О части 1 ст. 105 Конституции России и аналогичных формулировках зарубежных конституций

ЧИРКИН Вениамин Евгеньевич, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: vechirkin@yandex.ru

В российской и зарубежных конституциях (кроме некоторых монархических государств) говорится, что законы принимаются парламентом (в России — одной из палат — Государственной Думой). Задача исследования — проверить эти, казалось бы, бесспорные утверждения при сопоставлении их с другими положениями конституций и практикой, предложить (если проверка установит несоответствия) определенные уточнения к имеющимся конституционным формулировкам.

В статье используются методы контент-анализа и индукции, сравнительно-правовой и исторический методы. Сопоставляются статьи российской и зарубежных конституций, касающиеся принятия законов, а также история появления таких положений в конституциях, практика применения вето.

Тезисы «законы принимаются не монархом, а парламентом»; «парламент — единственный законодательный орган» утвердились в конституционном праве стран мира после революционной ликвидации абсолютных монархий в демократических странах. Эти положения обосновываются в научной и учебной литературе. На наш взгляд, ни общее такое положение о парламенте, ни норма российской Конституции о Государственной Думе не отражают всей сложности процесса принятия закона в государстве в изменившихся условиях нашего времени. Текст, принятый парламентом как закон, на деле может не стать им, если его не подпишет глава государства (наложит вето), а тексту, принятому одной палатой, может угрожать ранее еще и вето другой палаты, которое может быть не преодолено. Такие факты имели место во многих странах. В России Совет Федерации тоже отклонял тексты, принятые Государственной Думой, и они принимались только по итогам работы согласительной комиссии. Поэтому не всегда сам парламент (и тем более одна палата — Государственная Дума в России) окончательно решает, станет ли его текст законом.

Автор приходит к выводам, что положение ч. 1 ст. 105 Конституции России неточно. Целесообразно также уточнить соответствующие конституционные формулировки в конституциях других стран мира, они тоже не точны. Предлагается новое понятие структуры современного парламента, принимающего законы.

Ключевые слова: российская и зарубежные конституции о принятии закона, Государственная Дума, Совет Федерации, Президент России, новая концепция современного парламента.

On the Part 1 Art. 105 of the Constitution of the Russian Federation, and Similar Terms of Foreign Constitutions

V. E. CHIRKIN, chief research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: vechirkin@yandex.ru

In the Russian and foreign constitutions (except some monarchical States) stated that laws are passed by the Parliament (Russia-one of the Chambers — the State Duma). The objective of the study is to check those out, seemingly indisputable, approval when comparing them with the other provisions of the constitutions and practices suggest (if scan install inconsistencies) certain refinements to existing constitutional language.

The article uses the techniques of content analysis, induction, comparative law, historical. Compares the different articles of the Russian and foreign constitutions concerning the enactment of laws, the history of the emergence of such provisions in constitutions, practical use of Veto.

Abstracts: laws are not enacted by the monarch, but by the Parliament. The Parliament is the only legislative body established in the constitutional law of the countries in the world after the revolutionary liquidation of absolute monarchies in democratic countries. These provisions are justified in scientific research, presented in textbooks. In our view neither the general provision on Parliament nor the rule of the Russian Constitution on the State Duma did not reflect the complexity of the process of the adoption of the law in the state in the changed conditions of our time. The text adopted by Parliament as the Act, though, in fact, may not become them if it does not sign, the head of state, and the text adopted one chamber could threaten another and veto another Chamber that can not be overcome. These facts occurred in many foreign countries. In Russia Council of Federation too rejected texts adopted by the State Duma, and they are taken only after conciliation commission. It is therefore not always Parliament itself (much less one Chamber, the State Duma in Russia) solves finally, if the text is the law.

As a result the author comes to the conclusion that the position of part 1 art. 105 is inaccurately. It is also appropriate to clarify the relevant constitutional language in the constitutions of other countries of the world, they too are not accurate. A new concept of modern structures of Parliament enacting laws it is suggested.

Keywords: Russian and foreign constitutions concerning the adoption of the law, the State Duma, the Council of Federation, President of the Russian Federation, the new concept of a modern Parliament.

DOI: 10.12737/article_59f067be6d70c7.08205127

Терминология, относящаяся к органам, принимающим закон, и процедуре его принятия (в том числе используемая в Конституции РФ), имеет вековой опыт, и, казалось бы, вряд ли что-то может ее расшатать. Давно утвердилось общее положение, что в современных условиях подавляющего большинства стран законы государства принимает парламент (существуют также законы субъектов федераций и некоторых автономных образований, мы их не рассматриваем). Однако, на наш взгляд, в привычной терминологии есть неточности, порожденные как парламентской эйфорией прошлого, так и недостаточным учетом порядка отношений высших органов государства и места некоторых конституционно-правовых институтов в процессе законодательства в изменившихся условиях нашего времени.

Речь идет вовсе не о фактических отношениях разных высших органов государства, отношениях в них

представителей политических партий, степени их реального влияния на принятие того или иного конкретного закона. Борьба партийных фракций в парламенте, поиски союзников и компромиссов почти всегда сопутствуют общественно значимому закону. Имеются и иные обстоятельства фактического и правового порядка. Так, юридически в Великобритании закон до сих пор принимает монарх в присутствии лордов и представителей общин. Подобная формулировка содержится в начале текста каждого закона, хотя фактически уже несколько веков это не так (изменено другими правовыми обычаями, конвенциональными правилами, которые считаются составной частью неписаной британской Конституции). В Индии Совет штатов из-за конвенционных правил не играет почти никакой роли в законодательстве, а в России состав современной Государственной Думы, имеющей более 2/3 депутатов

от партии, поддерживаемой Президентом РФ, вряд ли отклонит законопроект Президента.

Однако в настоящей статье рассматриваются не эти фактические отношения, а юридические нормы самих конституций и возможные процедуры их осуществления, предусмотренные конституциями.

Иногда мы проходим мимо общепринятых постулатов (в том числе в сфере законодательства), признавая их непогрешимость, ценность конституционного развития, но при тщательном юридическом анализе оказывается, что некоторые формулировки конституций (не только в России) несовершенно и требуют уточнения. Ускорение процессов общественного развития в современных условиях предъявляет новые требования к процессу законодательства и предполагает более взвешенную оценку юридической природы актов, принимаемых такими органами в длительном и разнообразном процессе законодательства до подписания текста главой государства. По сути, это ставит вопрос: когда закон становится законом? И мы попытаемся ответить на него применительно к разным ситуациям.

Сказанное ниже относится главным образом к президентской республике и президентско-парламентарной республике, каковой является Россия. В парламентарной республике (например, Италии), в дуалистической монархии (Марокко)¹ и тем более в полуабсолютной монархии (Саудовской Аравии), где нет парламента, отношения высших органов государства являются несколько или совсем иными, но представленные ниже выводы и предлагаемые формулировки с соответствующими уточнениями иногда относятся и к другим формам правления.

¹ С принятием Конституции Королевства Марокко 2011 г. государство стало ближе к парламентарной монархии (см. ст. 41, 42, 47, 60, 88 и др.).

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

Общие формулировки о роли парламента утвердились, они демократичны. Однако за такими тезисами, имеющими высокую степень обобщения, в тех же конституциях следуют нормы, которые так развивают и уточняют их, что изменяют некоторые стороны их содержания. Текст, принятый парламентом (Государственной Думой в России) уже как закон (так сказано в ст. 105 и 106 Конституции РФ), может не стать им и иногда действительно таковым не становится, что бывало в России и много чаще в других странах. Он не станет законом, если не преодолет вето другой палаты при двухпалатном парламенте, он не будет законом без подписи главы государства (возможность того и другого в некоторых странах невелика, но она есть).

В России текст, принятый Думой (закон), изменялся после вето Совета Федерации согласительной комиссией и последующим новым принятием текста, а принятый парламентом — после вето Президента. Формулировки конституций не учитывают всей сложности принятия закона, но это необходимо сделать в общеутвержденном суждении конституций. Хотя речь здесь идет лишь об уточнении формулировок, такая попытка может быть воспринята как посягательство на демократические ценности парламентаризма, но правовые

формулировки должны точнее отражать реалии.

Один из результатов буржуазно-демократических революций XVII—XVIII вв. в Европе заключался в том, что законы стали приниматься не монархом, а избранными представителями народа — парламентом (сначала в США — органом, подобным парламенту). Это впервые было записано в Декларации независимости США 1776 г., Статьях Конфедерации США 1776 г., Конституции США 1787 г. Эти акты лишили британского монарха права законодательствовать в отношении объединившихся североамериканских штатов. Принятие закона парламентом изначально толковалось как осуществление законодательства народом через его избранных представителей².

Правда, очень долго избирательное право в нижнюю палату парламента было крайне ограниченным, существовал имущественный ценз, половина населения — женщины — даже в передовых государствах получили избирательные права только после Первой мировой войны (в Великобритании и США), во Франции — после Второй, в Швейцарии — в 1970-х гг., а верхняя палата парламента во многих странах долго не избиралась (она и теперь не избирается в Великобритании, Германии,

некоторых других странах), но принцип «законы принимаются не монархом, а народом» вошел в конституции. Он толкуется так, что только народ в лице своих избранных представителей, а также путем референдума (не во всех странах) вправе принимать законы.

Мы иногда проходим мимо некоторых новых явлений в законодательстве, которые могут не очень нравиться, поскольку частично нарушают демократический принцип принятия законов только парламентом (например, делегированное или регламентарное законодательство)³. Однако даже в демократических странах необходимые правовые акты, имеющие силу закона (иногда это «декрет-законы»), могут приниматься вне времени сессий парламента (а в иных странах и во время сессий), не парламентом, а иначе, что действительно обусловлено современным ритмом жизни). Делегированное законодательство есть и в России, оно признано Конституционным Судом РФ в нескольких его решениях, существует фактически, ибо не всегда просто разграничить нормативные сферы закона и исполнительной власти, особенно, если глава государства относится не к исполнительной власти, а занимает особое положение.

Однако и при допустимости регламентарного и делегированного законодательства парламент имеет или должен иметь решающую роль, ибо

² Следует учесть, что понятие парламента в различных странах неодинаково. Во Франции, Италии, других республиканских странах Европы глава государства (президент) не входит в понятие парламента, но в Великобритании парламента — это тройственное учреждение: монарх и две палаты. В этом случае сложности в содержании конституционных формулировок о принятии закона могут усугубляться (так и есть в Великобритании, поскольку формулировка А. Дайси о суверенитете парламента, считающаяся важнейшим конституционным положением, не соответствует формулировке введения любого британского закона), но при подобном подходе формулировки могут быть усовершенствованы и упрощены, о чем говорится ниже.

³ В соответствии с конституциями в демократических странах президент республики имеет право принятия акта регламентарного законодательства, но он должен сделать это в присутствии Совета министров (правительства), что предполагает согласие правительства с актом и его ответственность за исполнение. Право делегированного законодательства предоставляется правительству. Мы говорим «частично», поскольку акты, принятые таким образом, подлежат утверждению парламентом, но это будет после. Иногда в некоторых зарубежных странах обнаруживалось, что акты забыли утвердить.

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

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

Однако в немногих странах над парламентом стоит другой высший орган, он тоже может принимать и иногда принимает наиболее важные законы (Народный консультативный конгресс в Индонезии, Великая джирга в Афганистане). В ряде стран (Италия, Бразилия, Греция и др.) нижняя палата парламента на основе сокращенного пропорционального представительства партий в ней (например, в 5—10 раз) создает свою мини-палату (решающую комиссию, секцию, делегатуру), которая принимает менее важные законы (при требовании определенной, обычно десятой, части депутатов такие акты не могут быть приняты ми-

ни-палатой, а должны обсуждаться и приниматься в полном составе палаты). Насколько можно судить по доступным данным, в тех странах, где созданы мини-парламенты, многие законы из-за большого объема законодательной работы принимаются именно ими.

Как говорилось, положение о парламенте как единственном законодательном органе нарушают также «декрет-законы».

Кроме того, законы могут приниматься также референдумом (например, в Италии, Франции; в федеративной Швейцарии это типичное явление). В 2016 г. на референдуме в Италии был отклонен закон об изменении конституции, который отстаивало правительство. Таким образом, конституционное положение «законы принимаются парламентом» не имеет общего значения. Видимо, оно не совсем верно и для Конституции Румынии. В этой стране парламент (обе палаты) дважды принимали решение об импичменте президенту Т. Бэсеску (2007 и 2012 гг.). По сути, это был закон парламента. Однако оба раза он не был утвержден на референдуме и президент возвращался к власти.

Еще одно положение «законы принимаются нижней палатой парламента» появилось в конституциях сравнительно недавно в связи со снижением роли верхней палаты в двухпалатном парламенте в большинстве стран⁴. В какой-то мере это имело место и ранее. Нижняя палата давно получила право преодолеть вето верхней палаты, но ранее нигде в конституциях не говорилось, что закон принимается одной палатой. Это новое положение в какой-то степени отражало процессы демократизации, ибо верхняя палата нередко формирова-

⁴ Однако, например, в Италии или США закон не может быть принят одной палатой, палата не может применить право вето в отношении текста, принятого иной палатой, а другая — преодолеть его. В этих странах закон должен быть принят обеими палатами (или закона не будет).

лась недемократическими способами и была более правой, но вряд ли его можно считать достижением науки конституционного права. В настоящее время некоторые конституции устанавливают, что законы принимаются нижней палатой, а верхняя лишь одобряет (не одобряет) их (например, ч. 1, 2, 2а и 3 ст. 77 Основного закона ФРГ 1949 г.)⁵. Мы не критически восприняли это положение, хотя немцы затем подправили текст, несколько усилив роль верхней палаты (в принципе соотношение палат осталось прежним).

Как говорилось выше, ч. 1 ст. 105 Конституции РФ устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Далее Конституция гласит: «Принятые Государственной Думой федеральные законы... передаются на рассмотрение Совета Федерации» (ч. 3 ст. 105). Некоторые из них (это зависит от содержания закона, его важности) могут не рассматриваться Советом Федерации (как и в Германии Бундесратом). Если Совет Федерации принял решение не рассматривать текст, поступивший из Думы (она всегда первой рассматривает законопроект), верхняя палата как бы исключается из дальнейшего законодательного процесса (процесса принятия закона), и уже не парламент принимает законы, а одна из его палат. Об этом Конституция РФ говорит прямо в ч. 1 ст. 105, в других конституциях это иногда подразумевается. На деле, в России практика пошла по пути участия Совета Федерации в принятии всех законопроектов, он одобряет или не одобряет их, и это, на наш взгляд, верно, а соответствующие нормы ч. 4 ст. 105 и ст. 106 нуждаются в уточнениях.

Кроме того, даже когда конституция устанавливает, что законы принимаются всем парламентом, а двухпалатный парламент (т. е. обе пала-

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

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

На практике верхняя палата иногда отвергает текст, принятый нижней палатой. Во Франции и многих других странах были факты, когда Сенат не подтверждал тексты законопроектов, принятые нижней палатой, и они не стали законами. В России тоже Совет Федерации отклонял тексты, принятые Государственной Думой, и они принимались обеими палатами только после созыва согласительной комиссии (в одном случае в 2000 г. Дума отказалась от согласительной комиссии с Советом Федерации и более чем 2/3 голосов преодолела его вето на принятый Ду-

⁵ Бундесрат (верхняя палата) в теории конституционного права ФРГ иногда не считается особой палатой.

мой текст о праве Президента РФ освобождать от должности губернаторов и иных глав субъектов РФ). В этом случае законопроект идет на подпись Президенту РФ только от имени Думы (а не обеих палат).

Таким образом, первоначальный текст, принятый Думой, независимо от того, было потом вето Совета Федерации или нет, рассматривался он там детально или нет, шел он после такого вето в согласительную комиссию или преодолевал вето Совета Федерации 2/3 голосов, всегда сначала направлялся в Совет Федерации, чтобы стать законом. Текст законопроекта становился ближе к закону после согласительной комиссии или преодоления вето, но все еще не был законом. Тексту, принятому Думой, до закона предостоят еще два пути: однажды (без вето) или дважды (после согласительной комиссии) в Совет Федерации и затем путь к Президенту РФ. Общая формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции РФ не учитывает этого. Она не точна.

Допустим, что обе палаты приняли текст законопроекта или Дума преодолела вето Совета Федерации и приняла текст одна (такое редко, но бывало). Он направлен Президенту РФ в соответствии с ч. 1 ст. 107 Конституции РФ: «Принятый федеральный закон (только Государственной Думой или обеими палатами. — В. Ч.) в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования». Отвлечемся временно от иных функций главы государства при получении текста от парламента и обратим внимание только на слова «подписание и обнародование».

С одной стороны, мы констатируем в Конституции, что закон уже есть, принят (к главе государства поступил уже «принятый закон») и глава государства из дальнейшего создания закона как бы исключается, остаются только формализованные действия — подписание и обнародование. Часть 2 ст. 107 в общей форме устанавливает, что Президент РФ

подписывает любой федеральный закон (уже закон в российской терминологии), в том числе в определенном случае (при преодолении президентского вето парламентом) и тот текст, с которым он лично не согласен. Таковы законодательство и практика подавляющего большинства стран (кроме некоторых монархий). Главы государства подписывают закон при преодолении их вето⁶.

Но президент, в том числе в России, имеет право вето. Он может не подписать текст, первоначально представленный ему парламентом. В США это бывает часто. В 1789—2010 гг. из 1405 официальных (не «карманных»⁷) вето президента США преодолено всего 110 — менее 1/12 части (не набирается 2/3 голосов в каждой палате конгресса, необходимых для преодоления президентского вето). Таким образом, многие тексты, принятые обеими палатами парламента как законы, не стали ими.

В России тоже бывает ситуация, когда Президент РФ использует вето (такая возможность предусмотрена Конституцией). Президентское вето преодолевается 2/3 голосов отдельно в Государственной Думе и Совете Федерации. А если такого большинства не соберут? А ведь мы уже заранее сказали в ст. 105 Конституции РФ, что закон Думой принят.

В период 1993—1999 гг. Президент России Б. Н. Ельцин использовал

⁶ В некоторых странах, в частности в государствах Латинской Америки, закон наряду с президентом иногда подписывают и некоторые другие высшие должностные лица.

⁷ «Карманное вето» — прием, когда до окончания сессии Конгресса остается менее 10 дней, а у президента США по Конституции США имеется 10 дней для подписания закона. Он тянет время, не отклоняя и не подписывая закон в течение 10 дней (кладет его как бы в карман), лишая Конгресс возможности применить преодоление вето президента. «Карманных вето» в истории США (1789—2010 гг.) было немало — 1067. См.: Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25th ed. P., 2011. P. 300.

право вето в отношении почти 30% текстов, принятых парламентом (273 раза). Многие из этих текстов не стали законами. В то время имели место и факты преодоления президентского вето парламентом. Президент РФ В. В. Путин использовал право вето редко (с 2012 по 2016 г. не применял), но в 2016 г. отклонил два текста, принятые парламентом (поправки в предыдущие законы). Если парламент не преодолевает вето президента (а его можно преодолеть путем создания согласительной комиссии парламента и президента, после чего парламент примет согласованный парламентом и президентом текст и его подпишет президент), то закона (законов) не будет, хотя мы и сказали, что согласно ст. 105 Конституции РФ он будто бы был, но с позиций других положений Конституции его не было⁸. Общая формулировка о том, кто принимает законы, должна учитывать и такой вариант. Однако ст. 105 Конституции РФ его не учитывает. В России есть специфическая проблема. В некоторых странах при опубликовании закона ставится дата принятия закона парламентом или дата подписи его от имени парламента (его должностными лицами). В России дата закона и его номер ставятся тогда, когда закон подпишет Президент РФ. Это и есть точная дата принятия закона (а не законопроекта). До этого закона (без номера и даты), по сути, нет. В связи с этим вряд ли можно говорить, что законы в России принимаются Государственной Думой, хотя в начале каждого закона и сказано, что он принят Думой и уже одобрен Советом Федерации. Таким образом, и в оформлении конкретных законов в России есть определенные несоответствия.

Как говорилось, на пути окончательного принятия закона может

быть еще референдум (текст выносятся на референдум). В России такой практики нет, но она существует в других странах.

Для преодоления многочисленных названных выше несогласованностей конституционных формулировок о принятии закона (не только в России, но и во многих других странах мира) можно изобретать новые, очень длинные формулировки с указанием всех возможных вариантов. Вряд ли это продуктивный путь. На наш взгляд, решить названные проблемы можно более простым способом, введя в конституции современное понятие структуры парламента, которое, по сути, сложилось на практике в условиях президентской, президентско-парламентарной и парламентарно-президентской республик (а это подавляющая часть всех республик мира, «собственно парламентарных» республик совсем немного). На наш взгляд, проблему проще решить иным определением парламента, соответствующим практике и современным теоретическим концепциям конституционного права.

Традиционное определение парламента в некоторых конституциях как только законодательного органа слишком узко. Как известно, Парламент обладает также другими очень важными полномочиями (например, кадровыми). В то же время глава государства и правительство тоже имеют нормотворческие полномочия. В современных условиях возникает вопрос о комплексном, совместном верховном руководстве государством со стороны парламента, главы государства и правительства, ответственного перед президентом, как это имеет место во многих странах.

Если мы примем такой подход, то парламент может быть определен как система (слово «единство» не годится из-за возможных противоречий между органами) высшего государственного руководства, состоящая из высшего представительного органа, формируемого тем или иным

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

способом как представительство всего народа или его отдельных территориальных или функциональных частей, общностей⁹, и главы государства. Если кратко, то это представительство народа, его территориальных и социальных общностей и главы государства (он тоже каким-либо способом избирается). Такая формулировка подходит и для тех стран, где верхняя палата не избирается гражданами, а формируется иным способом, там тоже есть представители территориальных или социальных частей народа; больше соответствует принципам демократии в управлении государством и дает возможность более точно определить место каждого из высших органов государства в единой системе государственного управления в современном обществе.

При двухпалатной системе парламента в республиках способ принятия закона может быть озвучен примерно так: законы принимает парламент, состоящий из его палат (названия палат конкретно в данном государстве), и главы государства (президента).

Такой подход к структуре парламента не нов. Он зародился еще в англосаксонском праве, когда в течение веков парламент неуклонно и настойчиво ограничивал роль монарха и в итоге лишил его всякого влияния на государственные дела. Но там речь идет о монархе, сначала абсолютном, не столько от научных обоснований, сколько по традиции. Такой подход не годится для современных президентско-парламентарных и парламентарно-президентских республик, где роль президента значительна (иногда более, чем отдельно взятой палаты парламента), но существование британских формулировок может быть учтено

в формах, соответствующих управлению в современном республиканском государстве.

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

Но главное состоит не в технике подписи. Подписывая закон, президент соглашается с ним. Как уже сказано, глава государства может и не согласиться. Последствия нами названы.

Выше говорилось, что формулировка «принятый Государственной Думой закон» не точна. Но такой официальный и очень важный текст, проходящий дальнейшие стадии, существует. Как его обозначить? Возможны разные варианты. Наиболее удачной для России представляется формулировка «законопроект, принятый Государственной Думой». На наш взгляд, подобная формулировка должна сопровождать все другие стадии вплоть до подписи главы государства. При подписи президента принятые законопроекты становятся законами. Полагаем, предложенные формулировки не умаляют роль палат парламента, тем более что их значение проявляется не в формулировках, а в реальной деятельности, в квалификации их состава и действительном умении в ходе деловых дискуссий, а не импозантных речей или искусственных инициатив

⁹ В Ирландии, Словении одна из палат парламента формируется путем выборов ее членов различными слоями населения, корпоративными группами (в Словении — 4 слоя, в Ирландии — 5).

решать принципиальные вопросы развития страны. К сожалению, качественный состав парламентариев не всегда обеспечивает это.

И последнее. О названии палаты, которая по ст. 105 Конституции РФ принимает законы, — о Государственной Думе. В пылу справедливой народной борьбы против авторитаризма мы игнорировали некоторые важнейшие положительные стороны советского, к сожалению, авторитарного, строя. Мы говорили об экономическом развитии царской империи в 1913 г., забывая, что был «самодержец» с не всегда достойным окружением, $\frac{3}{4}$ населения было неграмотно, не было ни государственного всеобщего образования, ни здравоохранения, ни пенсий, существовали категории неполноправных «подданных», в том числе «иностранцы». После событий 1993 г. мы окончательно испугались слова «совет» (хотя так называются сейчас органы местного самоуправления в Великобритании, Франции, других странах). Для названия одной из палат парламента мы взяли словосочетание «Государственная Дума».

В царской России были избраны четыре состава Государственной Думы. Это был шаг к конституционной монархии. Две первые Думы просуществовали считанные месяцы и были распущены царем по требованию правительства, две последующие действовали годы. Они принимали законопроекты, утверждаемые (не утверждаемые) царем. Наиболее результативной была III Дума, принявшая 2197 законопроектов, несколько усовершенствовавших законодательство, но принципиальных вопросов, стоящих перед страной, она не решала. Над ней кроме царя стоял еще Государственный совет.

Название «Дума» в условиях царизма не было случайным. Государственная Дума была призвана «об-

думывать» проекты законов и принимать их как проекты. Основные законы 1906 г., положившие начало Думе (вместе с царским Манифестом 1905 г.) устанавливали, что «императору... принадлежит верховная самодержавная власть», повиноваться его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает (ст. 4). Статья 9 гласила, что император «утверждает законы и без его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения». Таким образом, словосочетание «Государственная Дума» является не лучшим наследием прошлого, оно снижает роль парламента.

Не следует понимать данную статью как нападки на парламентаризм и критику Конституции России. Российская Конституция — одна из наиболее совершенных. Она отражает уровень развития теории, социально-экономические условия общества, достижения практики участия государства в развитии общества. Она имеет демократический и гуманистический характер. Российская Конституция, на наш взгляд, более совершенна, чем, например, послевоенные итальянский, германский или французский основные законы (конституции). Но, как и в других, в ней могут быть погрешности, касающиеся существа и формы. Их можно исправить. Предела совершенству нет. Но пока действует существующий текст, Конституция должна выполняться беспрекословно. Научные дискуссии ни в коей мере здесь не мешают, ибо это только мнения, возможно, не всегда верные, отражающие личные взгляды ученых.

В статье поставлены дискуссионные вопросы. А истина, хотя бы относительная (абсолютную не постичь), может быть выявлена только коллективными усилиями.

Библиографический список

Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25th ed. P., 2011.