:152) и Акта о свободе выражения взглядов (шв. Yttrandefrihetsgrundlagen, SFS 1991:1469).

³⁹ www.lagradet.se



Следует отметить, что правовое заключение Совета юстиции, публикуемое после рассмотрения законопроекта, носит рекомендательный характер и не имеет обязательной силы для правительства или парламента Швеции. Однако такое правовое заключение является официальным документом, который включается в текст правительственного законопроекта или заключения комитета парламента.

Деятельность Совета юстиции регулируется параграфами 20–22 главы 8 Конституции Швеции и законом о Совете юстиции (шв. Lagen om Lagrådet, SFS 2003:333).

Совет формируется из действующих или находящихся в отставке судей Верховного суда (шв. Hogsta domstolen) и Верховного административного суда Швеции (шв. Hogsta forvaltningsdomstolen), назначаемых на один год.

Состоит Совет юстиции обычно из одной или нескольких палат, количество которых зависит от загруженности совета. Каждая палата состоит из трёх судей, при этом один судья должен иметь отношение к Верховному суду Швеции, а другой - к Верховному административному суду Швеции.

Обсуждение и принятие закона шведским парламентом.

Законопроекты, вносимые для рассмотрения в парламент Швеции как правительством страны, так и рядовыми членами парламента, первоначально поступают в один из его комитетов. При этом любой из 349 членов шведского парламента может вынести на его обсуждение контрпредложение к законопроекту, предложенному правительством страны. Если такое контрпредложение официально принимается парламентом, то правительство обязано применять его положения.

После рассмотрения в комитете правительственный законопроект выносится на голосование палатой парламента. Принятый парламентом законопроект вступает в законную силу и официально публикуется шведским правительством в Своде законов Швеции (шв. Svensk forfattningssamling, SFS).



АТЭС

Австралия

Ежегодно около 200 законопроектов представляется на рассмотрение Парламента Австралии, из них около 90% становятся законами. 95% законопроектов инициируется Палатой представителей. В большинстве случаев, законопроекты представляются государственными министрами. Однако члены Парламента могут выносить на рассмотрение собственные законопроекты.

Процессы подготовки и принятия нормативных правовых актов в Австралии описаны в «Руководстве по законодательству»⁴⁰.

Все предложения о законопроектах должны быть одобрены кабинетом премьер-министра⁴¹, разработано руководство по подготовке представлений для кабинета.

До подготовки представления для кабинета необходимо направить предварительные инструкции в адрес заинтересованных ведомств и органов власти, получить их комментарии, а также провести консультации с рядом ведомств⁴². Если государственные органы не могут прийти к согласию по пунктам законопроекта⁴³, вопрос будет направлен в кабинет министров.

Каждый законопроект сопровождается пояснительной запиской, которая готовится профильными государственными органами⁴⁴.

После одобрения кабинетом министров профильный министр и его департамент разрабатывают законопроекты, которые подготавливаются парламентскими юристами в соответствии с подробными инструкциями, издаваемыми различными ведомствами. Далее проект закона, как правило, рассматривается и утверждается партийным комитетом⁴⁵.

⁴⁰ («Legislation Handbook» – см. приложение)

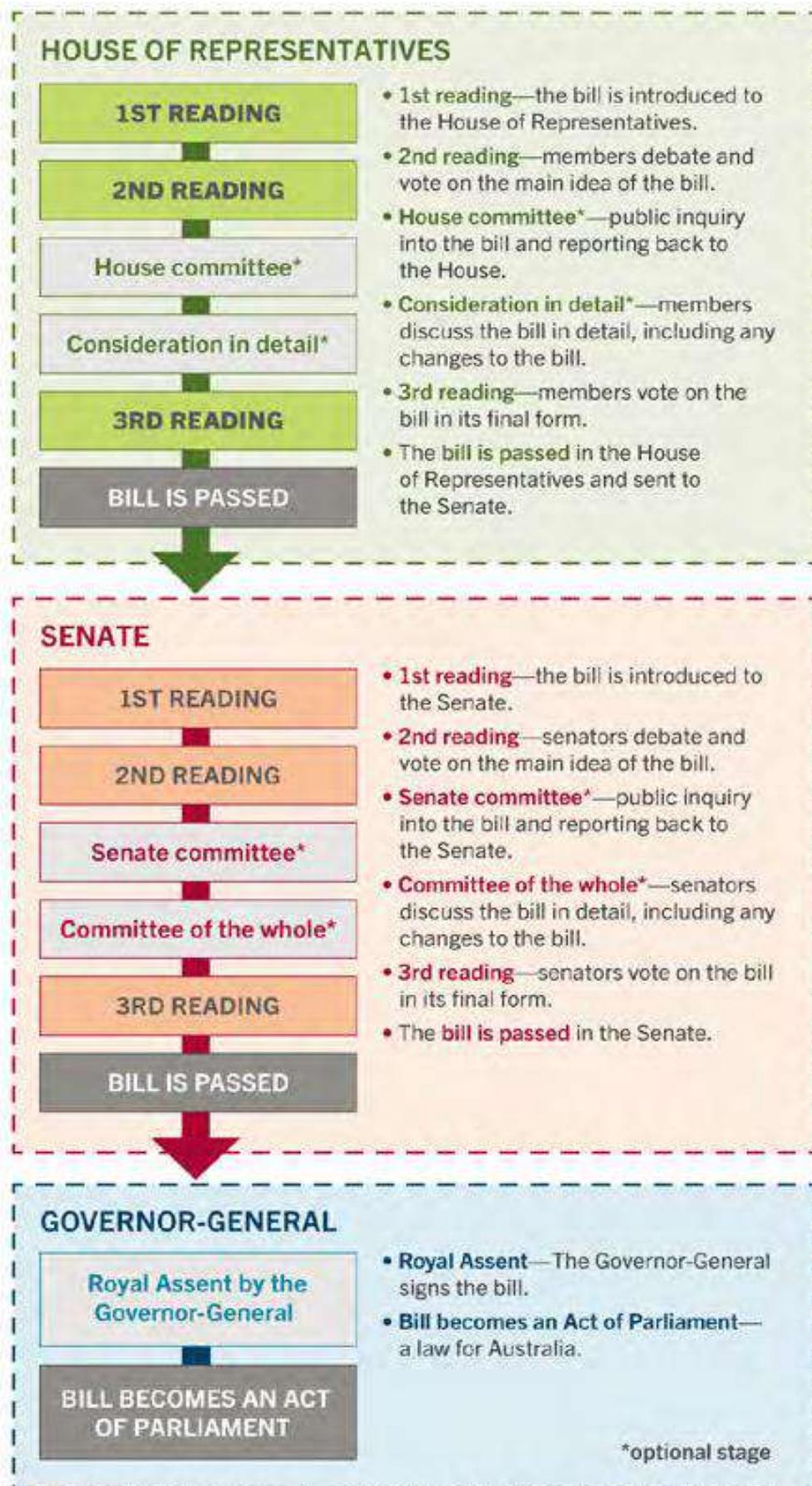
⁴¹ (п. 4.1 «Legislation Handbook» – см. приложение).

⁴² (п. 6.1, п 6.2 «Legislation Handbook» – см. приложение)

⁴³ (п. 7.5 «Legislation Handbook» – см. приложение)

⁴⁴ (п. 8.4). «Legislation Handbook» – см. приложение)

⁴⁵ (п. 11.1). «Legislation Handbook» – см. приложение)





Процесс принятия нормативно правовых актов в Австралии

1. Вынесение законопроекта на рассмотрение Палаты представителей (первое чтение).

Секретарь Парламента представляет законопроект Палате представителей. Оглашается только название законопроекта. Копии законопроекта предоставляются членам Парламента на ознакомление. Также все рассматриваемые законопроекты публикуются на сайте Парламента Австралии⁴⁶. Дебаты не проводятся.

2. Второе чтение в Палате представителей.

В ходе второго чтения происходят основные дебаты. Первоначально министр или член Парламента представляет законопроект, объясняя его цель, принципы и последствия. Далее члены Парламента и «теневой министр» высказывают свои мнения и позиции в отношении законопроекта. В конце дебатов проводится промежуточное голосование Палаты представителей по проекту.

На любом этапе законопроект может быть передан постоянному комитету для рассмотрения, который специализируется на предметной области законопроекта. Комитет готовит консультационный доклад с рекомендациями для палат Парламента. Постоянные комитеты имеют полномочия проводить публичные слушания, приглашая все заинтересованные стороны для обсуждения законопроекта.

3. Детальное изучение законопроекта.

Цель этого этапа – рассмотреть текст законопроекта в деталях, постатейно, а также включить в него предложенные поправки. Данный процесс не требуется для многих законопроектов, если он поддерживается всеми сторонами, если не вносятся изменения или в техническом или редакционном смысле весьма ограничен по своему охвату.

4. Третье чтение.

Заключительный этап рассмотрения законопроекта в Палате представителей. Обычно является формальностью. Дебаты на данном этапе относительно редки. Происходит окончательное голосование.

5. Направление на рассмотрение в Сенат.

После прохождения законопроекта через Палату представителей, он направляется на рассмотрение в Сенат (перед поступлением законопроекта в Сенат происходит дополнительное изучение документа комиссией по проверке законопроектов, которая следит,

⁴⁶ http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation#a2



чтобы новый законопроект не нарушал прав и свобод граждан Австралии и соответствовал ряду законодательных актов Австралии).

6. Прохождение трёх аналогичных этапов слушаний в Сенате.

7. Возвращение законопроекта в Палату представителей.

После законопроекта возвращается в Палату представителей с поправками или без них. Возможны случаи разногласий между Палатой представителей и Сенатом. Обычно имеет место переговорный процесс между палатами Парламента. От каждой палаты назначаются представители, которые участвуют в обсуждении законопроекта. Если они не могут прийти к согласию, что происходит крайне редко, рассмотрение законопроекта откладывается. В случаях, предусмотренных конституцией, нерешённые разногласия могут привести к роспуску обеих палат Парламента Генерал-губернатором и проведению новых выборов.

8. Когда законопроект окончательно принят Сенатом и Палатой представителей, он представляется на согласование Генерал-губернатору.

9. Закон вступает в силу на 28-й день после согласования Генерал-губернатором, если в законе не указаны другие сроки.

Законодательный процесс штатов Австралии аналогичен процессу представленному выше. Правительствами штатов Австралии разработаны свои инструкции по процедурам подготовки и принятия нормативных правовых актов. Во многом они схожи с «Руководством по законодательству», опубликованным кабинетом премьер-министра. В пример можно привести руководство для штата Западная Австралия⁴⁷, в котором представлена подробная информация и описываются шаги по подготовке законопроектов государственными органами штата Западная Австралия.

⁴⁷ https://www.dpc.wa.gov.au/RoleOfGovernment/Documents/PSB_Guidelines_July2013.pdf

Вьетнам

В настоящее время в Социалистической Республике Вьетнам (СРВ) принят Закон №80/2015/QН13 от 22.06.2015 «О порядке принятия законодательных нормативных актов», который вступил в силу с 01.07.2016 и тем самым заменил одноименный Закон № 17/2008/QН12 от 03.06.2008 и Закон Вьетнама № 31/2004/QН11 от 03.12.2004 «О принятии нормативных актов Народными советами и Народными комитетами». Эти законы регламентируют разработку и принятие во Вьетнаме основных законодательных и иных нормативных актов государства. Кроме того, вопросам формирования нормативной базы во Вьетнаме посвящены такие акты, как Указ Президиума Национального собрания Вьетнама № 01/2012/UBTVQH13 от 22.03.2012 «Об объединении законодательных нормативных актов», Постановление Правительства СРВ № 16/2013/NĐ-CP от 06.02.2013 «О сверке и систематизации законодательных нормативных актов», Постановление Правительства СРВ № 40/2010/NĐ-CP от 12.04.2010 «О проверке и исправлении законодательных нормативных актов».

Выработка и принятие законодательных актов

1. Выработка предложений по законопроекту

Проекты Законов, Указов Президиума Национального собрания Вьетнама (далее – законодательных актов) разрабатываются в соответствии с планом законотворческой деятельности, утверждаемым ежегодно на первой в году сессии Национального собрания. Предложения о разработке законодательного акта (далее – предложения о законопроекте) вырабатываются Президентом страны, Президиумом Национального собрания, Национальным советом, Комитетами Национального собрания, Правительством Вьетнама, Верховным народным судом, Высшей народной инспекцией, Государственным аудитом (Счётной палатой), ЦК Отечественного фронта Вьетнама и центральными органами управления организациями – участниками Отечественного фронта Вьетнама, обладающими правом законодательной инициативы.

Право выработки предложений о законопроекте имеют также депутаты Национального собрания. При этом помощь в законотворческой деятельности им обязаны оказывать Канцелярия Национального собрания, Канцелярия Президиума Национального собрания, а также Академия законотворчества и другие заинтересованные государственные органы.



Прежде чем внести предложение по тому или иному законопроекту или внести рекомендации по изменению законодательного акта, органы, организации или депутаты осуществляют или поручают осуществить компетентным государственным органам следующие мероприятия:

1) обобщение правоприменительной практики по проблеме предлагаемого законопроекта, исследование и оценка состояния общественных отношений в сфере регулирования предлагаемого законопроекта;

2) организация научных исследований по поддержке предлагаемого законопроекта, исследование информации, материалов, международных соглашений;

3) создание концепции законопроекта и оценка его влияния на общественные отношения;

4) определение источников и условий выполнения предлагаемого законопроекта после его принятия Национальным собранием;

5) подготовка документов и материалов, необходимых для разработки законопроекта, в которые входят результаты указанных выше мероприятий.

Выработанные предложения к законопроекту, содержащие результаты предварительного изучения ситуации, публикуется на официальных сайтах Национального собрания, Постоянного комитета Нацсобрания, Правительства СРВ или другого органа или организации, предлагающих принять данный законопроект, в течение не менее 30 дней.

Одновременно предложения по законопроекту вместе с пояснительными материалами направляются в Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции и другие заинтересованные органы и организации для получения от них заключения, замечаний и предложений. При необходимости организуются слушания для изучения мнений по основным положениям законопроекта. В течение 15 дней после получения предложений о законопроекте Министерство финансов обязано дать заключение об источниках финансирования реализации соответствующего закона, Министерство внутренних дел высказывает своё мнение о возможностях его администрирования, Министерство иностранных дел высказывается о соответствии законопроекта международным договорам и конвенциям, участником которых является Вьетнам, наконец, Министерство юстиции даёт заключение о соответствии законопроекта конституции и действующей правовой системе страны.

В разработке предложений по законопроектам, предлагаемых Правительством Вьетнама, в рамках описанной выше процедуры участвуют заинтересованные министерства и ведомства самостоятельно или по заданию Премьер-Министра Правительства СРВ. При этом экспертиза



предложений о законопроекте в Минфине, МВД, МИД и Минюсте осуществляется до их рассмотрения Правительством СРВ. Обобщённое заключение по предложениям о законопроекте готовится Министерством юстиции и в течение 10 дней направляется разработчику, который обязан изучить его, внести необходимые изменения в предложения по законопроекту и подготовить пояснительную записку.

Для рассмотрения предложения о законопроекте в Правительство направляются:

- содержание законопроекта;
- обобщённое заключение Министерства юстиции СРВ, содержащее результаты проведённой экспертизы;
- пояснительная записка;
- другие материалы (направляются в электронном виде).

Представленное в Правительство предложение о законопроекте одновременно направляется в Министерство юстиции.

Правительство рассматривает предложение о законопроекте на своём заседании, заслушивая соответствующие доклады министерства, разработавшего эти предложения, и Минюста СРВ, а также представителей других заинтересованных министерств и ведомств, затем члены Правительства голосуют по каждому основному положению будущего законопроекта. По итогам заседания простым большинством голосов принимается решение, на основании которого в предложение о законопроекте вносятся окончательные изменения и дополнения, после чего оно от имени Правительства вносится в Президиум Национального собрания СРВ для включения в план законотворческой деятельности.

Президент страны, Президиум Национального собрания, Национальный совет, Комитеты Национального собрания, Верховный судья, Руководитель Высшей народной инспекции, Председатель Счётной палаты, ЦК Отечественного фронта Вьетнама и центральные органы организаций – участников Отечественного фронта Вьетнама привлекают к разработке предложений о законопроекте подразделения своих органов и другие заинтересованные государственные органы Вьетнама, возглавляют и координируют их работу по подготовке необходимых для выработки законодательных предложений документов и материалов.

При подготовке предложений о разработке законопроектов, предлагаемых Верховным народным судом и Высшей народной инспекцией подразделения и организации, подготавливающие материалы, перед представлением законопроекта Верховному судье или Руководителю Высшей народной инспекции в обязательном порядке должны обсуждаться на Судебной коллегии Верховного суда СРВ и Комитете ревизоров Высшей народной инспекции.

Президиум Национального собрания, Национальный совет, Комитеты Национального собрания, ЦК Отечественного фронта Вьетнама и центральные органы организаций – участников Отечественного фронта Вьетнама утверждают свои предложения о законопроектах на своих сессиях большинством голосов участников с обязательным участием и выступлением представителя Правительства СРВ. При этом голосуется каждое основное положение законопроекта.

Президент страны, Верховный судья, Руководитель Высшей народной инспекции, Председатель Счётной палаты лично принимают решения об утверждении законопроекта и включении его в план законотворческой деятельности.

Депутаты Национального собрания Вьетнама вырабатывают предложения о разработке законопроекта самостоятельно или обращаются за помощью в компетентный государственный орган.

Для включения в план законотворческой деятельности предложения о законопроекте должны быть направлены в Президиум Национального собрания Вьетнама до 1 марта предшествующего года.

Законотворческие предложения, не являющиеся предложениями Правительства СРВ, перед их представлением в Президиум Национального собрания Вьетнама должны направляться в Правительство СРВ. Проект заключения Правительства по законотворческому предложению готовит Министерство юстиции во взаимодействии с другими заинтересованными министерствами и ведомствами и представляет его на заседании Правительства СРВ. Решение Правительства по предложению о законопроекте в данном случае на основе обсуждения принимает Премьер-Министр Правительства.

Представленные в Президиум Национального собрания Вьетнама законотворческие предложения с пояснительными материалами и заключением Правительства одновременно направляются на экспертизу в Комитет по законодательству Национального собрания для оценки необходимости принятия соответствующего закона, сферы и объекта регулирования, основных приоритетов, цельности содержания, исполнимости закона и времени представления документов. Комитет по законодательству проводит экспертизу во взаимодействии с другими профильными комитетами Национального собрания.

2. Выработка законопроекта



Президиум Национального собрания создаёт Комитет по выработке законопроекта и определяет ответственный за подготовку законопроекта орган или поручает назначенному ответственным органу создать такой комитет. Руководителем Комитета по выработке законопроекта становится руководитель ответственного органа, а его членами – сотрудники ответственного органа и других заинтересованных государственных органов, а также научные и общественные деятели. Комитет по выработке законопроекта вырабатывает основу законодательного акта, обеспечивая его соответствие проводимой в государстве политике.

В процессе выработки законопроекта Комитет и ответственный орган запрашивают мнения лиц, которые будут испытывать воздействие от будущего закона, и заинтересованных государственных органов, а также выкладывают текст законопроекта на свои электронные сайты на период не менее 60 дней.

Если в процессе обсуждения в текст вносятся существенные изменения, то изменённый документ также должен быть вынесен на дальнейшее обсуждение.

По законопроектам, которые инициировало Правительство СРВ, вновь проводится экспертиза в Министерстве юстиции СРВ, после чего он докладывается на рассмотрение Правительства СРВ.

В случае наличия различных мнений министерств по законопроекту Министр юстиции или Руководитель Канцелярии Правительства СРВ организуют совещание с участием руководителей ответственного за разработку законопроекта органа, других министерств и Министерства юстиции для выработки согласованного мнения, подготовки окончательной редакции законопроекта для внесения на рассмотрение Правительства СРВ.

На заседании Правительства проводится голосование за законопроект, и принимается решение о его направлении в законодательный орган, если за него проголосовало более половины членов Правительства. Если проект не утверждается, то Премьер-министр назначает дополнительное время для его изменения и повторного рассмотрения.

В случае если законопроект представляется в законодательный орган не Правительством СРВ, то перед направлением его в Президиум Национального собрания Вьетнама необходимо заключение по нему Правительства СРВ. Такое заключение должно быть получено в течение 20 дней со дня получения документов Правительством СРВ.

3. Экспертиза законопроекта.



Прежде чем законопроект будет вынесен на рассмотрение Национального собрания или Президиума Национального собрания Вьетнама, он должен пройти экспертизу в Национальном совете и профильных Комитетах Национального собрания с обязательным участием Комитета по законодательству.

В ходе экспертизы анализу подвергаются объект и сфера регулирования, содержание законопроекта, в том числе положения, по которым высказаны различные мнения, соответствие законопроекта проводимой в государстве политике, условия, обеспечивающие исполнение и соответствие будущего закона действующему законодательству.

По итогам проведения экспертизы готовится экспертное заключение.

4. Рассмотрение законопроекта на заседании Президиума Национального собрания.

Перед вынесением на рассмотрение Президиума Национального собрания законопроект вместе с экспертным заключением публикуется на его официальном сайте. Президиум Национального собрания может рассматривать законопроект и выносить по нему своё мнение как один, так и несколько раз.

Получив мнение Президиума Национального собрания, орган, ответственный за разработку законопроекта, обязан учесть в нем все высказанные замечания и предложения. При наличии особого мнения, разработавший законопроект орган обязан доложить о нем Национальному собранию.

5. Рассмотрение и принятие законодательного акта

Рассмотрение и принятие законодательного акта осуществляется на одной или нескольких сессиях Национального собрания Вьетнама.

Выработка и принятие Решений Президента страны

Президент страны самостоятельно или по предложению Правительства СРВ, Верховного народного суда, Высшей Народной инспекции определяет орган, ответственный за выработку Решения Президента страны. Президент может потребовать обсуждения с ним основных положений вырабатываемого документа.

Ответственный государственный орган выкладывает проект документа на свой официальный сайт для организации обсуждения, а также запрашивает мнения по проекту Решения у заинтересованных министерств и ведомств. Полученные в процессе обсуждения замечания и предложения используются при выработке проекта Решения.

Президент страны рассматривает доложенный ему документ и подписывает его.

Выработка и принятие Постановлений Правительства СРВ



Постановления Правительства СРВ принимаются в целях детализации порядка применения законов, Указов Президиума Национального собрания, законов и решений Президента страны, а также по инициативе министерства или ведомства и по указанию Правительства СРВ. По инициативе министерства или ведомства сначала вырабатывается предложение по принятию Постановления, которое проходит предварительную экспертизу в Министерстве финансов, Министерстве внутренних дел, Министерстве иностранных дел, Министерстве юстиции, а также в других заинтересованных органах и организациях для получения от них заключения, замечаний и предложений, после чего оно рассматривается на заседании Правительства СРВ, и большинством голосов принимается решение о выработке проекта Постановления. Окончательное решение о разработке проекта Постановления Правительства СРВ принимает Премьер-Министр, подписывая решение Правительства СРВ.

В процессе подготовки проекта Постановления Правительства СРВ ответственный орган обязан собрать мнения заинтересованных министерств и ведомств, а также лиц, на которых будет направлено воздействие нормативного акта. Проект Постановления выкладывается на официальный сайт ответственного органа для организации обсуждения.

Перед представлением проекта Постановления на рассмотрение Правительства СРВ вновь проводится экспертиза в Министерстве юстиции уже по содержанию проекта Постановления. По результатам экспертизы выносится заключение о достаточности или недостаточности условий для вынесения его на рассмотрение и принятие Правительством СРВ.

В случае наличия различных мнений министерств по проекту Постановления Правительства СРВ, Министр юстиции или Руководитель Канцелярии Правительства СРВ организуют совещание с участием руководителей ответственного за разработку проекта органа, других министерств и Министерства юстиции для выработки согласованного мнения и подготовки окончательной редакции для представления Правительству СРВ.

Постановление Правительства принимается голосованием и подписывается Премьер-Министром. В случае непринятия Постановления Премьер-Министр Правительства отправляет проект на доработку и назначает новое время для рассмотрения.

Выработка и принятие Циркуляра Министерства или ведомства

Решение о разработке Циркуляра Министерства или ведомства принимает руководитель Министерства или ведомства. Он же назначает подразделение, ответственное за подготовку проекта Циркуляра. Ответственное подразделение запрашивает мнения объекта воздействия



и у других заинтересованных подразделений, а также выкладывает проект Циркуляра на официальный сайт Министерства для организации обсуждения. В случае необходимости запрашивается мнение других министерств и ведомств, а также органов территориальной и местной власти.

Проект циркуляра проходит также правовую экспертизу в юридическом подразделении Министерства или ведомства, после чего докладывается Министру (руководителю ведомства) на рассмотрение.

Выводы

Таким образом, анализ процедур принятия основных нормативных актов государственных органов Вьетнама показывает, что они не содержат в себе каких либо отдельных и специальных процедур согласования мнений и урегулирования разногласий. Согласование мнений происходит практически на каждой стадии выработки предложений и проекта нормативного акта, а также на этапе проведения экспертизы, которая может дать отрицательное заключение в случае наличия несогласованности мнений или утвердить собственное мнение. Каждая стадия выработки проекта нормативного акта перед передачей документа на следующую стадию рассмотрения требует либо решения руководителя вырабатывающего проект органа, либо коллегиального решения, принимаемого большинством голосов, которое самим фактом своего принятия подразумевает разрешение возможно возникших ранее противоречий. Для случаев возникновения противоречий перед рассмотрением документов Правительством СРВ предусмотрены специальные межведомственные совещания, имеющие целью согласование противоречащих друг другу предложений заинтересованных ведомств.



Канада

Законотворческий процесс в Канаде как на федеральном, так и на региональном уровне имеет общую структуру, основанную на Британской модели законотворческой деятельности, в соответствии с которой законопроект должен пройти несколько стадий, прежде чем он приобретёт силу закона. В силу единства законодательных процедур, порядок подготовки нормативных актов в Канаде установлен на основе федеральных норм и правил, размещённых на официальном веб-сайте Парламента Канады⁴⁸.

Федеральный законодательный орган Канады представлен двухпалатным Парламентом, состоящим из: Палаты Общин и Сената. Поступивший на рассмотрение законопроект должен быть одобрен всеми палатами канадского парламента.

Законотворческий процесс в Канаде состоит, как правило, из следующих стадий:

- лица, выступающие с законодательной инициативой, обязаны представить письменное ходатайство в профильный комитет Палаты Общин о подготовке законопроекта и/или приложить к ходатайству свой вариант законопроекта;
- подготовка проекта закона осуществляется одним или несколькими соответствующими комитетами Парламента;
- первое чтение законопроекта в Палате Общин;
- подготовка законопроекта ко второму чтению в Палате Общин;
- второе чтение законопроекта в Палате Общин и работа с законопроектом по результатам его обсуждения во втором чтении;
- подготовка финального отчёта об итогах обсуждения законопроекта в Палате Общин и передача законопроекта вместе с отчётом в Сенат;
- обсуждение законопроекта в Сенате;
- королевское утверждение закона (формальной главой государства в Канаде является британская Королева Елизавета II);
- вступление закона в силу.

Устранение разногласий по поводу предложенного законопроекта происходит в процессе его обсуждения на пленарных заседаниях Палаты Общин.

⁴⁸ http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_g_legislativeprocess-e.htm

В соответствии со статьёй 73(2) Устава Палаты Общин Канады (далее – Устав) в законопроект не могут вноситься изменения, полученные от депутатов парламента при первом его чтении, до проведения повторных слушаний законопроекта, за исключением изменений, внесённых на основании ходатайств, поступивших в профильный комитет. Также, до начала второго чтения законопроекта, представители профильного комитета Палаты Общин могут самостоятельно вносить в него стилистические и грамматические правки.

В третьем чтении в законопроект могут быть внесены изменения при наличии тех же оснований, которые предусмотрены Уставом для внесения в него изменений в процессе второго чтения.

Сенат, получив законопроект из Палаты Общин, в соответствии с Правилами Сената (Rules of the Senate of Canada) (далее – Правила) рассматривает его в рамках процедуры, которая имеет много общих процессуальных моментов с процедурой рассмотрения законопроекта в Палате Общин.

Вместе с тем, в случае, если Правительство Канады, как субъект законодательной инициативы, обращается в Сенат с ходатайством о скорейшем рассмотрении законопроекта в силу его особой социально-экономической или политической важности, Правилами предусмотрена процедура предварительного рассмотрения законопроекта (pre-study). Законопроект, прошедший рассмотрение в Палате Общин, до его рассмотрения на заседании Сената, проходит предварительную экспертизу в специальном постоянном комитете Сената (Standing Committee) (далее – комитет). Комитет готовит своё экспертное заключение по результатам рассмотрения законопроекта, которое является предметом последующего обсуждения в Сенате. Решение, принятое по результатам рассмотрения заключения комитета, является определяющим в решении вопроса об утверждении или не утверждении законопроекта. Когда же сам законопроект поступает в Сенат, его рассмотрение носит формальный характер.

Однако если Сенат принимает решение об отказе в утверждении предложенного законопроекта, он его возвращает в Палату Общин с приложением пояснительной записки с замечаниями, которые должны быть учтены при внесении в него изменений.

В соответствии со статьёй 77(1) Устава, Палата Общин вправе принять замечания Сената и внести соответствующие правки или же их отклонить. В последнем случае, Палата Общин должна подготовить мотивированное заключение о причинах отклонения поправок Сената и направить его в федеральное правительство, как инициатору законопроекта.



После того, как законопроект проходит все стадии парламентских обсуждений, для признания его законом, он должен пройти процедуру утверждения представителем Королевы Великобритании в Канаде – Генерал-губернатором Канады (Royal Assent). Данная процедура регулируется в Канаде специальным законом «О королевском утверждении» (Royal Assent Act)⁴⁹.

Королевское одобрение законопроекта осуществляется посредством подписания Генерал-губернатором Канады декларации о его утверждении. После её подписания в Палату Общин и Сенат направляются письма, которыми обе палаты Парламента уведомляются о том, что соответствующий закон получил королевское одобрение и может вступить в силу на всей территории Канады. Спикеры Палаты Общин и Сената на заседании палат озвучивают текст письма Генерал-губернатора, после чего законопроект приобретает силу закона Канады и вступает в законную силу с даты, указанной в законе или в декларации о королевском утверждении.

⁴⁹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/R-8.6.pdf>



Китай

Правовой базой, определяющей процедуру подготовки и принятия нормативных правовых актов в Китае, является Закон КНР «О законодательной деятельности» от 1 июля 2000 г. (Legislation Law of the People's Republic of China), действующий в редакции 2005 года⁵⁰.

Структурно Закон состоит из 6 глав: общие положения; законы (пределы законодательной деятельности, законодательная деятельность Всекитайского собрания народных представителей, законодательная деятельность Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей, юридическое толкование, иные положения); административные положения; местное законодательство (положения об автономии и отдельно действующие положения и правила, правила); применение и доведения до сведения; дополнительные положения.

Компетенция

Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) и его Постоянный комитет (ПК) осуществляют право на законотворчество в масштабе всего государства. ВСНП принимает уголовные и гражданские законы, законы о государственной структуре и другие основные законы, а также вносит в них изменения.

ПК ВСНП принимает законы и вносит в них изменения, за исключением тех, которые принимает ВСНП.

Законы могут приниматься по вопросам:

- 1) государственного суверенитета;
 - 2) образования, организации и компетенции собраний народных представителей, народных правительств, народных судов и народных прокуратур всех ступеней;
 - 3) системы национальной районной автономии, системы особых административных районов, системы низового самоуправления;
 - 4) уголовных преступлений и наказаний;
 - 5) мер принуждения и наказания, связанных с лишением, ограничением личной свободы как гражданского политического права;
 - 6) основ налоговых систем, таких как институт налогообложения, определение налоговых ставок, взимание налогов и управление налогами;
 - 7) изъятия негосударственного имущества;
-



8) основ гражданского права;

9) основ экономической системы, а также основ фискальной, таможенной, финансовой системы и системы внешней торговли;

10) судебной и арбитражной систем;

11) по другим вопросам, требующим от ВСНП и его ПК принятия законов.

ВСНП и его ПК вправе вынести постановление, делегировав Государственному совету (правительству) полномочия в соответствии с реальной необходимостью на первоочередное принятие по некоторым указанным выше вопросам административно-правовых актов, за исключением вопросов, имеющих отношение к преступлениям и уголовным наказаниям, мерам пресечения и наказания, связанным с лишением, ограничением личной свободы, политических прав, судебной системы.

Законодательная процедура ВСНП

Президиум ВСНП может представлять ему законопроекты, которые рассматриваются на сессии ВСНП.

ПК ВСНП, Государственный совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, специальные комитеты ВСНП могут вносить в ВСНП законопроекты, которые по решению Президиума включаются в повестку сессии.

Делегация или группа свыше тридцати депутатов могут вносить во ВСНП законопроекты, которые должны получить решение Президиума на их включение в повестку сессии. Они могут сначала передаваться на рассмотрение в соответствующие специальные комитеты с представлением мнения об их включении в повестку сессии, после чего вновь принимается решение о необходимости их включения в повестку сессии.

В ходе рассмотрения законопроектов в специальных комитетах можно приглашать на заседание с правом совещательного голоса лиц, внёсших законопроекты.

Внесённые в ВСНП законопроекты в период между сессиями могут быть вначале представлены ПК, а после прохождения соответствующей процедуры рассмотрения на заседании ПК, принимается решение с ходатайством о рассмотрении законопроектов ВСНП, ПК либо инициаторами законопроекта выносятся заключения для пленарного заседания.

Законопроект, решение с ходатайством о рассмотрении которого на сессии ВСНП было принято ПК, должен быть передан депутатам за месяц до начала сессии.

После заслушивания на пленарном заседании заключения по включённому делегациями в повестку сессии ВСНП законопроекту, он рассматривается каждой из делегаций. В ходе



рассмотрения каждой из делегаций законопроекта, его инициаторы должны командировать своих представителей для заслушивания мнений, ответов на вопросы.

В ходе рассмотрения каждой из делегаций законопроекта, по их требованию заинтересованные органы и организации должны командировать своих представителей для дачи разъяснений.

Включённый в повестку заседания ВСНП законопроект рассматривается в соответствующих специальных комитетах, которые представляют в Президиум своё мнение о нем, а также доводят его до заседания.

По включённому в повестку заседания ВСНП законопроекту, комитет по законодательству в соответствии с мнением каждой делегации и специальных комитетов, проводит единое рассмотрение законопроекта, докладывает о результатах рассмотрения и о предложенных поправках в законопроект Президиуму, а в случае наличия существенных расхождений во мнениях, даёт разъяснения в докладе о результатах рассмотрения, и после рассмотрения в Президиуме доводит его до заседания.

По включённому в повестку заседания ВСНП законопроекту, в случае необходимости, постоянный председатель Президиума может созвать заседание глав делегаций, заслушав по важнейшим вопросам законопроекта мнения каждой из делегаций, провести обсуждение, а также доложить в Президиум обстоятельства и мнения, полученные в результате обсуждения.

Постоянный председатель Президиума также может созвать для проведения обсуждения по важным специальным вопросам законопроекта соответствующих депутатов, избранных делегациями, а также доложить в Президиум обстоятельства и мнения, полученные в результате обсуждения.

В случае если инициаторы законопроекта до постановки включённого в повестку заседания ПК законопроекта на голосование требуют его отзыва, они должны объяснить причины своего требования, тогда с согласия Президиума, а также при докладе ВСНП, рассмотрение данного законопроекта немедленно прекращается.

При необходимости в дальнейшем изучении важных вопросов, возникших в ходе рассмотрения законопроекта, по представлению Президиума, пленум собрания принимает решение о возможности делегирования ПК полномочий по дальнейшему рассмотрению законопроекта с учётом мнений депутатов, который выносит постановление, а также докладывает о сложившейся ситуации на следующем заседании ВСНП. Также возможно делегирование ПК полномочий по дальнейшему рассмотрению законопроекта с учётом мнений депутатов, который



представляет проект необходимых изменений, ходатайствуя перед ВСНП о рассмотрении законопроекта на следующем заседании.

Изменения в законопроект рассматриваются каждой из делегаций, вносятся комитетом по законодательству с учётом мнений каждой из делегаций, представляются бюллетени для голосования по законопроекту, Президиум просит пленум собрания проголосовать и документ принимается свыше половины голосов депутатов от их общего числа.

Принятые ВСНП законы подписываются Председателем государства и по его указу обнародуются.

Законодательная процедура ПК ВСНП

Совет Председателя ПК может вносить в ПК законопроекты, которые рассматриваются на его заседании.

Государственный совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, специальные комитеты ВСНП могут вносить в ПК законопроекты, которые по решению Совета Председателя ПК включаются в повестку заседания ПК либо сначала передаются на рассмотрение и подведение итогов в соответствующие специальные комитеты, а затем снова принимается решение об их включении в повестку заседания ПК. По решению Совета Председателя ПК о необходимости дальнейшего исследования важнейших положений законопроекта, после внесения инициаторами законопроекта в него необходимых изменений и исправлений, проект снова вносится в ПК.

Группа из десяти и более членов ПК вправе вносить законопроекты, по которым Совет Председателя ПК принимает решение об их включении в повестку заседания ПК. При необходимости предварительно законопроекты могут быть переданы на рассмотрение и формирование мнения относительно их включения в повестку заседания в соответствующие специальные комитеты, а затем снова принято решение о включении законопроектов в повестку заседания ПК. О решении не включать в повестку заседания ПК законопроекта должно быть сообщено ПК либо доведено до сведения инициаторов законопроекта.

В ходе рассмотрения законопроектов в специальных комитетах, для участия в заседаниях могут быть приглашены инициаторы законопроектов для разъяснения своей позиции по законопроекту.

Включённый в повестку заседания ПК законопроект, кроме особых случаев, за семь дней до начала заседания должен быть передан членам ПК.

Включённый в повестку заседания ПК законопроект, как правило, после трёхкратного рассмотрения должен быть поставлен на голосование.

В ходе первого рассмотрения законопроекта на пленарном заседании заслушиваются разъяснения инициаторов законопроекта, которые предварительно рассматриваются собраниями депутатских групп.

В ходе второго рассмотрения ПК законопроекта на пленарном заседании заслушивается отчёт юридического комитета о внесённых в законопроект изменениях и его основных проблемах, который также рассматривается собраниями депутатских групп.

В ходе третьего рассмотрения ПК законопроекта на пленарном заседании заслушивается доклад о результатах рассмотрения законопроекта юридическим комитетом, а собраниями депутатских групп проводится рассмотрение внесённых в законопроект изменений.

В ходе рассмотрения ПК законопроекта, при необходимости, может быть созвано общее собрание депутатских групп либо пленарное заседание и проведено обсуждение важнейших положений законопроекта.

При практическом единодушии во мнениях по всем аспектам внесённого в повестку ПК законопроекта допускается его постановка на голосование после двукратного рассмотрения. При практическом единодушии во мнениях по всем аспектам частично изменённого законопроекта, также допускается его постановка на голосование сразу после первого рассмотрения ПК.

В ходе рассмотрения законопроекта собраниями депутатских групп ПК его инициаторы должны командировать своих представителей для заслушивания мнений, ответов на вопросы. По требованию депутатских групп заинтересованные органы и организации должны командировать своих представителей для дачи разъяснений.

Рассмотрение включённого в повестку заседания ПК законопроекта осуществляется соответствующим специальным комитетом, который выносит мнение по итогам рассмотрения и доводит его до заседания ПК. Для участия в заседании могут быть приглашены члены других специальных комитетов, которые высказывают своё мнение.

По включённому в повестку заседания ПК законопроекту юридический комитет, с учётом представленных мнений по итогам рассмотрения законопроекта всеми членами ПК, соответствующими специальными комитетами и каждой из сторон, проводит единое рассмотрение законопроекта, отчитывается по внесённым изменениям либо докладывает о результатах рассмотрения и проделанных изменениях. Он также должен дать разъяснение различных точек зрения на важнейшие проблемы законопроекта в отчёте либо в докладе



о результатах рассмотрения. Законопроект, по которому отсутствует согласованность мнений по его важнейшим проблемам в соответствующем специальном комитете, должен быть возвращён соответствующему специальному комитету на доработку.

В ходе рассмотрения законопроекта специальными комитетами, должно быть созвано пленарное заседание и, при необходимости, может быть потребовано командирование своих представителей для дачи разъяснений от соответствующих органов, организаций.

В случае расхождения мнений по важнейшим проблемам законопроекта в специальных комитетах об этом докладывается в Совет Председателя ПК.

По включённому в повестку заседания ПК законопроекту юридическим комитетом, соответствующими специальными комитетами и рабочими органами ПК должны быть заслушаны мнения всех сторон. Для этого можно проводить круглые столы, диспуты, конференции и другие формы обсуждения.

Включённые в повестку заседания ПК важные законопроекты по решению Совета Председателя ПК могут быть обнародованы для заслушивания мнений. Все представленные органами, организациями и гражданами мнения передаются в рабочие органы ПК.

Если инициаторы законопроекта до его голосования на заседании ПК требуют его отзыва, они должны объяснить причины своего требования, и с согласия Совета Председателя ПК и при докладе ПК, рассмотрение данного законопроекта немедленно прекращается.

Если после третьего рассмотрения ПК законопроекта остаётся необходимость в дальнейшем изучении его важнейших положений, то по представлению Совета Председателя ПК и с согласия всех депутатских групп или пленарного заседания, законопроект может быть временно снят с голосования и передан на дальнейшее рассмотрение в юридический комитет и соответствующие специальные комитеты.

Рассмотрение законопроекта прекращается, если по внесённому на рассмотрение ПК законопроекту прошло два года с момента, когда его рассмотрение было отложено по причине существующих у каждой из сторон значительных расхождений во мнениях относительно необходимости его принятия, выполнимости или другим ключевым проблемам.

Изменения законопроекта рассматриваются на заседании ПК и вносятся юридическим комитетом в соответствии с мнениями, высказанными по итогам рассмотрения членами ПК. Представляются бюллетени для голосования по законопроекту, который вносится Советом Председателя ПК с ходатайством о проведении голосования на пленарном заседании ПК. Законопроект принимается большинством голосов от всех членов ПК.

Принятые ПК ВСНП законы подписываются Председателем государства и по его указу обнародуются.



ПК ВСНП координирует законотворческую деятельность, осуществляя ее планирование, разрабатывая ежегодные планы, а также в иных формах. При подготовке ежегодных планов нормотворческой деятельности ПК ВСНП обязан тщательно изучать и учитывать мнения и предложения, вносимые делегатами, юридическими сообществами, проводить научные публичные обсуждения. Законотворческая деятельность и ежегодные планы утверждаются на заседаниях Совета Председателя и подлежат публичному объявлению. Рабочие органы ПК ВСНП отвечают за подготовку планов и в соответствии с требованиями ПК ВСНП осуществляют надзор за их выполнением.

Административно-правовые акты

Государственный совет в соответствии с Конституцией и законом принимает административно-правовые акты.

Административно-правовые акты могут приниматься:

- 1) по вопросам необходимости принятия административно-правовых актов для исполнения положений закона;
- 2) по вопросам компетенции Государственного совета, установленной статьёй 89 Конституции.

Государственный совет должен своевременно ходатайствовать перед ВСНП и его ПК о принятии закона по вопросам, первоначально урегулированным административно-правовым актом, но требующим законодательного оформления.

Разработка проектов административно-правовых актов относится к функции Государственного совета. Вопрос о необходимости принятия административно-правового акта может ставиться перед Государственным советом соответствующими министерствами.

В ходе работы над проектами административно-правовых актов необходимо заслушивать весь спектр мнений соответствующих органов, организаций и граждан. Для заслушивания мнений предусмотрено проводить круглые столы, диспуты, конференции и другие формы обсуждения.

После завершения работы над проектом административно-правового акта, орган, его разработавший, должен представить на рассмотрение в орган по законности Государственного совета проект административно-правового акта, а также пояснение к нему, а также различные мнения по ключевым проблемам проекта каждой заинтересованной стороны, другие соответствующие материалы.

После этого орган по законности представляет Государственному совету доклад по итогам рассмотрения проекта и внесённые в него изменения, с разъяснениями важнейших вопросов проекта.



Процедура принятия постановления по вопросам административно-правовых актов осуществляется на основании соответствующих положений Закона КНР «Об организации Государственного совета Китайской Народной Республики».

Административно-правовые акты подписываются Премьером Государственного совета и обнародуются по распоряжению Государственного совета. После подписания и обнародования административно-правового акта он своевременно публикуется в Вестнике Государственного совета (Gazette of the State Council), на правительственном правовом сайте (Chinese government legal information network)⁵¹, а также в общегосударственной печати. Опубликованный в Вестнике Государственного совета текст административно-правового акта является официальным.

Местное нормотворчество

Собрания народных представителей и их постоянные комитеты провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, с учётом конкретной обстановки и реальной необходимости в своём административном районе, при отсутствии противоречия с Конституцией, законом, административно-правовыми актами, могут принимать местное законодательство.

Порядок представления, рассмотрения и голосования по проектам местного законодательства, положений об автономии и отдельно действующим положениям, устанавливается собраниями народных представителей соответствующей ступени в соответствии с Законом КНР «Об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств».

Правила

Министерства Государственного совета, комитеты, Народный банк Китая, Ревизионное управление и находящиеся в их прямом подчинении органы, обладающие функциями административного управления, вправе в соответствии с законом и административно-правовыми актами, постановлениями, приказами Государственного совета, в пределах своей компетенции, принимать правила.

Положения статей принятых министерствами правил должны касаться вопросов исполнения положений законов либо административно-правовых актов, постановлений, приказов Государственного совета.

Для правового регулирования вопросов, входящих в компетенцию двух и более министерств Государственного совета, необходимо ходатайствовать перед Государственным

⁵¹ <http://www.chinalaw.gov.cn/>



советом о принятии административно-правового акта либо соответствующие министерства Государственного совета принимают общие для них правила.

Народные правительства провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и сравнительно крупных городов, вправе в соответствии с законом, административно-правовыми актами и местным законодательством соответствующей провинции, автономного района, города центрального подчинения, принимать правила.

Правила народных правительств могут приниматься: 1) по вопросам необходимости в принятии правил для исполнения законов, административно-правовых актов, местного законодательства; 2) по конкретным вопросам административного управления в соответствующем административном районе.

Порядок принятия правил министерствами Государственного совета и местными правительствами устанавливается Государственным советом.

Правила министерств должны оформляться решениями, принимаемыми на заседаниях коллегий министерств либо на заседаниях комитетов.

Правила местных правительств должны оформляться решениями, принимаемыми на постоянных правительственных заседаниях либо на пленарных заседаниях.

Правила министерств подписываются главой министерства и по его распоряжению обнародуются.

Правила местных правительств подписываются главой провинции либо председателем автономного района, либо мэром и по их распоряжению обнародуются.

После подписания и обнародования правил министерств, их тексты своевременно публикуются в Вестнике Государственного совета либо в Вестнике министерства и в общегосударственной печати.

После подписания и обнародования правил местных правительств, их тексты своевременно публикуются в Вестнике народного правительства соответствующей ступени и в местной печати соответствующего административного района.

Опубликованный в Вестнике Государственного совета либо Вестнике министерства, а также в Вестнике местного народного правительства текст правил является официальным.



Республика Корея

Законодательные процедуры в Республике Корея состоят из серии процедур, начиная от разработки законопроектов до их обнародования. Конституция Республики Корея наделяет Национальное собрание законодательной властью, а также наделяет органы исполнительной власти и другие учреждения законотворческими полномочиями в отношении издания подзаконных актов.

Подготовка законопроектов

Центральные административные органы разрабатывают законопроекты в соответствии со своей компетенцией. В случае если в законопроекте затрагиваются вопросы, входящие в компетенцию двух и более министерств, они разрабатывают законопроект совместно.

Консультации с компетентными министерствами, а также, в случае необходимости, консультации между Правительством и правящей партией

После того, как разработка законопроекта завершена, министерства проводят детальные консультации по проекту законодательного акта. При необходимости, проводятся консультации между Правительством РК и правящей партией или с оппозиционными партиями.

Предварительная публикация проекта законодательного акта

Законопроекты должны быть опубликованы для выяснения мнения населения не менее чем за 20 дней. Любой желающий может высказать своё мнение по поводу проекта нормативного правового акта (НПА). В особых случаях, специально установленных законом или подзаконным актом, проекты НПА не подлежат предварительной публикации.

Экспертиза положений

В случае, когда законопроектом предусмотрены положения, ограничивающие права населения либо возлагающие на население дополнительные обязанности Правительством РК или местными органами власти с целью достижения конкретных административных целей, такой законопроект подлежит обязательному рассмотрению Комитетом по нормативным правовым реформам (the Regulatory Reform Committee).

Проведение экспертизы Министерством государственного законодательства

Министерство государственного законодательства РК рассматривает не только формальные аспекты проектов законодательных актов, такие как юридические термины и юридические формулировки, но и практические аспекты, такие как, являются ли НПА целесообразными, отвечает ли он целям и задачам государства, не противоречит ли законопроект вышестоящим актам и подзаконным актам и так далее.

Обсуждение на заседании вице-министров



Заседание вице-министров проводится для обсуждения законопроектов по ключевым вопросам и заранее включается в повестку дня Государственного совета. Тем не менее, в экстренных случаях, любой законопроект может быть внесён в повестку дня Государственного совета, без предварительного рассмотрения его на заседании вице-министров.

Рассмотрение Государственным советом

Государственный совет, в качестве высшего совещательного органа, заслушивает доклады компетентных министерств по внесённым на рассмотрение законопроектам и принимает по ним решения после прохождения дебатов.

Подписание Президентом РК

Законопроекты, утверждённые Государственным Советом, а также Указы Президента РК предварительно должны быть подписаны премьер-министром и соответствующими членами Государственного совета, после чего подлежат подписанию Президентом РК.

Направление законопроектов в Национальное Собрание

Законопроекты, после подписания Президентом РК, незамедлительно представляются Министерством государственного законодательства на рассмотрение в Национальное Собрание.

Рассмотрение Постоянно действующими комитетами в соответствии с их компетенцией, и, в случае необходимости, рассмотрение в Комитете постоянных членов

Когда какой-либо проект закона предлагается или представляется на рассмотрение Национального собрания, спикер сообщает об этом на пленарном заседании, передаёт его на рассмотрение компетентного постоянного комитета, а также, после завершения рассмотрения компетентным постоянным комитетом, включает его в повестку дня пленарного заседания. При необходимости, любой компетентный постоянный комитет может рассматривать отдельные законопроекты с участием подкомитетов. В случае рассмотрения важных законопроектов, законопроект может быть рассмотрен на совместном заседании всех комитетов.

Рассмотрение Комитетом по законодательству

Рассмотрение и принятие решения Национальным Собранием

После завершения экспертизы законопроектов, такие законопроекты направляются в Комитет по законодательству для прохождения экспертизы юридической терминологии. Затем такие законопроекты подлежат рассмотрению на пленарном заседании Национального Собрания и по ним принимаются решения.

Направление законопроектов в Правительство РК



Министерство государственного законодательства готовит проект обнародования законопроекта, одобренного Национальным собранием, и представляет его на рассмотрение Государственному совету. В случае выявления наличия возражений по законопроекту, в течение 15 дней со дня, когда такой законопроект поступил в Правительство РК, Президент РК может обратиться к Национальному Собранию с просьбой повторно рассмотреть проект такого закона с учётом возражений.

Обсуждение Государственным советом и подписание Президентом РК

Законопроекты, рассмотренные Государственным советом, после их подписания премьер-министром и соответствующими членами Государственного совета, подлежат подписанию Президентом РК.

Промульгация (официальное обнародование)

Подписанные законопроекты официально обнародуются путём публикации в официальном бюллетене.

В соответствии с Конституцией Республики Корея, принятой 17.07.1948г. (статья 52) правом законодательной инициативы обладают члены Национального Собрания и органы Исполнительной Власти.

Согласно статье 53, каждый законопроект, принятый Национальным Собранием, должен быть передан в Правительство, и Президент обязан обнародовать такой законопроект в течение 15 дней. В случае неодобрения законопроекта Президентом, Президент вправе в течение 15 дней вернуть законопроект в Национальное Собрание с письменным объяснением своих возражений и запросить его повторного рассмотрения. Президент вправе прибегнуть к такой же процедуре в случае перерыва в работе Национального Собрания. При этом Президент не вправе требовать, чтобы Национальное Собрание пересмотрело законопроект частично или с учётом предложенных поправок. В случае поступления запроса о пересмотре законопроекта Национальное Собрание обязано рассмотреть его повторно и, если Национальное Собрание принимает законопроект в неизменной редакции в присутствии более половины от общего количества членов и голосованием не менее 2/3 от числа присутствующих членов, то законопроект получает статус Закона.

Если в течение 15 дней Президент не обнародует законопроект или не требует от Национального Собрания его пересмотра, то законопроект также получает статус Закона.

В указанных случаях Президент обязан незамедлительно обнародовать Закон, как окончательно утверждённый. Если Президент не обнародует Закон в течение 5 дней после

получения законопроектом статуса Закона Председатель Правительства обязан обнародовать такой Закон.

При отсутствии оговорки об обратном, Закон вступает в силу через 20 дней после даты его обнародования.

В соответствии со ст. 54 Конституции РК к полномочиям Национального Собрания также относится рассмотрения и одобрения проекта государственного бюджета. Правительство РК обязано подготавливать проект бюджета на каждый финансовый год и представлять его на рассмотрение в Национальное Собрание за 90 дней до начала финансового года. Национальное Собрание обязано одобрить или отклонить проект за 30 дней до начала финансового года. Если проект бюджета не одобрен к началу финансового года, Правительство РК до одобрения проект бюджета Национальным Собранием, вправе, опираясь на бюджет предшествующего года, распределить средства на следующие цели:

- 1) содержание и функционирование органов или институтов, учреждённых на основании Конституции или Закона;
- 2) исполнение обязательных расходов в соответствии с Законом;
- 3) продолжение проектов, ранее утверждённых в бюджете.

Статьёй 55 также предусмотрено, что в тех случаях, когда необходимо исполнять расходы в течение периода, превышающего финансовый год, Правительство РК обязано получить от Национального Собрания одобрение упомянутой деятельности в течение указанного периода. Итоговая сумма резервного фонда также должна быть одобрена Национальным Собранием. Расходование средств резервного фонда должно быть одобрено в течение следующей сессии Национального Собрания.

В тех случаях, когда требуется внести в бюджет поправки, Правительство РК вправе составить дополнительную редакцию проекта бюджета и представить его на рассмотрение в Национальное Собрание (Статья 56).

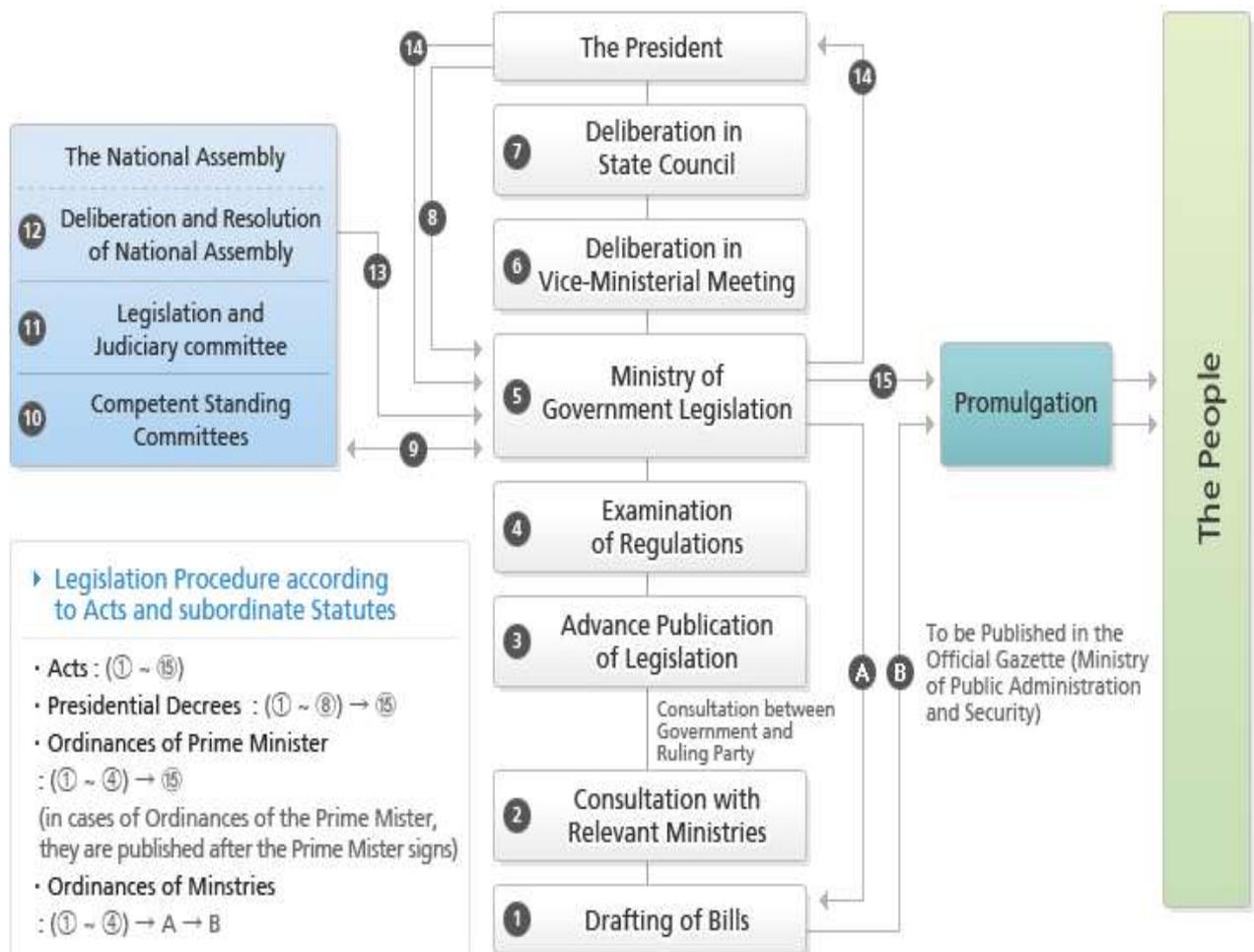
Однако статьёй 57 Конституции РК установлено, что без согласия Правительства РК Национальное Собрание не имеет права ни увеличивать сумму какой-либо статьи расходов, ни добавлять какие-либо новые статьи расходов в бюджете, представляемом Правительством.

Если же Правительство РК планирует эмиссию государственных облигаций или заключение контрактов, что ведёт к принятию Государством финансовых обязательств, выходящих за рамки



бюджета, то такая инициатива должна быть предварительно одобрена Национальным Собранием (статья 58).

Таким образом, видно, что расходование денежных средств подлежит одобрению как Правительством РК, так и Национальным Собранием.





США

В целом процесс подготовки, согласования и издания нормативно-правовых актов в США, несмотря на всю кажущуюся упорядоченность, выглядит весьма неупорядоченным. Во-первых, нормативно-правовое регулирование подготовки, согласования и издания нормативно-правовых актов фрагментарно, поскольку не содержится в одном каком-то законе. Во-вторых, по данному предмету правового регулирования принят целый ряд как законодательных, так и подзаконных нормативно-правовых актов. В-третьих, у органов государственной власти, подготавливающих, согласующих и принимающих нормативно-правовые акты, существуют довольно широкие дискреционные полномочия по определению того, с какими организациями и органами власти проект акта должен быть согласован. В-четвертых, существует значительное число исключений при подготовке, согласованию и изданию проектов нормативно-правовых актов.

Основным документом, устанавливающим руководящие принципы, которым должны следовать государственные учреждения при разработке нормативных правовых актов и оценке регулирующего воздействия, является Указ Президента США №12866 «О нормативно-правовом планировании и правотворчестве (Regulatory Planning and Review) 1993 г. (далее – Указ 12866).

Координирующим органом при оценке нормотворческой деятельности правительственных структур США является Отдел по информационным и нормативным вопросам (Office of Information and Regulatory Affairs) в составе Управления администрирования и бюджета Администрации Президента США (Office of Management and Budget).

Указ 12866 обязывает правительственные структуры проводить анализ издержек и выгод, оценку рисков, а также следовать основным принципам в их нормотворческой практике, согласно которым необходимо;

- определить проблему, которую предполагается решить путём нормативно-правового регулирования;
- установить, возможно ли решить данную проблему с помощью изменения действующих нормативно-правовых актов;
- оценить альтернативы нормативно-правового регулирования;
- провести оценку общественных издержек и выгод, а также затрат со стороны государственных органов;

- обосновать решения, исходя из доступной научной, технической, экономической и другой информации;
- провести консультации с региональной и местной администрацией при оценке регулирующего воздействия; избегать дублирования и несогласованности на федеральном уровне;
- готовить проекты нормативно-правовых актов, текст которых был бы легко понятен для широкой общественности.

Указом 12866 установлен порядок планирования принятия нормативно-правовых актов. Так, в начале каждого планового цикла директор Управления администрирования и бюджета (УАБ) проводит встречу с руководителями агентств и советниками Президента США по госрегулированию для координации нормотворческих приоритетов на предстоящий год.

Для подготовки единого плана нормотворческой работы (Unified Regulatory Agenda) все агентства представляют в УАБ соответствующую информацию с указанием идентификационного номера каждого планируемого или находящегося на рассмотрении нормативно-правового акта, краткое изложение плана действий по его принятию, юридические полномочия, сроки и данные контактных лиц по данному документу в агентстве. Такая информация разрабатывается агентствами один раз в полгода.

Кроме того, в соответствии с Указом 12866 правительственные структуры обязаны утверждать свои собственные планы нормотворческой работы (*Regulatory Plan*). Данный документ должен быть представлен Отделу по информационным и нормативным вопросам УАБ (далее - ОИНВ) ежегодно до 1 июня. После проверки ОИНВ проверяет представленную информацию на соответствие требованиям к вышеизложенным в Указе 12866 приоритетам, план публикуется как часть единого плана нормотворческой работы.

Основные принципы подготовки и принятия нормативно-правовых актов в США:

1. Обязательное информирование общественности о проекте акта до того, как он вступит в силу.
2. Предоставление заинтересованным лицам возможности прокомментировать проект акта и предоставить дополнительную информацию.
3. Процесс принятия акта должен быть надлежащим (*due process*).
4. Общедоступность документов, на которых основывается принятие акта.
5. Обязательный анализ органом, опубликовавшим проект акта, комментариев, поданных общественностью и обязательный ответ на каждый такой комментарий.



б. Судебный контроль за правомочностью принятия органом власти проекта акта.

Согласно Закону об административном процессе 1946 г. (5 U.S.C.§551) процесс принятия нормативно-правового акта состоит из нескольких стадий:

1. Принятие закона, на основе которого органом власти издаётся подзаконный нормативно-правовой акт.
2. Обязательное предварительное опубликование проекта акта.
3. Получение комментариев от общественности.
4. Анализ поступивших комментариев и опубликование органом власти ответов на них (срок, в течение которого заинтересованные лица могут направить свои комментарии к проекту акта) составляет от 30 до 180 дней. Исключение из этого правила установлено статьёй 161 (d) Закона «О реформе и улучшении федерального сельского хозяйства (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996).
5. Проведение публичных слушаний,
6. Внесение изменений в проект акта и его внутриведомственное утверждение,
7. Ревизия проекта акта Отделом по информационным и нормативным вопросам.
8. Изменение проекта акта после ревизии его Отделом по информационным и нормативным вопросам.
9. Опубликование окончательного варианта проекта акта (если были поданы какие-либо комментарии).

ОИНВ уполномочен периодически проводить оценку существующих и планируемых к принятию значимых нормативно-правовых актов (existing significant regulations). К значимым относятся нормативно-правовые акты:

- 1) от введения которых экономический эффект может составить более 100 млн долл. в год, либо неблагоприятно отразиться на экономике, секторе экономики, производительности, конкурентоспособности, количестве рабочих мест, окружающей среде, общественном здоровье и безопасности, а также деятельности региональных либо местных властей;
- 2) которые могут вступить в серьёзное противоречие с нормативно правовым актом другого правительственного органа;



3) которые могут существенно повлиять на бюджетное распределение в рамках предоставления пособий, грантов, кредитных программ, а также прав и обязанностей их получателей.

ОИНВ даёт заключение о значимости того или иного нормативного правового акта. Экономически значимые нормативные акты должны соответствовать дополнительным требованиям: ожидаемые издержки и выгоды должны быть представлены в количественных показателях; правительственные органы должны представить анализ издержек и выгод альтернативных вариантов и объяснение того, почему планируемое регулятивное действие является более предпочтительным по отношению к выявленным потенциальным альтернативам.

Срок выполнения ОИНВ оценки составляет 90 дней с возможностью его продления (не более 30 дней). Пока не закончена процедура оценки, федеральные органы исполнительной власти не могут опубликовать нормативно-правовые акты в Федеральном регистре (Federal Register). В случае если ОИНВ возвращает проект нормативно-правового акта с замечаниями, исполнительный орган, который осуществляет его подготовку, должен их обязательно учесть.

С целью улучшения прозрачности и участия общественности в нормотворческом процессе Указ 12866 обязывает правительственные структуры делать общедоступными результаты анализа издержек и выгод, представляемых в ОИНВ; информацию об изменениях, внесённых по просьбе ОИНВ. Кроме того, в соответствии с Указом, ОИНВ обязан вести публичный журнал внешних коммуникаций, касающихся нормативно-правового акта, который проходит оценку (при этом на встречах должен присутствовать представитель заинтересованного агентства, а копия переписки должна быть направлена авторам оцениваемого проекта).

ОИНВ в соответствии с параграфом 555 Свода законов США (U.S. Code) направляет Конгрессу США и Президенту США отчёты о необходимости реформирования процесса разработки и принятия проектов нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В 2011 г. были приняты Указы Президента США № 13563 и 13579, которые обязали правительственные органы проводить также ретроспективный анализ эффективности нормативно-правовых актов с целью их возможного последующего изменения либо отмены. Кроме того, в соответствии с Указом 13563 с целью расширения транспарентности и общественного участия в процессе подготовки проектов нормативно-правовых актов, правительственные исполнительные органы обязаны обеспечить для общественности

своевременный онлайн-доступ на сайте⁵² к материалам, касающимся нормотворческой деятельности.

Стоит отметить, что принимая во внимание высокую развитость института лоббизма в США, механизм привлечения общественности к процедуре разработки нормативно-правовых актов стал одним из ключевых способов воздействия бизнеса на власть и продвижения собственных интересов в целях принятия новых правил регулирования или его ослабления. На сегодняшний день в США по неофициальным данным насчитывается более 7 600 ассоциаций, которые имеют своей целью продвижение интересов бизнеса.

К числу основных нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс подготовки, согласования и принятия нормативно-правовых актов органов государственной власти в США относятся;

1. Закон «Об административном процессе» 1946 г. предусматривает процессуальные нормы для осуществления государственными органами предписанных им функций.

2. Закон «О политике в области окружающей среды» (National Environmental Policy Act of 1969) обязывает федеральные органы государственной власти в пояснительной записке к проекту акта описывать его влияние на окружающую среду.

3. Закон «О консультативных комитетах» (Federal Advisory Committee Act of 1972). Закон унифицировал нормативно-правовое регулирование деятельности консультативных комитетов при органах государственной власти и управления. Положения закона формализовали процесс создания, функционирования, администрирования и ликвидации соответствующих консультативных комитетов. Для мониторинга выполнения требований указанного закона был учреждён Секретариат по администрированию комитетов, компетенция которого была делегирована в 1977 году Администрации общих услуг, которая готовит и направляет Президенту США и Конгрессу ежегодные отчёты о деятельности более чем 1000 консультативных комитетов США.

4. Закон «О гибком регулировании» (Regulatory Flexibility Act of 1980), основная цель закона – не утяжелять жизнь нормативным регулированием малому бизнесу. Законом предписано, что перед принятием государственными органами новых правил необходимо проводить своего рода мониторинг их последствий для малых предприятий и выбирать менее обременительные средства регулирования.

⁵² www.regulations.gov Основное периодическое правительственное издание, публикующее тексты федеральных нормативно-правовых актов, а также информационные материалы федеральных исполнительных органов.



5. Закон «О переговорном процессе при создании нормативных актов» (Negotiated Rulemaking Act of 1990). Этим Законом министерствам и ведомствам разрешено при подготовке нормативных актов вести предварительные переговоры с представителями тех сфер или отраслей, которые будут затронуты готовящимся нормативным актом.

6. Закон «О снижении бумажного документооборота» (Paperwork Reduction Act of 1995) который обязывает государственные агентства и ведомства США на регулярной основе пересматривать порядок и объем сбора требуемой от граждан и бизнеса информации, оптимизировать административную нагрузку, а также получать общественные комментарии о проектах актов.

7. Закон «О снижении бумажного документооборота для компаний малого бизнеса» (The Small Business Paperwork Relief Act of 2002).

8. Закон «О реформе делегирования полномочий, не обеспеченных соответствующим финансированием» (Unfunded Mandates Reform Act of 1995) установил, что передача полномочий органам государственной власти штатов без соответствующего финансирования со стороны федерального центра не допускается. В этой связи пояснительная записка к проекту акта также должна учитывать положения данного закона.

9. Указ Президента США №12291 «О федеральном регулировании» (Federal Regulation) 1981 г., согласно которому потенциальные общественные выгоды от вводимого госрегулирования должны превышать ожидаемые затраты.

10. Указ Президента США №13272 «О рассмотрении вопросов малого бизнеса при принятии проектов нормативно-правовых актов» (Proper Consideration of Small Entities in Agency Rulemaking) 2002 г., который обязывает федеральные органы государственной власти оценивать влияние и риски нормативно-правового регулирования на субъектов малого предпринимательства.

11. Указ Президента США № 13563 «Об улучшении законодательного регулирования и контроля» (Improving Regulation and Regulatory Review) 2011 г.

12. Указ Президента США № 13610 «О выявлении и снижении нормативно-правового бремени» (Identifying and Reducing Regulatory Burdens) 2012 г. В соответствии с последними двумя указами государственные агентства и ведомства должны готовить доклады о своей деятельности, готовить предложения по устранению барьеров и привлекать общественность к разработке проектов новых нормативных актов и иных правил и процедур.

Подзаконные акты, издаваемые федеральными органами управления, публикуются в Кодексе федерального регулирования – Code of Federal Regulations, который так же, как и собрание федеральных законов, разделён по предмету правового регулирования на 50 разделов.

В соответствии с параграфом «Б» параграфа 553 Свода законов США проект нормативно-правового акта должен быть опубликован в Федеральном регистре (Federal Register), если акт не содержит личной информации или охраняемой законом тайны либо трактует какое-либо положение акта или содержит общие заявления проводимой политики или принятых в организации правил. Проект акта также может не публиковаться, если по весомой причине (good cause) определит, что публикация акта не является целесообразной (impracticable), либо необходимой, либо противоречит публичным интересам (public interest).

Заинтересованным лицам предоставляется, как правило, 30 дней с момента публикации проекта акта для направления своих замечаний и предложений к нему в орган, разработавший проект.

Законом при этом отмечается, что межведомственное согласование и протоколы, памятные записки или меморандумы (inter-agency or intra-agency memorandums or letters) недоступны для широкой общественности и не публикуются.

В соответствии с параграфом 563 Свода законов США федеральный орган исполнительной власти вправе создать комитет по согласованию проекта акта (negotiated rulemaking committee), если глава этого органа определит, что его создание диктуется публичными интересами (то есть данная норма права является весьма дискреционной для главы органа власти).

В состав комитета могут быть включены представители общественности. Максимальное количество членов – 25. В то же время, норма параграфа 563 Свода законов США опять же является «каучуковой», поскольку оговаривает, что «в случае необходимости» и «сбалансированного состава комитета» (to achieve balanced membership) количество членов комитета может быть увеличено.

В комитете избирается председатель, который необязательно является представителем того органа власти, который выступает за принятие акта. Решения принимаются консенсусом. По итогам принятого решения составляется протокол, содержащий утверждённый проект правил. Правовая природа данного комитета – ad hoc. К докладу также могут быть приложены любые материалы, презентации и т.д.



Федеральные органы государственной власти принимают около 3000 нормативно-правовых актов в год. Основная проблема разработки и принятия проектов нормативно-правовых актов в США на федеральном уровне для «независимых агентств» (independent regulatory agencies) отсутствие обязанности таких федеральных органов государственной власти по направлению проекта акта в ОИНВ, а для остальных органов власти направление проекта акта необязательно, если влияние акта на общественные отношения «несущественные». При этом «существенность» или «несущественность» остаётся на усмотрение органа, разрабатывающего проект акта.

Кроме того, необходимость учёта тех или иных факторов (а фактически - необходимость включения их в текст пояснительной записки к проекту акта) могут быть установлены и судебными прецедентами, учитывая тот факт, что США является страной с прецедентной правовой системой. Так, например, в 1980 г. Верховный Суд США в деле *Industrial Union Department v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607 (1980) постановил, что Управление охраны труда должно было включить в текст пояснительной записки влияние конкретных химических элементов на рабочие места и что такие элементы создают значительный риск (significant risk) здоровью работников, а также тот факт, что новое нормативно-правовое регулирование, предложенное Управлением охраны труда, снижает данный риск. В другом деле Верховный Суд США потребовал от Управления охраны труда продемонстрировать «техническую и экономическую выполнимость принимаемых требований» (technical and economic feasibility)⁵³.

В деле *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*, 463 U.S. 29 (1983) Верховный Суд США постановил, что орган власти, разрабатывающий проект акта должен исследовать все относящиеся к нормативно-правовому регулированию данные и дать чёткое разъяснение принимаемых им мер, включая связь между обнаруженными фактами и сделанным выбором (rational connection between the facts found and the choice made).

Важным элементом контроля за соответствием нормативно-правовых актов федеральных органов власти законодательству США является парламентский контроль. Согласно параграфам 801–808 Свода законов США

Конгресс США может издать совместную резолюцию (joint resolution of disapproval) об отмене нормативно-правового акта федерального органа государственной власти. Именно для

⁵³ (дело *American Textile Mfrs. Inst, Inc. v. Donovan*, 452 U.S. 490 (1981) and *United Steelworkers v. Marshall*, 647 F.2d 1189 (D.C. Cir. 1980), cert, denied, 453 U.S. 913 (1981).

целей парламентского контроля Закон обязывает федеральные органы исполнительной власти направлять копию принятого акта Конгрессу США.

УАБ в течение 15 дней с момента поступления к нему проекта акта готовит Конгрессу США доклад с оценкой принимаемого нормативно-правового регулирования. Члены Конгресса США вправе в течение 60 дней предложить проект резолюции об отмене нормативно-правового акта. Проект резолюции должен быть утверждён обеими палатами Конгресса США.

Законодательство штатов устанавливает свои требования к порядку подготовки и принятия проекта нормативно-правового акта. Так, например, в Калифорнии существует обычный порядок принятия нормативно—правового акта (regular rulemaking) и чрезвычайный (emergency rulemaking).

Порядок принятия нормативно-правового акта при общем порядке его принятия регулируется Законом об административном процессе 1946 г. Правительственный кодекс штата Калифорния (статья 11346.45) устанавливает требование к органу государственной власти проводить публичные слушания перед опубликованием проекта (pre-notice public discussions, или “workshopping”), если принимаемый акт носит комплексный характер или затрагивает сразу несколько сфер, относящихся к разным отраслям государственного управления.

К проекту акта орган, ответственный за его подготовку, прилагает:

- 1) пояснительную записку с обоснованием причин необходимости принятия акта (Initial Statement of Reasons);
- 2) финансово-экономическое обоснование (Economic and Fiscal Impact Statement);
- 3) проект нормативно-правовых актов, подлежащих изменению или отмене (Notice of Proposed Regulatory Action).

Проект акта публикуется в California Regulatory Notice Register в соответствии со статьёй 11346.5 Правительственного кодекса штата Калифорния.

После того, как проект акта опубликован в California Regulatory Notice Register, орган власти, который его подготовил, должен в течение года провести по нему публичные слушания, утвердить его и направить для одобрения в Управление административного права (Office of Administrative Law). Период, в течение которого общественность может направить свои замечания по проекту акта, составляет не менее 45 дней.

Дата публичных слушаний по проекту акта определяется самим органом, который их разрабатывал. В том случае, если дата не определена, заинтересованное лицо вправе направить письменный запрос органу государственной власти за 15 дней до окончания срока подачи комментариев к проекту акта, о необходимости проведения публичных слушаний (статья



11346.8 Правительственного кодекса штата Калифорния). После получения всех комментариев, орган государственной власти, разработавший проект акта, вправе изменить проекта акта или принять решение о том, что (1) замечания несущественные или (2) существенные, но не относящиеся к предмету правового регулирования (статья 11346.8 (с) Правительственного кодекса штата Калифорния). Любые существенные изменения к проекту акта, сделанные органом государственной власти, разработавшим проект, должны быть официально опубликованы за 15 дней до предполагаемой даты введения их в действие.

При этом, орган власти обязан направить персонально каждому лицу, которое комментировало проект акта, проект изменённого акта. Если замечания лица учтены не были, орган власти, готовивший проект, акта обязан объяснить причины, по которым предложение или комментарий такого лица не были приняты во внимание (статья 11346.9 Правительственного кодекса штата Калифорния).

После того, как проект акта направлен в Управление административного права, у Управления есть 30 дней на то, чтобы провести анализ проекта акта и принять решение о целесообразности/нецелесообразности его принятия.

При оценке необходимости принятия проекта акта Управление исходит из шести критериев:

- наличие полномочий на принятие акта,
- ссылка на законодательные акты,
- логичность нормативно-правового регулирования,
- ясность нормативно-правового регулирования,
- отсутствие дублирования нормативно-правового регулирования,
- необходимость издания акта.



Япония

Законы в Японии принимаются парламентом страны, подзаконные нормативные акты – органами исполнительной власти: правительством, министерствами и специальными правительственными агентствами.

Процедура подготовки и принятия законов

Проекты законов могут вносить на рассмотрение парламента либо правительство⁵⁴, либо члены парламента. Проекты законов, которые вносятся в парламента правительством, готовятся министрами (министерствами), обладающими соответствующей компетенцией в сфере регулирования предлагаемого закона.

Во всех случаях проекты законов должны пройти через экспертизу правительственного Бюро по законодательству⁵⁵ (Cabinet Legislation Bureau; далее – Бюро).

Также на экспертизу в Бюро перед внесением в правительство должны быть представлены:

- проекты постановлений правительства, которыми вводятся в действие принятые законы⁵⁶;
- проекты заключаемых Правительством Японии международных соглашений в том случае, когда они требуют ратификации (ст. 73 Конституции Японии).

Рассмотрим процедуру принятия закона на примере законопроекта, подготовленного министерством и представляемым в правительство для дальнейшего его внесения на рассмотрение парламента.

Вне зависимости от того, предлагается ли новый закон либо вносятся изменения в уже существующий, министерство готовит проект документа и обсуждает его (проводит консультации) с другими заинтересованными министрами (министерствами). Как только консультации завершены и проект закона готов, ответственное министерство оформляет его соответствующим образом и представляет в Бюро. Согласно действующему регулированию, Бюро должно начать экспертизу только после того, как от ответственного министерства на имя премьер-министра поступил запрос о рассмотрении законопроекта на заседании правительства. Однако как отмечает Бюро, в последнее время практика идет по пути, когда сначала представляется проект

⁵⁴ По данным Бюро, в последние годы ежегодно вступает в действие более 100 законов. Большинство из них были внесены правительством.

⁵⁵ Основными функциями Бюро являются:

1. Предоставление мнений по правовым вопросам премьер-министру, министрам, правительству.
2. Экспертиза проектов законов, постановлений правительства и заключаемых правительством соглашений до их представления на рассмотрение правительства.

⁵⁶ По данным Бюро, каждый год принимается более 400 постановлений правительства.



на предварительную экспертизу в Бюро, а запрос на имя премьер-министра направляется после получения результатов исследования.

В процессе экспертизы Бюро оценивает проект со всех точек зрения: юридически и технически. В круг вопросов входит исследование того, как проект соотносится с Конституцией Японии и действующими законами, его правовая корректность, чётко ли он сформулирован, логична ли его структура, грамотно ли он написан.

По окончании экспертизы ответственный министр направляет запрос на имя премьер-министра для принятия решения на заседании правительства относительно внесения данного проекта в парламент. После получения запроса секретариат премьер-министра уже официально направляет проект в Бюро, которое проводит окончательную экспертизу, принимая во внимание результаты предварительного исследования. При необходимости Бюро вносит изменения в проект и направляет ответ в секретариат.

Правительство на заседании рассматривает проект и при отсутствии замечаний вносит его в парламент. Административная работа по представлению одобренного правительством законопроекта осуществляется секретариатом кабинета министров.

Поступивший в парламент⁵⁷ проект направляется той палатой, куда он был внесён, в соответствующий парламентский комитет.

Комитет проводит экспертизу, которая в основном состоит из вопросов компетентному министру и его ответов, и включает в себя получение объяснений о причинах внесения законопроекта. По окончании экспертизы комитет проводит заседание, на котором выносит решение об одобрении или отклонении проекта. В случае одобрения законопроект вносится на пленарное заседание направившей законопроект палаты. Если эта палата принимает проект, его направляют в другую палату, которая принимает решение об одобрении или неодобрении проекта, следуя вышеописанной процедуре.

Если проект получил одобрение в двух палатах парламента, он становится законом. Лидер той палаты, которая рассматривала законопроект последней, подаёт его через правительство на утверждение императору (данное утверждение является формальным).

Вновь принятый закон подписывается премьер-министром и компетентным министром. Закон должны быть введён в действие постановлением правительства и опубликован

⁵⁷ Парламент в Японии состоит из двух палат: нижней – палаты представителей (House of Representatives) и верхней – палаты советников (House of Councilors).



в официальном бюллетене в течение 30 дней после его принятия. Дата вступления в силу закона указывается в самом законе.

Порядок выпуска подзаконных нормативных актов

Порядок подготовки и принятия подзаконных нормативных актов органами исполнительной власти регулируется Законом Японии от 12.11.1993 № 88 «Об административной процедуре»⁵⁸.

Закон распространяется на акты, издаваемые органами исполнительной власти всех уровней: национальном, префектуральном и местном (муниципальном). К числу таких актов относятся распоряжения, постановления, приказы, административные правила, стандарты и руководства, уведомления и т.п.

Закон применяется к актам, издаваемым как для неопределённого круга лиц, так и индивидуального характера. Установлен и ряд исключений из сферы действия Закона. Это, к примеру, распоряжения и административные стандарты, выпущенные парламентом, судами, публичными обвинителями, уполномоченными представителями Национального агентства по налогам (National Tax Agency), директорами Региональных бюро по налогообложению (Regional Taxation Bureaus); документы, издаваемые в отношении системы исполнения наказаний, ювенальной юстиции и т.п.

Каждый орган исполнительной власти должен утвердить стандарты своей работы, содержащие основания для принятия решений и иные существенные положения, и разместить их в своих офисах в свободном доступе. Стандарты должны быть максимально конкретны и понятны.

Закон не устанавливает нормы в отношении внутриведомственного согласования административных правил и руководств, выпускаемых органом исполнительной власти и обязательных к соблюдению кругом лиц, на которых они распространяются. Вместе с тем закреплены обязательные требования к данным документам: они должны быть конкретны, максимально понятны, изложены в письменном виде и быть в открытом доступе. Тут же отметим, что Закон допускает ситуацию, когда правила, руководства и стандарты выпускаются в отношении одного лица. В этом случае они могут быть даны даже в устной форме, но также должны быть максимально ясны и конкретны. По требованию адресата таких документов они должны быть

⁵⁸ Administrative Procedure Act; в редакции Закона Японии от 2005 г. № 73; далее - Закон

доведены в письменном виде (допускается предоставление в электронной форме либо в виде электромагнитной записи).

Акты для неограниченного круга лиц

Особые правила установлены для разработки и издания постановлений и приказов органов исполнительной власти, касающихся неопределённого круга лиц.

Во всех подобных документах должны быть указаны законные основания, на основании которых они изданы. Орган исполнительной власти разрабатывает текст документа самостоятельно. Существует одно исключение: документы правительства разрабатывает соответствующее министерство, оно же обеспечивает соблюдение установленного порядка.

Проект постановления или приказа должен быть вынесен на общественное обсуждение, в процессе которого все желающие могут дать комментарии. На практике орган исполнительной власти размещает информацию о начале общественного обсуждения и текст проекта в своём офисе и на официальном сайте с возможностью оставлять комментарии либо с указанием пути их представления. Закон даёт 30 дней для комментирования, но в некоторых случаях этот период может быть сокращён по решению органа исполнительной власти.

Закон закрепляет несколько случаев, когда общественное обсуждение не требуется. Это, к примеру, случаи, когда акты:

- должны быть изданы срочно для соблюдения общественных интересов;
- являются основой для расчёта или перерасчёта денежных сумм, которые необходимы для исполнения функций органа исполнительной власти; законов; пополнения бюджета;
- дублируют содержание выпущенных ранее другим органом исполнительной власти документов, прошедших процедуру общественного обсуждения;
- вносят технические правки в уже действующие акты;
- направлены на отмену ранее изданных актов, основанных на уже недействующих (отменных) положениях закона и др.

В такой ситуации орган исполнительной власти должен опубликовать информацию о том, что готовится к выпуску документ (указав его название и цель) и со ссылкой на конкретные нормы Закона указать, что общественное обсуждение для него не требуется.

По окончании общественного обсуждения орган исполнительной власти обязан опубликовать и учесть полученные комментарии и замечания, а также разместить в публичном доступе новую версию документа.



Если орган исполнительной власти по итогам общественного обсуждения отказался принимать акт, он должен публично уведомить об этом, пояснить причины такого решения, а также уточнить, что новое общественное обсуждение проводиться будет, но в отношении другого документа.

Акты индивидуального действия

Для регулирования вопросов по заявлениям конкретных лиц органы исполнительной власти издают распоряжения. Документ выпускается в письменном виде и должен содержать основания, обосновывающие принятое решение. Если распоряжение в отношении конкретного заявителя затрагивает интересы третьих лиц, в процедуру подготовки документа добавляется этап, в ходе которого заинтересованные лица должны получить возможность высказать своё мнение. Данное право может быть реализовано через слушания с участием заинтересованных сторон или любым иным подходящим способом.

Отдельный порядок предусмотрен для подготовки и выпуска распоряжений, затрагивающих права граждан или организаций путём, например, аннулирования выданных разрешений, лишения присвоенной квалификации или статуса и т.п. (далее – запретительные распоряжения). В этом случае должны быть организованы слушания, в ходе которых все заинтересованные лица вправе озвучить своё мнение лично либо через представителя.

Исключениями из этого порядка являются случаи, когда:

- вопрос, по которому выпускается запретительное распоряжение, должен быть решён срочно для соблюдения общественных интересов;
- нарушение законов и правил (технических стандартов) очевидно и подтверждается объективными методами в виде измерений и экспериментов;
- степень общественной опасности нарушения, в отношении которого выпускается запретительное распоряжение, незначительна, и др.

О времени и месте проведения слушаний, их предмете и об иных существенных обстоятельствах заинтересованные стороны уведомляются адресно в письменной форме значительно ранее назначенной даты (конкретный срок в Законе не назван). Если местонахождение стороны неизвестно, орган исполнительной власти вправе разместить уведомление на информационной доске в офисе. В этом случае уведомление будет считаться полученным через две недели.

Стороны вправе принимать участие в слушаниях, представлять письменные возражения и иные документы лично либо через агентов. При этом ведущие слушаний вправе пригласить на них лиц, которых нельзя было напрямую отнести к заинтересованным сторонам, но интересы которых могут быть затронуты.



По результатам слушаний председательствующий готовит протокол и отчёт в письменном виде. В данных документах излагается суть дела, аргументы сторон, последствия принятия запретительного распоряжения и иные существенные обстоятельства. Участвующие лица должны ознакомиться с указанными документами и подтвердить понимание последствий принятия рассмотренного запретительного распоряжения.



Иные интеграционные группировки

Аргентина

Все проекты правовых актов органов государственной власти готовятся и издаются на основе и во исполнение национальных законов, Декретов Президента Аргентины, решений Правительства Аргентины, а также по инициативе органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Порядок подготовки проектов, оформления и издания правовых актов отражены в Декретах Президента Аргентины №1.666/78, №586/81 и №333 от 19.02.1985 г. (с последующими дополнениями) и ряде других нормативных актов Президента и Правительства (ряд указанных актов носят закрытый характер).

Нормативные правовые акты издаются органами исполнительной власти в виде резолюций, распоряжений и положений.

Структурные подразделения и территориальные органы исполнительной власти могут издавать правовые акты только после их одобрения с вышестоящими организациями (например, субсекретариат с секретариатом).

Правовой акт может быть издан совместно несколькими органами власти.

Проекты правового акта создаются, как правило, в форме электронных документов.

Проект правового акта подлежит согласованию с заинтересованными органами власти.

Согласование проекта правового акта осуществляется органом исполнительной власти в соответствии с установленной сферой его деятельности в срок до 60 дней с момента поступления проекта такого акта.

Порядок урегулирования разногласий, возникающих в процессе подготовки проектов актов, в открытых источниках не прописан.

Структура правового акта должна обеспечивать темы правового регулирования.

В преамбуле правового акта даётся ссылка на действующий законодательный акт и даётся разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта. При этом положения нормативного характера в преамбулу не включаются.



Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

Таблицы, графики, карты, схемы, оформляются в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения.

В соответствии с Декретом Президента Аргентины от 17.01.1947 г. № 659/1947, нормативные правовые акты, в том числе в области внешнеторговой деятельности вступают в силу после их официального опубликования в издании «Boletin Oficial de la Republica Argentina» в сроки и в порядке, которые предусмотрены законодательством Аргентины.

Копии нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, после государственной регистрации направляются Министерством юстиции Аргентины в специальный государственный Реестр и архив.

Министерство юстиции Аргентины после государственной регистрации нормативных правовых актов направляет для размещения на официальном сайте.⁵⁹ Электронные копии нормативных правовых актов, которые согласно Декрету Президента Аргентины №207/16 имеют официальный статус.

В национальном законодательстве в настоящее время не имеется порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Как правило, проекты нормативных актов в Аргентине заранее не размещаются в открытом доступе.

Проекты нормативных правовых актов подлежат соответствующей экспертизе в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление, например торговой или иной коммерческой деятельности на территории провинции страны.

Механизмы и процедуры проведения такой экспертизы устанавливаются в государственном органе власти самостоятельно соответствующим решением. К указанной работе могут привлекаться эксперты, являющиеся членами региональных юридических палат или ассоциаций.

Порядок рассмотрения законопроектов отражён в Конституции Аргентины.

Статья 68. Законы могут быть предложены в любой из Палат Конгресса посредством проектов, представленных членами Конгресса или Правительством, за исключением законов, относящихся к вопросам, предусмотренных статьёй 44.

⁵⁹ www.boletinoficial.gov.ar



Статья 69. После того как законопроект одобрен в Палате, где он был предложен, он направляется для обсуждения в другую Палату. Одобренный обеими Палатами законопроект направляется исполнительной власти Государства для изучения.

Статья 70. Любой законопроект считается одобренным, если исполнительная власть не возвращает его Конгрессу в течение десяти дней, исключая праздничные дни.

Статья 71. Ни один законопроект, целиком отвергнутый одной из Палат, не может вновь обсуждаться на сессии того же года. Но если законопроект был дополнен или исправлен Палатой, обсуждавшей его, то он возвращается в Палату, в которой был предложен, и если ею будут одобрены дополнения или изменения абсолютным большинством голосов, то законопроект переходит на рассмотрение исполнительной власти Государства. Если дополнения или поправки будут отвергнуты, то законопроект вторично поступает в Палату, обсуждавшую его, и если в ней он снова будет утверждён большинством в две трети членов Палаты, то вновь поступает в Палату, где он был предложен; и указанные дополнения или поправки лишь тогда будут считаться одобренными, когда за них будут поданы две трети голосов присутствующих на заседании членов.

Статья 72. Законопроект, частично или полностью отвергнутый исполнительной властью, возвращается с возражениями Правительства в Палату, в которой он был предложен. Последняя вновь обсуждает его и если подтверждает его двумя третями голосов, то направляет во вторую Палату. Если обе Палаты одобряют законопроект одинаковым большинством, то он становится законом и направляется исполнительной власти для промюльгации. В этом случае голосование в обеих Палатах происходит поимённо, путём произнесения да или нет. Как фамилии и мотивы голосовавших, так и возражения исполнительной власти немедленно публикуются в печати.

Если Палаты разойдутся во мнениях относительно возражений, то законопроект не может обсуждаться вновь на сессии того же года.

Статья 73. При объявлении законов будет применяться следующая формула: «Сенат и Палата Депутатов Аргентинской Нации, объединённые в Конгресс и т.д., декретируют или санкционируют настоящий закон.»⁶⁰

⁶⁰ Выписка из Конституции (неофициальный перевод с испанского языка)



Бразилия

Основополагающие принципы законотворчества в Бразилии изложены в Конституции страны⁶¹.

Законодательный процесс включает разработку:

- поправок к Конституции – норм, равных по значимости положениям Конституции⁶²;
- дополняющих законов – норм, дополняющих текст Конституции⁶³;
- простых законов – норм, разрабатываемых законодательными органами в процессе своей обычной деятельности (процесс будет описан ниже);
- делегирующих законов – норм, разработанных Президентом Республики с участием Национального Конгресса⁶⁴;
- временных мер – норм, разработанных и подписанных Президентом Республики, срок действия которых истекает через 60 дней в случае непринятия за это время Национальным Конгрессом закона, подтверждающего положения данной временной меры⁶⁵;
- законодательных декретов – норм, принятых Национальным Конгрессом в рамках его исключительной компетенции. Не требует передачи на одобрение Президентом Республики;
- резолюций – норм, принимаемых законодательными органами, и являющихся базой для последующей разработки законов;
- постановлений (указаний) – норм, принимаемых органами законодательной, исполнительной и судебной власти для исполнения вышеуказанных нормативных актов;
- контрактов (договоров) и судебных решений.

В дополняющем законе № 95 от 26 февраля 1998 года сформулированы положения по разработке, редактированию, внесению изменений и кодификацию законов и иных нормативных актов.

Указанный закон детально описывает именно техническую часть всех процессов, связанных с законотворчеством. В нем не описывается процедура законотворчества, а даются указания о том, из каких частей должен состоять закон и иной нормативной правовой

⁶¹ Конституция Бразилии (Раздел 4, Глава I, ст. 59 - 69). Основополагающие принципы законотворчества в Бразилии

⁶² Конституция Бразилии (Раздел 4, Глава I, ст. 60).

⁶³ Конституция Бразилии (Раздел 4, Глава I, ст. 69).

⁶⁴ Конституция Бразилии (Раздел 4, Глава I, ст. 68).

⁶⁵ Конституция Бразилии (Раздел 4, Глава I, ст. 62).



акт, какие реквизиты должен содержать, как должен быть построен, в какие сроки и в каком порядке должен быть кодифицирован и т.п.

Документами, которые содержит в себе, в том числе, общее описание процедур, связанных с подготовкой проектов нормативно-правовых актов в Национальном Конгрессе, являются Внутренний устав Палаты депутатов, Внутренний устав Сената и Общий устав (Внутренний устав) Национального конгресса.

Процесс законотворчества в Бразилии состоит из следующих этапов:

1. Инициатива.
2. Обсуждение.
3. Голосование.
4. Одобрение.
5. Санкционирование или наложение вета.
6. Обнародование.
7. Опубликование.

Ниже дано описание фаз принятия федерального закона, имеющих присущие Бразилии особенности.

Существуют 3 фазы:

1. Допроектная.
2. Проект закона.
3. Закон.

Первая фаза является предварительной и включает следующие этапы:

- А. Осознание необходимости принятия закона.
- Б. Изучение вопроса.
- В. Предложение решения.
- Г. Обращение в законодательный орган с проектом закона.

Вторая фаза подразумевает прохождение законопроекта через обе палаты Национального Конгресса и включает следующие этапы:

А. Внесение проекта закона в одну из палат Национального Конгресса (первоначальное внесение возможно как в Палату депутатов, так и в Сенат).

Б. Внесение проекта закона на рассмотрение Комиссии по Конституции и законодательству, а также в тематические комиссии (специализирующиеся на вопросах данного законопроекта). В этих комиссиях проходит всесторонний анализ представленного законопроекта, в т.ч. на



предмет отсутствия нормативных актов уже регламентирующих аналогичные вопросы, оценка финансовых затрат на последующее применение данного закона и т.д.

В. При положительном рассмотрении данного законопроекта в первой палате инициатора, он передаётся на рассмотрение во вторую палату Национального Конгресса.

Г. После рассмотрения проекта закона второй палатой законопроект возвращается в палату инициатора и проходит повторное рассмотрение, предварительно пройдя через Комиссию по Конституции и законодательству, а также тематические комиссии (в том случае, если в него были внесены поправки другой палатой Национального конгресса).

Третья фаза включает следующие этапы:

А. Подписание закона Президентом Республики.

Б. Обнародование закона Президентом Республики.

В. Публикация закона в официальном источнике.

Г. Вступление закона в силу.

Различные нормативные акты требуют разных кворумов при их принятии. Так простые законы требуют для их принятия простого большинства голосов (50% + 1 голос). Законы, затрагивающие конституционные нормы, требуют квалифицированного большинства в обеих палатах Национального Конгресса.

При отказе Президентом подписать закон, он может в течение месяца быть рассмотрен и проголосован Национальным Конгрессом на совместном заседании палат с целью преодоления президентского вето.



Куба

Нормативные правовые акты на Кубе издаются в форме законов, декретов-законов, декретов, постановлений, распоряжений, резолюций, инструкций и положений, которые публикуются в официальном издании Республики Куба «Gaceta Oficial».

В соответствии с Конституцией Кубы 1976 года Национальная ассамблея народной власти (НАНВ), высший законодательный орган, уполномочена одобрять, изменять или отменять законы, выносить их на всенародное обсуждение, а также издавать постановления общенормативного содержания.

Государственный Совет (ГС), являющийся высшим органом государственной власти, уполномочен в период между сессиями представлять НАНВ и издавать декреты-законы.

Декреты издаются Советом Министров (СМ) – высшим исполнительным органом страны, который с Государственным Советом образует Правительство Республики Куба. СМ разрабатывает проекты законодательных актов и представляет их на рассмотрение НАНВ или ГС в зависимости от того, какой орган заседает, а также исполняет законы и постановления НАНВ, декреты-законы и распоряжения ГС и при необходимости издаёт соответствующие положения.

Конституцией Кубы предусмотрено, что ГС и СМ могут также издавать распоряжения в рамках их соответствующих сфер компетенции.

Резолюции издаются министерствами или государственными предпринимательскими группами по вопросам их деятельности, а инструкции – центральными органами государственного управления и руководством предпринимательских групп с целью разъяснения применения нормативных правовых актов более высокого уровня.

Провинциальные и муниципальные ассамблеи местных органов народной власти принимают постановления и издают распоряжения, а также отзывают, приостанавливают или изменяют постановления и распоряжения подчинённых им органов, нарушающие Конституцию, законы, декреты-законы, декреты, положения или резолюции, которые изданы вышестоящими органами государственной власти. Их постановления принимаются простым большинством голосов.

Процедура принятия законов прописана в Регламенте НАНВ Кубы 1977 года, согласно которому законодательная инициатива принадлежит депутатам НАНВ, Государственному Совету, Совету Министров, комиссиям НАНВ, Национальному комитету Профсоюза трудящихся Кубы, Верховному народному суду Республики Куба, Генеральной прокуратуре Республики Куба



и кубинским гражданам (инициативу должны поддержать не менее десяти тысяч граждан, имеющих право голоса).

Председатель НАНВ передаёт поступивший проект закона на рассмотрение соответствующей комиссии и устанавливает ей сроки для подготовки заключения о необходимости и обоснованности законопроекта. Затем проект закона направляется в комиссию по конституционным и юридическим вопросам для его проверки на соответствие Конституции и требованиям законодательной техники (срок подготовки заключения – не более 30 рабочих дней), после чего Председатель Национальной ассамблеи включает его в повестку дня заседания НАНВ. Если до внесения проекта закона в повестку дня будет представлен на рассмотрение другой законопроект по аналогичному вопросу, комиссия по конституционным и юридическим вопросам готовит единое заключение по обоим проектам. В соответствии с установленным регламентом законы, кроме направленных на реформирование Конституции, принимаются простым большинством голосов НАНВ. В дальнейшем документ передаётся в комиссию по стилистике, которая в течение 15 дней его редактирует, а затем подписывается Председателем НАНВ и публикуется в официальном вестнике Кубы «Gaceta Oficial». Дата вступления в силу определяется в тексте закона.

НАНВ может также принимать решения о конституционности законов, декретов-законов, декретов и других нормативно-правовых актов, рассмотрением которых занимается комиссия по конституционным и юридическим вопросам, а также полностью или частично отзывать декреты-законы и распоряжения ГС, декреты и распоряжения СМ, изменять или отзывать постановления и распоряжения местных органов народной власти, которые противоречат Конституции или законам.

Вопросы относительно конституционности законов, декретов-законов, декретов и других нормативно-правовых актов в НАНВ могут быть внесены Государственным Советом, Исполнительным комитетом Совета Министров, депутатами НАНВ, местными органами народной власти, Народным Верховным Судом, Генеральной Прокуратурой Кубы, а также кубинскими гражданами (не менее двадцати пяти). Предложения об отзыве декретов-законов и распоряжений ГС, декретов и распоряжений СМ, а также об отзыве или изменении постановлений или распоряжений местных органов народной власти могут вносить комиссии по конституционным и юридическим вопросам и депутаты НАНВ.

НАНВ или ее Председатель могут направить проект закона на всенародное обсуждение, по окончании которого специально созданная комиссия информирует НАНВ об итогах референдума. Распоряжения о проведении референдумов, постановленных НАНВ, издаются ГС.

Марокко

В Марокко существует несколько типов нормативных правовых актов, а именно:

- дахир – правовой акт, исходящий от Короля Марокко;
- закон – акт, исходящий от Парламента;
- декрет-закон или Декрет – акт, исходящий от премьер-министра;
- постановление или Решение – акт, исходящий от министров.

Правовой акт, исходящий от Короля, – дахир – используется, как правило, для вступления в силу законов или международных договоров и соглашений Королевства Марокко (предварительно одобренных парламентом).

Правом законодательной инициативы обладают правительство и отдельные министры, а также отдельные члены парламента или группы депутатов. Вносимые ими на рассмотрение парламента документы называются по-разному – *Projet de loi* (проекты, исходящие от правительства) и *Proposition de loi* (предложения Парламента).

Проект закона рассылается по всем министерствам и впоследствии обсуждается советом министров. После этого он направляется в Парламент на обсуждение и утверждение нижней и верхней палатами. Закон вступает в силу после подписания Королём Марокко соответствующего дахира.

В подавляющем большинстве случаев проекты законов и других нормативных правовых актов в Марокко исходят от заинтересованного министерства. Оно определяет тип документа, которым должны быть установлены те или иные меры, и направляет соответствующий проект на рассмотрение Короля Марокко, Парламента, премьер-министра или министра.

Координацию подготовки законов и других нормативных правовых актов, их проверку на соответствие Конституции, действующим законам и международным соглашениям Королевства осуществляет Генеральный секретариат правительства (*Secrétariat Général du Gouvernement, SGG*⁶⁶), кроме актов, затрагивающих прямо или косвенно финансовые аспекты жизни страны. В этом случае координацией их подготовки занимается Министерство экономики и финансов Королевства.

В случае с проектами декретов именно Секретариат определяет необходимость их обсуждения советом министров или возможность их направления непосредственно на подпись

⁶⁶ www.sgg.gov.ma



премьер-министру (в зависимости от регламентирующего или нерегламентирующего характера декрета). Проекты регламентирующих декретов (вводящих какие-либо меры) должны быть разосланы по всем министерствам с целью их дальнейшего обсуждения и утверждения советом министров.

Кроме того, Генеральный секретариат правительства проверяет всю "техническую" сторону подготовки документов: наличие необходимых согласований, мнений сторон, затрагиваемых актов, соответствие текста документа полномочиям подписывающего лица, постановку реквизитов, соответствие арабского (государственный язык) и французского (основной язык делового общения) текстов. В случае если акт подготовлен на одном из указанных языков, Секретариат отвечает за его точный перевод на другой язык. Особенность Королевства Марокко состоит в том, что именно из-за неточностей в переводе нередко возникают разногласия в толковании текстов нормативных правовых актов.

Из неправительственных структур значительное участие в подготовке нормативных правовых актов, особенно в финансово-экономической области принимает Всеобщая конфедерация предприятий Марокко (*Confédération générale des entreprises du Maroc, CGEM*, основана в 1947 г.⁶⁷).

Помимо непосредственного участия в разработке и обсуждении проекта бюджета на очередной год (президент CGEM принимает участие в заседаниях Правительства), Конфедерация активно участвует в подготовке важнейших законодательных инициатив, влияющих на развитие частного бизнеса в Марокко.

Включая более 30-ти отраслевых профессиональных федераций и ассоциаций различного профиля, CGEM представляет права и интересы компаний-членов указанных объединений в переговорах с государственными органами и подведомственными организациями.

Кроме того, Конфедерация ведёт активную деятельность в области инвестиционного сотрудничества с государственными органами и на международном уровне. В ее рамках действует сеть из более чем 30 двусторонних Деловых советов (*Conseils d'affaires*) Марокко с зарубежными странами.

Как правило, марокканские нормативные правовые акты вступают в силу после их публикации в Официальном бюллетене (*Bulletin Officiel*) – еженедельном сборнике, за составление и публикацию которого в бумажном виде и на своём официальном сайте отвечает Генеральный секретариат правительства.

⁶⁷ www.cgem.ma



Сербия

Конституция Сербии (части 3 и 4 статьи 194) предусматривает иерархию правовых актов.

Самым главным нормативным документом является Конституция (часть 2 статьи 194). Следующими в иерархии идут: ратифицированные международные договоры, «общепринятые нормы международного права», законы и другие общие акты, принятые в Республике Сербии (раздел Конституции «Первичное право/основное законодательство»), а также ряд вспомогательных и подзаконных актов, среди которых, подзаконные акты Республики Сербии, общие акты организаций с делегированием государственных полномочий, общие акты автономных районов и единиц самоуправления (вторичное право).

В соответствии со статьёй 107 Конституции правом законодательной инициативы обладают: члены Парламента, члены Правительства, члены региональных парламентов, а также по запросу общественности (при условии, что данная инициатива поддержана минимум 30 тыс. голосов), кроме того, омбудсмен и Народный банк в рамках своей компетенции. Часть 1 статьи 107 Конституции также говорит об индивидуальной инициативе, в том смысле, что каждый член Парламента (самостоятельно) имеет право законодательной инициативы. Большую часть законов предлагает Правительство.

Процедуру принятия закона в Сербии можно разделить на 8 основных фаз:

- 1) инициативная;
- 2) определение ответственного органа за разработку закона, формирование рабочей группы;
- 3) подготовка рабочей версии;
- 4) согласование рабочей версии;
- 5) общественные рассмотрения на основе рабочей версии закона;
- 6) принятие предложенного текста закона Правительством;
- 7) вынесение на рассмотрение Парламента текста закона и анализ со стороны депутатов. Согласование в комитетах и при необходимости общественные рассмотрения.
- 8) пленарное рассмотрение и принятие или не принятие закона.

На практике рабочую версию закона подготавливает ответственное лицо в государственном органе или сформированная рабочая группа. Рабочая группа обычно состоит из представителей государственных органов и организаций, а также привлекаемых специалистов

в конкретной области. Отдельной проблемой в работе рабочей группы является отсутствие положения/регламента о финансировании, что замедляет процесс работы.

В процессе рассмотрения проекта на каждом из этапов обсуждаются разногласия различных ведомств, указанных в заключениях. При наличии большого количества замечаний проект отправляется на доработку.

Процедура принятия нормативных актов, инициируемых Правительством, на основании предложений министерств и ведомств, регулируется Регламентом Правительства (Служебный вестник РС № 69/2010) и выглядит следующим образом.

Вначале государственный орган собирает материалы для подготовки нормативного акта по вопросам, отнесённым к его компетенции. На этом этапе данный документ называется «предлагаемым текстом законом» (проектом – «предлог закона»).

Министерство или другой государственный орган вносит текст нормативного акта в Генеральный секретариат Правительства с приложением дополнительных связанных материалов, наиболее важным из которых является обоснование (часть 1 статьи 37 и часть 1 статьи 38 Регламента Правительства). Обоснование должно содержать: конституционные основы и другие нормативные и процедурные моменты, а также оценку целесообразности принятия акта (включая указание на проблемы, которые можно решить с принятием документа, поставленные цели, указание на попытки решить проблему без принятия данного акта, ответ на вопрос – почему принятие данного акта будет способствовать решению той или иной проблемы), анализ экономической эффективности проекта и финансовых затрат, кроме того, в зависимости от процедуры, объяснения внесения акта по ускоренной процедуре, объяснения, по которым акт вступает в силу ранее 8 дней со дня опубликования в «Служебной вестнике РС», также перечень актов, в которые вносятся изменения или утрачивают силу в связи с принятием нового документа (статья 39 Регламента Правительства).

Кроме того, помимо обоснования необходимо приложить и другие аналитические материалы и заявления, например, анализ эффективности проекта закона или объяснения необходимости принятия документа (часть 2 статьи 40 Регламента Правительства). Указанный анализ содержит ответы на следующие вопросы:

- 1) На кого окажет влияние данный акт и каким образом?;
- 2) Будут ли последствия при применении данного закона для граждан Сербии и экономики (особенно на малые и средние предприятия)?;



3) Будет ли положительный эффект от принятия закона с целью оправдания финансовых затрат?;

4) Будет ли применением данного закона оказываться поддержка новым хозяйствующим субъектам на рынке и будет ли способствовать конкуренции?;

5) Имели ли стороны возможность высказаться по проекту закона?;

6) Какие меры необходимо осуществить в рамках принятия данного закона, чтобы достичь поставленных законом целей?

Помимо прочего, к проекту закона прилагаются заключения уполномоченных органов и ведомств, к компетенции которых относятся вопросы затрагиваемые проектом нормативного акта. Заключение должно быть направлено инициатору в течение 10 рабочих дней с момента уведомления уполномоченного органа или ведомства о его необходимости или в течение 20 рабочих дней (в случае системного закона).

Заключения предоставляются со стороны:

1) Республиканского секретариата по законодательству;

2) Канцелярии по Евроинтеграции (орган исполнительной власти, уполномоченный в области унификации национального законодательства с правовыми текстами ЕС);

3) Совета по регулятивной реформе (в части анализа эффекта от принятия закона);

4) других министерств и ведомств, в компетенцию которых входят рассматриваемые вопросы;

5) Министерства иностранных дел (в случае, если проект акта регулирует международные вопросы);

6) Министерства юстиции;

7) Республиканской прокуратуры (в случае если проект акта включает вопросы имущественного характера Сербии или договорные обязательства Сербии).

В случае необходимости дополнительно прикладывается обоснование о необходимости проведения общественного рассмотрения (статья 48 Регламента Правительства).

По окончании данных процедур инициатор направляет материалы в Генеральный секретариат Правительства, который проводит оценку на соответствие проекта нормативного акта требованиям Регламента Правительства, и по результатам либо передаёт его уполномоченному Комитету Правительства, либо возвращает на доработку.



Комитет рассматривает проект и все замечания к нему, содержащиеся в заключениях соответствующих министерств и ведомств. По результатам рассмотрения комитет выносит отдельное заключение и назначает докладчика на заседании Правительства.

Правительство рассматривает проект на своём ближайшем заседании, на котором либо принимает проект, либо отправляет на доработку инициатору. При этом Директор Республиканского секретариата по законодательству обязан принимать участие в обсуждениях относительно соответствия проекта Конституции или другим законам.

После принятия проекта нормативного акта на заседании правительства Генеральным секретариатом подготавливается выверенный текст документа, который подписывается Председателем Правительства. В зависимости от уровня нормативного акта он либо считается принятым (решения, постановления т.д.), либо приобретает форму проекта закона («нацрт») и направляется в Парламент.

До внесения в Парламент проект должен пройти общественные рассмотрения для аккумуляции положительной или отрицательной реакции на документ.

Данные рассмотрения позволяют глубже изучить закон, исправить ошибки и способствовать подготовке новых законопроектов. Принять участие в общественных рассмотрениях могут все заинтересованные лица, группы, эксперты, частные и государственные организации. Между тем, законодательство, регулирующее данную инициативу, чётко не прописывает, какие проекты должны выноситься на общественное рассмотрение. В Законе о государственном управлении установлено, что «Министерство или отдельная организация должны проводить общественные рассмотрения в рамках подготовки закона, который значительно меняет правовой режим в конкретной области или регулирует вопрос, который особенно интересует общественность». Ещё одна нечёткость формулировки законодательства заключается в смешении понятий «общественные слушания» и «общественное рассмотрение». Необходимо пояснить, что под термином «общественное рассмотрение» подразумевается рассмотрение предлагаемого закона перед внесением проекта закона в Парламент. При этом под «общественными слушаниями» понимается необходимость присутствия заинтересованных сторон и общественности в Парламенте при рассмотрении проекта и необязательно при его принятии. Явного правила, определяющего порядок и сроки процедуры общественного рассмотрения, в законодательстве Сербии не определено.



Каждый вносимый в Парламент проект закона должен содержать пояснения на основе проведённого анализа, разъяснение причины разработки данного проекта (вне зависимости от ускоренной или обычной процедуры принятия), таблицу соответствия с нормами ЕС, а также заявление о том, что проект разработан в соответствии с законодательством ЕС, не требует доработки в части унификации с нормами ЕС или пояснения причин невозможности унификации с нормами ЕС.

Порядок принятия закона в Парламенте регулируется Регламентом Парламента. Принятие закона или другого нормативного акта осуществляется по обычной процедуре или ускоренной процедуре (статья 94 Регламента). При этом обычная и ускоренная процедуры могут быть базовыми или укороченными при рассмотрении на заседании Парламента.

Основная разница между общей и ускоренной процедурами в том, насколько срочно необходимо вынести проект на рассмотрение к определённому заседанию. Согласно статье 154 Регламента Парламента по общей процедуре проект может быть вынесен на рассмотрение в очередное заседание, только по истечении 15 дней со дня его внесения. При этом статьёй 168 Регламента установлено, что по ускоренной процедуре проект может быть вынесен на очередное заседание спустя 24 часа с момента поступления. Далее в таблице приведём особенности процедуры:

Разница	Общая процедура	Ускоренная процедура
Вид нормативных актов	Все законы	Только законы в рамках обстоятельств, которые нельзя было предвидеть
Время, необходимое на вынесение на рассмотрение проекта на очередном заседании Парламента	Минимум 15 дней со дня внесения проекта в Парламент	Минимум 24 часа с момента внесения в Парламент
Срок принятия решения парламентским комитетом или Правительством	Не менее, чем за 5 дней	1 день
Срок для внесения поправок/предложений для изменения или дополнения предложенного текста закона ⁶⁸	3 дня до дня заседания	До момента заседания

⁶⁸ Изменения или дополнения предложенного текста закона могут вносить на рассмотрение председателю Парламента депутаты, Правительство, члены региональных парламентов (не менее 30 тыс. голосов), уполномоченный парламентский комитет, омбудсмен, Национальный банк. Изменения могут вноситься с даты поступления текста в Парламент, но не позднее 3 дней до момента очередного заседания, на которое вынесено рассмотрение проекта. Изменения вносятся, когда необходимо провести правовое и техническое редактирование проекта.



ЮАР

По информации Министерства юстиции и конституционного развития ЮАР (The Department of Justice and Constitutional Development)⁶⁹, конституция страны (The Constitution of the Republic of South Africa, 1996)⁷⁰ является основным нормативным актом страны, определяющим права, полномочия и обязанности трёх ветвей власти страны (законодательной, исполнительной и судебной) в части подготовки и выпуска законодательных актов.

Часть 4 Конституции страны устанавливает национальный нормотворческий процесс и определяет Парламент страны в качестве национального органа по нормотворчеству. Обе палаты Парламента (Национальная ассамблея и Национальный совет провинций) играют важную роль в этом процессе.

Парламент страны наделён полномочиями по принятию новых, изменению существующих и отмене старых законов. Такие же полномочия, но в отношении провинциального нормотворчества, имеются у провинциальных законодательных органов, а в отношении муниципальных актов - у муниципальных законодательных органов.

Приложения № 4 и № 5 к Конституции страны содержат перечень функциональных областей, в которых Парламент страны и провинциальные законодательные органы имеют общие (например, в сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании, охране окружающей среды и т.п.) или отдельные полномочия по нормотворчеству (например, провинции имеют исключительные полномочия в сфере провинциальных дорог, правил дорожного движения, спорта, лицензирования производства алкогольной продукции).

В исключительных случаях Парламент страны имеет полномочия по принятию законодательных актов в отношении провинций (национальная безопасность, экономическое единство, установление минимальных стандартов оказания услуг или для предотвращения принятия провинцией каких-либо действий, направленных против другой провинции).

Парламент страны, как национальный законодательный орган, рассматривает все проекты законодательных актов. Все проекты законодательных актов (Bill) формально должны поступать в Парламент страны до их рассмотрения.

Большинство проектов законодательных актов готовятся министерствами. Подготовка проектов законодательных актов включает такие этапы, как изучение существа законодательного

⁶⁹ <http://www.justice.gov.za/legislation/legprocess.htm>

⁷⁰ <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/images/al08-96.pdf>



акта и оценку проекта с точки зрения существующего законодательства. Зачастую процесс подготовки проекта нового законодательного акта начинается с обсуждения текста проекта (этот проект называется «Green Paper») внутри самого готовившего этот документ министерства. Затем этот документ публикуется для его обсуждения заинтересованными сторонами. В случае необходимости министерство также выпускает другой документ, называемый «White Paper», раскрывающий более подробно предлагаемые изменения политики, изложенные в первом документе. Эти документы готовятся отдельными департаментами министерства или специальной рабочей группой, созданной для этих целей в министерстве.

Затем министерство, подготовившее проект нового законодательного акта, направляет в Правительство страны соответствующий меморандум и проект нового законодательного акта (Draft Bill) для получения одобрения Правительства, что является необходимой процедурой перед направлением проекта в Парламент страны.

После получения одобрения Правительства страны, министр соответствующего министерства, готовившего проект, направляет копию проекта нового законодательного акта спикеру Национальной ассамблеи (National Assembly) и председателю Национального совета провинций (National Council of Provinces).

Однако до того как новый проект будет официально передан в Парламент страны на рассмотрение, его должен сертифицировать специальный орган – Офис главного государственного юридического советника (Office of the Chief State Law Adviser). Эта структура проверяет проект нового законодательного акта на соответствие его положениям существующего законодательства и Конституции страны. Если этот орган признает проект технически грамотным и его положения соответствуют юридической базе, то он одобряет проект (этот процесс называется сертификация проекта). Затем проект передаётся в Парламент страны на рассмотрение.

Процедурно проекты любых законодательных актов могут быть переданы в Национальную ассамблею на рассмотрение, и только некоторые могут передаваться в Национальный совет провинций. Только члены Правительства страны (министры), их заместители, комитеты и отдельные члены Национальной ассамблеи обладают правом законодательной инициативы по внесению проектов в Национальную ассамблею, и только комитеты и отдельные члены Национального совета провинций имеют право вносить проекты в Национальный совет провинций. Проекты, предложенные министрами или их заместителями, называются проектами



законов (Bill)», а проекты предложенные отдельными членами называются частными инициативами (Private Members' Legislative Proposals).

Проекты законодательных актов, предполагающих внесение изменений в Конституцию страны, должны за 30 дней до внесения их на рассмотрение в Парламент страны быть опубликованы в государственном печатном органе (the Gazette) для всенародного обсуждения и переданы в провинциальные законодательные органы на рассмотрение. Также проект такого законодательного акта передаётся в Национальный совет провинций для публичных дебатов (если этот проект не предполагает рассмотрения в этом органе).

Проекты остальных типов законодательных актов могут направляться в Парламент страны только после того, как в государственном печатном органе (the Gazette) будет опубликовано извещение о намерении передачи проекта в Парламент на рассмотрение вместе с краткой пояснительной запиской. Если в этом органе публикуется проект самого законодательного акта вместо пояснительной записки, то также должно содержаться приглашение любому заинтересованному лицу направлять свои замечания или дополнения по проекту секретарю Парламента страны.

В соответствии с Конституцией страны, проекты законодательных актов подразделяются на:

- проекты по внесению изменений в Конституцию страны (секция 74 Конституции страны),
- проекты по изменению законодательства, не затрагивающие интересы провинций страны (секция 75 Конституции страны),
- проекты по изменению законодательства, затрагивающие интересы провинций страны (секция 76 Конституции страны),
- проекты, предполагающие изменения в финансовой сфере (налоги, конфискация имущества, тарифы, сборы и т.п.) (секция 77 Конституции страны).

Для каждого такого типа проектов в Конституции страны прописаны процедуры их рассмотрения в Парламенте страны.

Общим моментом является необходимость передачи проекта нового законодательного акта в так называемый «совместный механизм маркировки проекта» (Joint Tagging Mechanism), который предполагает рассмотрение проекта с точки зрения отнесения его к той или иной указанной выше категории с присвоением ему соответствующего номера (если проект не подходит под эти категории, его разбивают на несколько частей).

Затем проект передаётся на рассмотрение в профильный портфельный комитет (Portfolio Committee). Если проект нового законодательного акта имеет значительный общественный



интерес, профильный комитет может допустить подачу письменных заявлений от заинтересованных сторон и разрешить отдельные публичные выступления. Профильный комитет после обсуждения проекта, в случае удовлетворения его положениями, направляет проект с внесёнными изменениями и пояснительной запиской в Национальную ассамблею на обсуждение и голосование. После завершения этих процедур в Национальной ассамблее проект поступает в Национальный совет провинций.

Проекты по внесению базовых изменений в Конституцию страны для получения одобрения Парламентом страны требуют согласия не менее 75% голосов членов Национальной ассамблеи и не менее 6 голосов провинций в Национальном совете провинций. Поддержка двух третей членов Национальной ассамблеи и не менее 6 провинций требуется для принятия проектов законодательных актов, затрагивающих вопросы Конституции страны, интересы провинций (изменение границ, полномочий, функций или институтов) или положения Билля о правах. Если внесение изменений в Конституцию страны затрагивает интересы определённой провинции, то Национальный совет провинций может не одобрить внесение изменений без одобрения законодательного органа этой провинции.

Проекты законодательных актов, не затрагивающие интересы провинций страны, после одобрения Национальной ассамблеей, поступают на рассмотрение в Национальный совет провинций. Такой проект рассматривается членами совета, выступающими в качестве индивидуальных членов совета. В случае получения одобрения большинством присутствующих членов совета без внесения дополнений проект передаётся президенту страны на утверждение (President assent), в случае неодобрения или внесения поправок - возвращается в Национальную ассамблею на доработку. В этом случае Национальная ассамблея рассматривает проект ещё раз с учётом внесённых поправок и повторно его одобряет или отклоняет вовсе. Таким образом, по таким проектам роль Национального совета провинций минимальна. Они могут только продлить процесс принятия законопроекта, но не отменить.

Проекты законодательных актов, затрагивающие интересы провинций страны, после одобрения Национальной ассамблеей, поступают на рассмотрение в Национальный совет провинций. Такой проект рассматривается членами совета, выступающими в качестве представителей провинций. Такой проект также рассматривается законодательными органами провинций и их представители в совете получают мандат на голосование. В случае получения одобрения без внесения дополнений проект передаётся президенту страны на утверждение. Если Национальный совет провинций внёс поправки в проект, он возвращается в Национальную



ассамблею на повторное рассмотрение с учётом внесённых поправок. Если этот орган повторно рассмотрел проект и одобрил его, то проект поступает к президенту страны на утверждение.

В случае если Национальный совет провинций отклонил проект или Национальная ассамблея не одобряет поправленный Национальным советом провинций проект, проект передаётся в Согласительный комитет (Mediation Committee). Если этот орган в течение 30 дней не сможет достичь компромисса сторон по отклонённому проекту, представленному в Национальную ассамблею, Национальная ассамблея имеет полномочия по утверждению проекта двумя третями голосов ассамблеи. Если же Согласительный комитет не сможет достичь компромисса по проекту, внесённому в Национальный совет провинций, то такой проект отклоняется.

Проект законодательного акта, затрагивающий финансовые вопросы (Money Bills), вносится в Парламент страны министром финансов страны в Национальную ассамблею. Порядок прохождения такого проекта идентичен порядку с проектом законодательного акта, не затрагивающего интересы провинций. В настоящее время Парламент страны имеет полномочия только на обсуждение таких проектов, но не на внесение в них изменений.

Одобрённые Парламентом страны проекты законодательных актов передаются Президенту страны на утверждение. По Конституции страны, президент обязан рассмотреть и подписать переданные ему проект. Но в случае, если президент страны сомневается в соответствии проекта нормам Конституции страны, он имеет право вернуть проект на повторное рассмотрение в Национальную ассамблею. Если этот проект, затрагивает интересы провинций, то и Национальный совет провинций должен принять участие в этом рассмотрении.

Если предложенные президентом поправки в проект принимаются обеими палатами Парламента страны, то президент обязан подписать этот проект. Если же повторно рассмотренный проект не полностью включает поправки, предложенные президентом страны, то президент страны может подписать проект или передать проект в Конституционный суд на проверку его соответствия конституции. Если суд признает проект соответствующим основному закону страны, президент страны обязан его подписать.

Проект законодательного акта, подписанный президентом страны, становится законом (Act of Parliament) и должен быть опубликован в государственном печатном органе (the Gazette). Закон вступает в силу со дня его официального опубликования или со дня, оговорённого в самом законе.



Иногда, для вступления закона в силу требуется проведение предложившим этот закон министерством определённых действий (принятие правил, инструкций, определений и т.п.). В этом случае такие особенности включаются в закон и его вступление в силу оговаривается этими моментами. В законе также в этом случае оговаривается, что дата его вступления в силу будет дополнительно определена президентом страны. Эта дата публикуется в государственном печатном органе (the Gazette).

По словам спикера Национальной ассамблеи Макса Сисулы (май 2012 года), процесс национального законотворчества в стране плохо организован. Так, частый возврат на доработку прошедших Национальную ассамблею проектов новых законодательных актов, по его мнению, вызван следующими тремя негативными факторами:

- проекты не подвергались тщательной проверке на соответствие нормам действующей Конституции страны;
- тексты проектов содержат множественные опечатки, ошибки, описки, несоответствия;
- слабо просчитываются последствия принятия новых законодательных актов и их целесообразность.

Для исправления этой ситуации в 2012 году в ЮАР были приняты Направления по применению процесса оценки/анализа регулятивного воздействия нового законодательства – Guidelines for the Implementation of the Regulatory Impact Assessment Process in South Africa⁷¹. Этот документ призван упорядочить процесс принятия решения по разработке новых законопроектов.

⁷¹ <http://www.thepresidency.gov.za>

*Более подробно процесс прохождения проектов законов в Национальной ассамблее изложен в инструкции «National Assembly Guide to Procedure», 2012 <http://www.parliament.gov.za/content/GUIDE.pdf>

*Также вопросы участия различных заинтересованных сторон в процессе обсуждения проектов законодательных актов изложены в публикации «Public Participation Framework for the South African Legislative Sector», 2013 <http://www.sals.gov.za/docs/pubs/ppf.pdf>

*Некоторые аспекты нормотворческого процесса изложены в аналитической работе Министерства публичного права ЮАР «LAW-MAKING» http://www.publiclaw.uct.ac.za/usrf/public_law/Building/Chapter%206.pdf



Заключение

Как показывает настоящее исследование, несмотря на то, что законотворческий процесс развивается на протяжении существования государств, он всё равно остаётся сложным, многоэтапным. С одной стороны, это помогает более детально разобрать каждый законопроект, устранить в нём изъяны и, в итоге, принять эффективный закон. С другой стороны, это может говорить об излишней бюрократизированности и загруженности законотворческого процесса. Медлительность, свойственная в принятии законов некоторым странам, в перспективе может отрицательно сказаться на экономическом развитии страны. Это, в свою очередь, приведёт к ухудшению качества жизни её населения, снижению социальных гарантий, поражению её самостоятельности.

Экономика на сегодняшний день является одной из движущих сил, если не самой главной, прогрессивного развития общества. Свободные рыночные отношения, открытость рынков, снижение пошлин, сближение экономик стран в рамках интеграционных группировок вследствие глобализации, рост объёмов экспорта и импорта – всё это является красноречивым показателем её важности в современной жизни.

Экономика не может существовать отдельно от закона и государства. Именно они должны устанавливать определённые нерушимые правила игры, гарантировать их соблюдение, восстанавливать справедливость и наказывать виновных в её нарушении. Поэтому право должно достаточно быстро откликаться на любые изменения в экономике, быть живым, активным.

Обзор законодательного процесса 29 стран мира позволил увидеть наиболее интересные практики, существующие за рубежом. Впоследствии некоторые из них могут стать основой для совершенствования Российской правовой системы.

Всё большее количество стран соглашаются с необходимостью ОРВ и вводят данный институт. Особая роль при этом отводится механизму публичных консультаций как возможности организовать непосредственный контакт между государственной властью и заинтересованными лицами - субъектами вводимого или изменяемого правового регулирования. Также для удобства работы в некоторых странах предприниматели и юридические лица объединяются в специальные организации, которые оказывают консультации при подготовке законопроектов.

В некоторых странах правом законодательной инициативы наделены непосредственно граждане. В Австрии, например, они могут внести народную законодательную инициативу в



нижнюю палату парламента (Национальный совет) 100 тысячами избирателей или 1/6 частью жителей трёх земель, обладающих правом голоса. В других странах такое право может быть делегировано определённым общественным организациям.

В вопросе о том, стоит ли включать в законотворческий процесс негосударственные субъекты, нет единой точки зрения. С одной стороны, такой механизм является дополнительным демократическим инструментом народного волеизъявления. С другой – очевидно, что законопроект, выходящий за рамки принятой государственной позиции, вряд ли будет одобрен.

Как уже отмечалось, право не должно становиться якорем для экономики. Поэтому в мире прослеживается тенденция к сокращению сроков принятия новых законов и уменьшению количества процессуальных стадий. Это ускоряет принятие законов. Вместе с тем подобное форсирование законотворчества может привести к ухудшению его качества. Поэтому возникает необходимость соблюдения баланса между стадиями процесса и временем их прохождения. По возможности, следует в первую очередь сокращать бюрократические процедуры, лишнюю межведомственную переписку и прочие промежуточные паразитарные этапы.

Для ускорения законотворческого процесса некоторые страны вводят единые электронные платформы. Это означает:

- работу над законопроектами в электронной среде;
- архивирование законов и законопроектов специально созданными учреждениями;
- свободный доступ к информации по законопроекту (прозрачность процесса);

В настоящий момент Министерство экономического развития Российской Федерации разрабатывает единое платформенное решение (среду взаимодействия), которая призвана как увеличить скорость прохождения стадий законотворческого процесса, так и повысить его качество. Перевод законотворческого процесса в цифровое измерение позволит:

1. отказаться от бумажной волокиты, излишних затрат труда и ресурсов;
2. улучшить взаимодействие разработчиков законов путём помещения их в единую среду в режиме реального времени без необходимости покидать рабочее место;
3. обеспечить большую прозрачность процесса;
4. расширить круг субъектов процесса за счёт улучшения его доступности;
5. увеличить глубину проработанности законопроектов, их качества.

Особое внимание следует обратить на возможности, открывающиеся перед регионами. Благодаря новой среде взаимодействия их участие в разработке законов упростится в разы. Следовательно, качество новых НПА значительно улучшится.



Алфавитный указатель стран

Австралия	94
Австрия	8
Аргентина	139
Бельгия	10
Болгария	14
Бразилия	142
Великобритания	17
Венгрия	32
Вьетнам	98
Германия	35
Дания	39
Испания	46
Италия	51
Канада	106
Китай	109
Куба	145
Марокко	147
Нидерланды	57
Норвегия	58
Польша	64
Республика Корея	118
Сербия	149
США	123
Финляндия	66
Франция	74
Чешская Республика	81
Швеция	91
ЮАР	154
Япония	133