

Прежде чем получить окончательную формулу и обязательную силу, каждый закон должен пройти через четыре стадии: 1) законодательная инициатива, или почин; 2) обсуждение закона; 3) утверждение закона и 4) обнародование закона.

Эти четыре момента всегда имеют место во всех государствах независимо от того, какое где существует государственное устройство и форма правления. Ибо для возникновения закона нужно, чтобы кто-нибудь указал на жизненную потребность, которая вызывает тот или другой законопроект. Необходимо далее, прежде чем принять закон, подвергнуть его всестороннему обсуждению в законодательном учреждении, которому присвоено право обсуждать законы. Чтобы закон получил обязательную силу, он должен быть утвержден верховной властью. Наконец, для того чтобы он действовал, необходимо обнародовать его, довести его до сведения всех граждан. Весь вопрос заключается в том: какие лица и учреждения играют деятельную роль в каждом из этих четырех моментов; кому принадлежит право законодательной инициативы, право обсуждения закона; какие лица или учреждения обладают правом утверждения закона или обнародования его? Вопрос этот не допускает общего решения; он разрешается различно в различных странах, смотря по тому, какая где существует форма государственного устройства. Рассмотрим каждый момент в отдельности.

I. Законодательная инициатива, или почин. Что законодательная инициатива, вследствие чего она возникает и кому принадлежит? Появление новых законов обуславливается непрерывным развитием потребностей общественной жизни. Положим, что появляется какое-нибудь новое преступление, какой-либо новый вид мошенничества, — это вызывает потребность в новых уголовных законах. Развитие земледельческого хозяйства, развитие фабрик и заводов вызывает появление рабочего и фабричного законодательства. Рост городов и сел вызывает потребность в законодательном упорядочении городского и сельского управления, потребность в строительном уставе и т. п. Вообще сама жизнь дает бесчисленное множество поводов для появления новых законов, и эти поводы носят название *occasio legis*.

Но мало того, что существует потребность в новых юридических нормах, — для возникновения закона нужно, чтобы кто-либо указал на необходимость нового законодательного акта, нужен законодательный почин, или инициатива. Законодательным почином, впрочем, не называется всякое заявление об общих нуждах, на которые нужно обратить внимание; под инициативой разумеется или заявление самого законодателя, или чье-либо официальное заявление, обращенное к законодателю, о необходимости издания нового закона или отмены старого. Когда мы

встречаем в газетах заявления о необходимости расширить свободу печати или, наоборот, требования обуздать произвол печати, то такие заявления не имеют значения законодательной инициативы. Если же составляется докладная записка и в установленном порядке передается законодательной власти, то в таком случае мы имеем дело с официальным обращением к законодателю, которое носит название законодательной инициативы. Такая инициатива может исходить от частных лиц (частная инициатива) или от официальных лиц и учреждений (официальная или правительственная инициатива).

Понятно, что право частной инициативы в различных государствах неодинаково, в зависимости от государственного устройства каждой страны. В России при самодержавии она сводилась к праву подавать прошения на Высочайшее имя через комиссию прошений: в виде прошения можно было представить и законопроект. Фактически это право сводилось, разумеется, к нулю. Теперь, при "конституции", оно не больше.

Самым важным ограничением частной инициативы является у нас то, что частные лица лишены права подавать коллективные петиции как на Высочайшее имя, так и в Думу и в Государственный Совет.

Право подачи коллективных петиций предоставляется только дворянским собраниям, которые могут через губернского предводителя дворянства делать представления о своих пользах и нуждах — начальнику губернии, министру внутренних дел; в случаях нужды дворянство может обращаться с такими ходатайствами и непосредственно на Высочайшее имя. В государствах конституционных право коллективных петиций не обставлено такими ограничениями. Шире всего поставлено оно в Англии, где в парламенте принимают всякого рода коллективные петиции с тем только условием, чтобы они представлялись через кого-либо из членов парламента. Как частная, так и официальная инициатива поставлены неодинаково в различных государствах.

В этом отношении существует важное различие между законодательствами конституционных государств.

Во Франции по конституции 1852 г., созданной Наполеоном III, официальная инициатива принадлежала не законодательному собранию — парламенту, а только самому императору, который вносил в парламент собственные законопроекты.

В современной Англии, напротив, каждый член парламента может составить законопроект и внести его на обсуждение парламента; такими же правами обладают и министры. Напротив, в Америке официальная инициатива принадлежит только членам конгресса, а министры этим правом не пользуются. В нашем отечестве право официальной инициативы во всей его полноте принадлежит только Государю. Государственной Думе и Государственному Совету принадлежит право инициативы только относительно законов обыкновенных (ст. 65 Осн. Зак.), законы же основные могут быть пересмотрены только по предписанию монарха (Осн. Зак., ст. 8).

II. Законодательное обсуждение. Вторым важным моментом в процессе образования закона является законодательное обсуждение.

Обсуждение законопроекта бывает двоякого рода: во-первых, частное (устное или путем печати) и, во-вторых, официальное, которое производится теми государственными учреждениями, которым закон предоставляет право обсуждать законопроекты перед утверждением их законодательной властью.

Право частного обсуждения предоставляется гражданам в различных государствах не в одинаковой степени, в зависимости от той или другой формы правления. Вообще чем выше стоит страна в культурном отношении, тем шире в ней право граждан обсуждать проекты новых законов. В Англии, например, каждый гражданин свободен выражать свое мнение о законопроектах либо в печати, либо устно — на митингах и других общественных собраниях. Такое публичное обсуждение всех новых законопроектов приносит огромную пользу законодательству, так как дает возможность обратить внимание на все стороны предполагаемого закона, выяснить все потребности и нужды, которые должны быть приняты во внимание законодателем, и предотвратить все могущие встретиться препятствия к исполнению закона. Благодаря такому всестороннему обсуждению законопроектов, и самое законодательство становится более всесторонним и гибким. Наоборот, в тех странах, где нет свободы слова, где право частного обсуждения стеснено, законодательство поневоле является односторонним и нередко идет вразрез с действительными потребностями жизни.

Право официального обсуждения принадлежит тем лицам или учреждениям, которым оно предоставлено основными законами государства. Право это определяется различно, в зависимости от государственного устройства каждой страны. Везде, однако, можно найти две формы или стадии официального обсуждения: во-первых, обсуждение правительственное, или предварительное и, во-вторых, — законодательное, или окончательное. Законопроект обсуждается сначала тем правительственным учреждением, которое его составляет и изготавляет: это — обсуждение предварительное. Затем проект нового закона вносится в то законодательное или законосовещательное собрание, которому принадлежит право окончательного обсуждения. В конституционных странах такими законодательными учреждениями являются собрания народных представителей, называемые парламентами. При этом конституционные законы устанавливают тот способ и порядок обсуждения, который обеспечивает осмотрительность решений собраний народных представителей. В большей части конституционных государств одной из важнейших гарантий всестороннего и внимательного обсуждения законов служит двухпалатная парламентская система. Парламент, устроенный по этой системе, состоит из двух палат — верхней и нижней. Всякий законопроект должен подвергнуться обсуждению и быть принятым обеими палатами, чтобы он мог быть представленным затем на утверждение главы государства. Какое важное значение имеет двухпалатная система, можно, например, видеть из одного факта недавнего прошлого; билль об ирландском самоуправлении, внесенный Гладстоном в английский парламент и принятый в трех чтениях палатой общин, был отвергнут верхней палатой и потому не мог получить силы закона. В тех странах, где нет двухпалатной системы, существуют какие-нибудь другие гарантии всестороннего обсуждения. Так, во Франции, где по конституции 1848 г. существовала только одна палата, согласно конституционному закону требовалось, чтобы законопроект, прежде чем быть представленным на обсуждение народных представителей, был подвергнут обсуждению в особом Государственном совете. Той же цели внимательного и осмотрительного обсуждения законопроектов служит сложная парламентская процедура, принятая во всех парламентах. В Англии, например, требуется троекратное чтение билля, т. е. троекратное обсуждение каждого законопроекта. Существенную часть всякой вообще законодательной процедуры составляет назначение специальных комиссий, на обязанности которых лежит детальное рассмотрение и изучение законопроекта и представление об этом доклада в законодательном собрании.

Такого рода комиссии имеют весьма важное значение потому, что от всех членов парламента нельзя требовать изучения всех деталей и исследования всех нужд и потребностей жизни, вызвавших необходимость появления нового закона. Комиссия, предварительно изучившая данный законопроект, может уже заранее предвидеть те возражения, которые могут быть выставлены против него; обсуждение может идти гораздо успешнее, если оно подготовлено трудами какой-либо специальной комиссии.

Другой гарантией правильного и успешного обсуждения законопроектов в парламентах являются нормы, устанавливающие порядок прений. Право слова принадлежит всем членам парламента без исключения, но оно подвергается некоторым ограничениям, в предупреждение возможности затягивать прения. В большинстве парламентах принято за общее правило, что никто по одному и тому же вопросу не может говорить более одного раза. В Северо-Американских Штатах никто из членов парламента не имеет права говорить более одного часа подряд. В Англии до недавнего времени не существовало никаких ограничений такого рода. Этим, однако, воспользовались в 80-х годах минувшего столетия ирландские депутаты в целях обструкции. Цель этой обструкции состояла в том, чтобы затягивать до бесконечности парламентские прения по каждому вопросу и сводить таким образом всю законодательную работу парламента на нет, до тех пор пока не будет поставлен на очередь и принят билль об ирландской автономии. Такое явление вызвало необходимость установить правила, ограничивающие свободу прений. Однако же на практике такие правила приводят иногда к нежелательным результатам, так как благодаря им многие части законопроектов остаются необсужденными. Так было, например, со знаменитым биллем об ирландской автономии (Home rule bill), многие важные стороны которого были оставлены в свое время без обсуждения.

В России право обсуждения законов принадлежит Государственной Думе и Государственному Совету. Каждый законопроект обязательно должен быть обсужден обоими этими учреждениями, причем он может быть внесен безразлично как в то, так и в другое. Законопроекты, отклоненные хотя бы одним из этих учреждений, не могут иметь силы закона и дальнейшего хода не получают. По 87 статье, в промежутке между двумя сессиями Думы законы в случаях, не терпящих отлагательства, могут быть издаваемы Высочайшими указами по обсуждении их в Совете Министров, с тем чтобы они вносились на утверждение Думы и Государственного Совета в ближайшую сессию. На практике это ведет к злоупотреблениям и дает возможность Совету Министров узурпировать функции законодательного учреждения.

III. Утверждение закона. Законопроект, прошедший законодательное обсуждение, вступает в третью стадию своего образования, т. е. восходит на утверждение главы государства. Утверждение превращает законопроект в закон. Право утверждения принадлежит в различных странах разным лицам и не в одинаковом объеме, в зависимости от того, какое где существует государственное устройство. В Древней Греции, где народ управлял сам собой, право утверждения законопроектов непосредственно принадлежало самому народу. В современных республиках право утверждения принадлежит президентам, а в монархиях — государям. В конституционных монархиях и республиках глава государства и президент пользуются по отношению к принятым в парламентах законопроектам так называемым правом veto. Veto бывает двух родов: 1) абсолютное, или безусловное и 2) суспензивное, или отлагательное. Абсолютное veto заключает в себе право главы государства безусловно

отвергать законопроекты, принятые парламентом. Право это существует в большинстве конституционных монархий. Однако им пользуются обыкновенно с большой осмотрительностью, так как монарху приходится в этих случаях считаться с общественным мнением. Veto суспензивное, или отлагательное, существует, главным образом, в республиках и лишь в немногих монархиях. Отличие его от абсолютного veto состоит в том, что им не отвергается законопроект, а лишь отсрочивается на некоторое время превращение его в закон. Так, например, в Норвегии монарх имеет право наложить свое veto на законопроект, принятый палатой. Но если парламент настаивает на его утверждении и троекратно его принимает, то он, в конце концов, превращается в закон даже вопреки воле главы государства.

В России право утверждения закона принадлежит монарху, который может наложить на законопроект абсолютное veto.

IV. Обнародование закона. Законопроект становится обязательным для подданных с момента его обнародования. Существует общее правило, что никто не может отговариваться неведением закона. Это правило нашло себе выражение во всех современных законодательствах. Но раз никто не может отговариваться неведением закона, то о каждом законе должны знать те, к кому он относится. Законодатель может требовать исполнения закона лишь тогда, когда приняты меры, чтобы закон знали все граждане, т. е. когда он обнародован. Между утверждением и началом действия нового закона проходит иногда довольно продолжительный срок. Происходит это потому, что необходим известный срок для обнародования закона. Нельзя, например, предполагать закон известным всем гражданам на следующий день после его утверждения главой государства. Ввиду этого каждое законодательство устанавливает определенный срок, через который закон утвержденный вступает в силу и начинает действовать. В Бельгии, например, закон вступает в силу на 10 день после своего утверждения, в Австрии — на 45, во Франции для столицы — на другой день, а для всех прочих мест — в зависимости от расстояния от Парижа, причем срок увеличивается на один день с каждыми 95-ю верстами. В России публикует законы 1-й Департамент Сената. Он печатает новый закон в "Собрании узаконений и распоряжений Правительства", который затем рассылает в присутственные места. Закон вступает в силу со дня получения его текста в "Собрании узаконений" в данном присутственном месте. Важнейшие законы обнародываются иногда путем провозглашения их на площадях и в церквях.