ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Глава 1. Понятие и значение представительной (законодательной) власти

1.1 Законодательная (представительная) власть в системе органов государственной власти Российской Федерации

1.2 Правовое регулирование организации и деятельности парламента РФ

#### 1.3 Субъекты права законодательной инициативы

#### Глава 2. Порядок формирования и полномочия Государственной Думы Федерального Собрания РФ

2.1 Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

2.2 Внутреннее устройство Государственной Думы Федерального Собрания РФ

##### Глава 3. Законодательная деятельность депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ

##### 3.1 Рассмотрение и принятие законов депутатами Государственной Думы

3.2 Согласительные комиссии депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

3.3 Контрольная функция депутатов Государственной Думы

##### Заключение

Список ИСПОЛЬЗОВАННЫХ источников и литературы:

Приложение 1. Виды законов

Приложение 2. Особенности законодательного процесса в РФ.

# ВВЕДЕНИЕ

Как представительный орган Государственная Дума Федерального Собрания выступает выразителем интересов и воли всего многонационального народа, т.е. граждан Российской Федерации. Народное представительство обеспечивается демократической избирательной системой, открывающей возможность избрания в парламент для каждого гражданина в соответствии с законом. Поскольку, в правовом государстве выборы носят свободный характер, и не подчинены иллюзорной цели добиться участия в деятельности парламента всех социальных групп и слоев населения, в Государственной Думе Федерального Собрания представлены профессиональные политики безотносительно их национальности или социальному положению. Максимум представительности, которая может быть обеспечена демократической избирательной системой, это избрание в парламент депутатов от всех географических регионов страны и от всех политических партий, пользующихся достаточной поддержкой населения.

Современный парламент - это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Наряду с этим, парламент обладает и многими другими функциями. Он формирует другие высшие органы государства, например, в некоторых странах избирает президента, образует правительство, назначает конституционный суд, ратифицирует международные договоры, заключенные правительством, объявляет амнистию и др.

Представительная власть в России столетиями неизменно преследовалась и подминалась исполнительной властью. И в этом главная причина зачаточного состояния нынешней российской демократии. Боярские думы неоднократно разгонялись князьями и царями, хотя именно они помогали им прийти к власти и укрепить ее. Царизм прикрывал свое фактическое самодержавие институтами формально-представительной власти - от Земского Собора до Государственной Думы и Государственного Совета. И при первой же их попытке обозначить свою власть - распускал и разгонял. Большевики встали у кормила государства благодаря Съезду Советов, но как только укрепили свою власть, превратили его в политическую формальность. Верховный Совет Союза и Советы на местах фактически обслуживали исполнительную власть, а таковой была на деле власть ВКП(б) и КПСС.

Созданию первого русского парламента долгое время препятствовали и рассуждения о том, что парламентаризм якобы сущностно чужд нашей стране, являет собой нечто непонятно-инородное и посему отвергаемое населением. Однако всем, кто хоть мало-мальски знаком с историей нашей Родины, кто понимает и любит свой народ, очевидно, что парламентаризм как социально-культурный феномен имманентно присущ российской государственности. Совместное принятие важнейших решений, вырабатываемых усилиями коллективного разума в ходе открытых и откровенных дискуссий, в полной мере соответствует общинному русскому менталитету. В свете современных исследований совершенно ясно, что четыре века поисков российской формы народного представительства - от земских соборов XVI-XVII до Государственной Думы Федерального Собрания образца 1993 года - являются специфической, но неотъемлемой частью общеевропейской истории становления парламента, формы согласования интересов различных общественных групп и их превращения в государственную волю. Эта история не прямолинейна. Ее пути и взаимосвязи порой причудливы и не видны при поверхностном взгляде.

В этом смысле в формах и структурах нынешнего российского парламента живет весь - как удачный, так и трагичный - отечественный и европейский опыт представительного народоправства. Это и опыт первого русского парламента 1906-1917 годов, и опыт Советов 1917-1993 годов, опыт классических парламентов в старых демократиях, и опыт стран, совершающих переход к демократии одновременно с Россией.

Совершенно очевидно, что разветвленные, хорошо организованные и эффективно функционирующие представительные структуры, как на федеральном, так и на региональном уровнях необходимы нам именно сегодня, когда мы вступили на путь строительства правового государства, создания цивилизованного и демократического общества. Именно Государственная Дума Федерального Собрания РФ выступает как собиратель и выразитель интересов групп и структур, образующих гражданское общество, переплавляя эти интересы в государственную волю. Эффективное государственное управление в условиях рыночной экономики не только не исключает, а, напротив, предполагает развитие и совершенствование парламентаризма. Только при этом условии можно рассчитывать на формирование на федеральном и региональном уровнях мощной законодательной базы, адекватной новым историческим условиям. Само собой разумеется, что без такой базы немыслимо дальнейшее проведение реформ в экономической, финансовой, социальной, политической и других областях.

Наконец, нельзя не отметить, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, как известно, осуществляют не только законодательные полномочия, но также выполняют и контрольную функцию. Она-то и приобретает особое, в определенном смысле первостепенное значение в те исторические периоды, когда исполнительная власть совершенно обоснованно наделяется огромными правами и возможностями с целью преодоления кризисных явлений в стране, оздоровления всего общественного организма. Широкий и гласный контроль со стороны представительных органов всех уровней за деятельностью органов исполнительной власти, за работой должностных лиц - важнейшая предпосылка решения той задачи, которую президент в Послании Федеральному Собранию РФ назвал "ключевым вопросом любой власти", - речь идет о восстановлении доверия граждан к государству.

Статья 105 Конституции РСФСР, гласящая, что Съезд народных депутатов полномочен, решить любой вопрос государственной жизни, очень нужна была демократам для прихода к власти. Именно законодательная, представительная власть в федеральном Центре на своих плечах, на своем горбу протащила демократов к вершинам власти. Народные депутаты России 1990 г., ориентированные на внедрение демократических традиций путем развития законодательства, оказались заложниками крайних сил, рвавшихся к раздельной власти, независимо от "веточки", на которой они сидели. Эти силы дискредитировали государственную власть как таковую, зачатки демократического авторитета России.

Принятие в декабре 1993 г. новой Конституции РФ фактически ознаменовало становление в России нового парламента. Что бы ни говорили и ни писали о значительных полномочиях депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, ее огромной роли. В соответствии со скоропалительно принятой новой Конституцией РФ однозначно свидетельствуют: никакой действенной системы сдержек и противовесов, никакого баланса ветвей власти не сложилось и вряд ли сложится в ближайшее время. Нарушен в корне принцип разделения власти - правоведы, политологи подсчитали, что президентский объем полномочий в четыре раза превышает парламентский. Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ не обладает эффективными рычагами контроля за институтами исполнительной власти. Последняя явно доминирует в механизме государственной власти на всех уровнях - федеральном, в республиках, краях, областях, автономиях.

Жизнь показала и другое: неограниченная президентская власть внутренне противоречива и потому стратегически недееспособна. Срабатывает известный правоведам и политологам "парадокс всесилия" или "безответственной ответственности": когда какой-либо властный институт, какой-либо государственный пост наделен фактически неограниченными правами, за этим следует беспредельная безответственность. Тем самым блокируются, парализуются полномочия и ответственность всех других государственных институтов и органов власти, сковывая любые инициативы и творчество, теряется чувствительность к критике и совершенствованию. Всевластие одного института или должностного лица оборачивается, как правило, бессилием всей государственной власти.

Говоря об актуальности данной темы, нужно отметить, что структура и полномочия Государственной Думы Федерального Собрания РФ происходит, по сути, заново, и с использованием в большей степени опыта парламентской деятельности, накопленного в других странах.

Целью дипломной работы является изучение компетенции Государственной Думы Федерального Собрания в сфере законодательной деятельности по Конституции Российской Федерации и развивающему ее законодательству.

Задачи дипломного исследования следующие:

* проанализировать современное состояние и значение представительной (законодательной) власти в России;
* охарактеризовать порядок формирования и полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
* раскрыть внутреннее устройство Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
* исследовать законодательную деятельность депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

При подготовке работы использован и изучен значительный законодательный материал, рассмотрена и проанализирована специфика деятельности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, изучены труды отечественных ученых.

Огромный научный вклад в теорию вопроса внесен Мицкевичем А.В., Полениной С.В., Баглай М.В., Самощенко И.С., Ковачевым Д.А., Тихомировым Ю.А., Горобец В.Д., Пиголкиным А.С., Казьминым И.Ф., Кутафиным О.Е., Авакьян А.С., Хабриевой Т.Я. и другими учеными. Долгие годы они являлись бесменными энтузиастами и пропагандистами «закона о законах», вывод о необходимости принятия которого представлял собой безусловный и закономерные результат серьезнейших и кропотливых научных исследований. И вот, не прошло и полвека, как «лед тронулся».

Значение законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ в современном российском обществе огромно. Она являются выразителями интересов различных политических сил, ареной поиска компромиссов. Хотя, в ряде случаев, в деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ доминируют мелкие интересы и личные амбиции.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы и приложения.

Глава 1. Понятие и значение законодательной (представительной) власти

1.1 Законодательная (представительная) власть в системе органов государственной власти Российской Федерации

В XVII—XVIII вв. в ходе борьбы против тирании феодальных монархов европейские народы пришли к убеждению, что носителем суверенитета и единственным источником власти в демократическом государстве должен признаваться сам народ. Народ образует выборный представительный орган (парламент), который обладает исключительным правом принимать законы, охраняющие свободу и права человека и обеспечивающие решение общественных проблем в интересах всех граждан. Такая цепь рассуждений приводила к выводу о необходимости создания в каждом государстве суверенного органа народного представительства с подлинной выборностью и широкими правами. Народное представительство, таким образом, выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, что придает всей системе правления демократический характер.

Исторически предшественниками органов, олицетворяющих идею народного представительства, можно считать представительные учреждения в демократических государствах Древней Греции и в Древнем Риме. С XII века начали развиваться парламентские учреждения в Англии, а затем и в ряде других европейских стран, где, однако, они сначала были только сословно-представительными учреждениями, выполнявшими функцию ограничения власти монарха. Именно в Англии укоренился термин "парламент", который произошел от французского слова "говорить". В XVIII и XIX веках парламенты были конституционно учреждены и стали избираться на основе всеобщего избирательного права (хотя и с большими отклонениями) в США и большинстве европейских стран. В России этот орган (Государственная Дума) появился намного позже — после издания царского Манифеста 17 октября 1905 г. и в результате длительной борьбы с самодержавием.

Идея народного представительства, выдвинутая и разработанная Д. Локком, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и другими выдающимися мыслителями, повсеместно воспринималась как антипод абсолютизма и единственная разумная основа организации подлинно демократической власти. Однако в разных странах в зависимости от конкретных условий она воплощалась в различных конституционно-правовых формах. В Англии, например, был признан принцип верховенства парламента, вследствие чего вся система власти стала называться "парламентским правлением" (формально она трактуется таким образом и по сей день). В США, которые сразу и наиболее последовательно восприняли концепцию разделения властей, парламентское учреждение (Конгресс) оказалось в равном положении с независимым Президентом и Верховным Судом. И в Англии, и в США парламенту отводились законодательная власть и принятие бюджета, но принцип верховенства парламента признавал за парламентом Англии также функцию контроля над правительством. Постепенно все страны мира — как монархии, так и республики — с различными модификациями в основном восприняли одну из этих основных моделей.

Следовательно, в конституционно-правовом отношении положение органа народного представительства всецело определяется формой правления. В парламентской республике и парламентарной монархии парламент, олицетворяя верховную власть, формирует и контролирует правительство, а в президентской (полупрезидентской) республике и дуалистической монархии он делит власть с главой государства, который сам формирует и контролирует правительство (это не исключает отдельных контролирующих полномочий парламента). Государственный строй, основанный на верховенстве парламента в системе органов государства, называют парламентаризмом, в то время как для двух других форм правления этот термин не применяется. Существование парламента в той или иной стране, это еще не установление парламентаризма. Не является государством парламентаризма и современная Россия, этот термин иногда употребляют здесь просто для характеристики всего, что связано с парламентом, т.е. без точного научного смысла[[1]](#footnote-1).

Политическая история помогает выявить преимущества различного положения парламента в системе органов государства. Определенные преимущества, как и недостатки, свойственны любой форме правления. Так, в парламентарных государствах правительство, которое может существовать только при наличии в парламенте большинства поддерживающих его депутатов, легко проводит нужные ему законы и игнорирует критику оппозиции. Эта форма правления, однако, хороша только при условии стабильности двухпартийной политической системы, а без этой стабильности или в условиях многопартийной системы неминуемо возникают так называемая министерская чехарда, т.е. частая смена состава правительства, и трудности в принятии законов. В дуалистических формах, напротив, глава государства и его администрация (правительство) стабильны на весь срок легислатуры, но исполнительная власть сталкивается с трудностями в проведении через парламент нужных ей законов и особенно бюджета, если большинство, в парламенте принадлежит оппозиционным партиям, форма правления и свойственное ей положение парламента, таким образом, во многом обнаруживают свою эффективность или неэффективность в зависимости от партийной системы, складывающейся в той или иной стране.

В тоталитарных государствах народное представительство всегда фиктивно, поскольку парламент через принимаемые им законы только оформляет решения руководства правящей партии. Таким было это представительство и в советской России. Верховный Совет искусственно включал представителей всех слоев "трудового народа" и формально олицетворял верховенство власти. Он назначал и освобождал правительство, принимал законы и утверждал бюджет, но на деле не обладал даже подобием независимого и свободного органа власти. Такое народное представительство только попирало суверенитет народа, комуфлируя жесткую диктатуру. Только с началом перестройки и реформ начинается возрождение парламентских учреждений — и то поначалу с громоздкого двухэтажного представительного органа (Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР). Отсутствие нормальной структуры представительного органа и его постоянное вмешательство в прерогативы исполнительной власти в немалой степени послужили причиной трагических событий октября 1993 года, вынудивших исполнительную власть применить силу[[2]](#footnote-2).

Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) как один из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11). Поскольку эта статья помещена в гл. 2 "Основы конституционного строя", изменить положение Федерального Собрания в системе органов государственной власти можно только через сложный порядок изменения самой Конституции РФ. Прочное положение Федерального Собрания, таким образом, обеспечено наивысшей конституционно-правовой гарантией — настолько сильной, что само Федеральное Собрание не вправе пересмотреть свое положение (это вытекает из ч. 1 ст. 135 Конституции РФ).

Другая важная гарантия, закрепленная в "Основах конституционного строя", состоит в том, что орган законодательной власти как часть системы разделения властей самостоятелен по отношению к другим. Положение Федерального Собрания, таким образом, определяется принципом разделения властей, который в равной мере противостоит непомерному возвышению любой из трех властей и возможности контроля одной власти другой.

Независимость — важнейшее условие успешного выполнения парламентом своих функций. Конституция РФ не определяет точных границ сферы законодательства, которое может быть принято Федеральным Собранием, вследствие чего парламент вправе принимать (или не принимать) любые законы без чьей-либо указки. Федеральное Собрание не подчиняется, какому бы ни было контролю со стороны исполнительной власти. Оно самостоятельно определяет потребность в своих расходах, которые фиксируются в государственном бюджете, и бесконтрольно распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему финансовую независимость. Обе палаты Федерального Собрания создают себе вспомогательный аппарат, в деятельность которого исполнительная власть не вмешивается. Парламент сам определяет свою внутреннюю организацию и процедуру, руководствуясь только требованиями Конституции РФ. И самое главное: никто не может вмешиваться в прерогативу Федерального Собрания по принятию законов, чем обеспечивается подлинное всесилие парламента и его независимость в отправлении своей главной функции.

Вместе с тем парламентская независимость не является абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права, как референдум, поскольку с его помощью могут быть одобрены некоторые законы и без парламента, чрезвычайное и военное положение, которые приостанавливают действие законов, право Конституционного Суда РФ объявлять законы неконституционными, право Президента РФ распускать Государственную Думу при определенных обстоятельствах, ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе выше законов, требование Конституции РФ о принятии Государственной Думой финансовых законов только при наличии заключения Правительства РФ. Эти ограничения вытекают из принципа разделения властей с его "сдержками и противовесами". Они, однако, не умаляют независимого положения Федерального Собрания в системе органов Российского государства[[3]](#footnote-3).

Конституция РФ (ст. 94) устанавливает, что Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, тем самым, давая ему не более, как самую общую характеристику через общеупотребительный термин. Но далее, в этой же статье Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган Российской Федерации, что уже раскрывает основное назначение данного парламентского учреждения.

Федеральное Собрание основывается на принципиально новом понимании народного представительства по сравнению с тем, которое определяло положение представительных органов прежде. Законодательные органы теперь не образуют единую вертикаль подчиняющихся снизу вверх всех Советов, хотя Федеральное Собрание занимает высшее положение как орган федеральной законодательной власти. Федеральное Собрание отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Если по прежней российской Конституции парламент характеризовался как законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти, то теперь это только представительный и законодательный орган, не обладающий функцией прямого контроля за исполнительной властью.

Как представительный орган Федеральное Собрание выступает выразителем интересов и воли субъектов Федерации и партий, прошедших в Государственную Думу. Партийное представительство обеспечивается демократической избирательной системой. Поскольку в правовом государстве выборы носят свободный характер и не подчинены иллюзорной цели добиться участия в деятельности парламента всех социальных групп и слоев населения, в Федеральном Собрании представлены профессиональные политики безотносительно их национальности или социальному положению. Требовать представительства в парламенте всех слоев и групп населения — это значит возвращаться к ложной практике времен социализма, когда такое "зеркальное" представительство организовывалось партаппаратом, а по существу навязывалось народу под лозунгом "социалистической демократии". Максимум представительности, которая может быть обеспечена демократической избирательной системой, это избрание в парламент депутатов от всех географических регионов страны и от всех политических партий, пользующихся достаточной поддержкой населения[[4]](#footnote-4).

Чисто внешне представительный характер Федерального Собрания возникает вследствие того, что депутаты Государственной Думы представляют свои партии и избирателей проголосовавших за них, а члены Совета Федерации являются представителями субъектов Российской Федерации. Самым простым было бы сделать отсюда вывод, что как депутаты первой палаты, так и члены второй обязаны во всех случаях без всяких отклонений выражать интересы тех, кто их послал, и несут перед ними полную ответственность за свою деятельность. Именно так трактовала природу парламентского мандата социалистическая доктрина государственного права, поскольку она не хотела доверить народным избранникам ответственность за общие интересы народа (это так называемый императивный мандат).

Между тем демократическая доктрина парламентского права давно уже выработала понимание того, что депутаты с момента, когда они уже избраны, перестают быть слугами своих избирателей, а становятся слугами всего народа. Между интересами избирателей и интересами народа может возникать противоречие, и парламент должен обладать полной независимостью для того, чтобы безоговорочно отдать предпочтение защите общенародных интересов. Такое понимание народного представительства делает бессмысленным требование к депутату о выполнении им своих предвыборных обещаний, право отзыва депутата и т.д. Избранный депутат парламента абсолютно свободен в определении своей позиции при голосовании по любому вопросу (это так называемый свободный мандат).

Как представительный орган Федеральное Собрание, безусловно, вправе выступать от имени всего народа даже тогда, когда воля парламента опирается лишь на большинство, а не на всех депутатов. Однако это право не является исключительным, т.е. принадлежащим только парламенту, поскольку им наделен и Президент Российской Федерации, также избираемый путем всеобщих демократических выборов. В этом заключается специфика народного представительства в президентской республике с ее принципом разделения властей. Но, разумеется, представительность Федерального Собрания более широка и диверсифицирована, поскольку она позволяет выявить не только общие, но и региональные интересы многонационального народа Российской Федерации, а также — весь спектр партийно-политических интересов граждан.

Другая конституционная характеристика Федерального Собрания состоит в том, что оно является законодательным органом Российской Федерации. Такая функция означает, что Федеральное Собрание обладает исключительным правом принимать законы, т.е. правовые акты высшей юридической силы, и не может быть никакого другого органа государственной власти, который бы обладал аналогичным правом. В этом состоит всесилие парламента, т.е. возможность в пределах своей компетенции решающим образом влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства путем принятия законов.

Самостоятельность и независимость законодательной власти также вырастают из принципов суверенитета народа и разделения властей. Эта власть образуется на основе прямого волеизъявления народа, а потому в процессе своей деятельности законодательный орган не зависит от Президента и судебной власти, хотя и тесно с ними взаимодействует. Президент РФ является участником законодательного процесса, обладает правом вето, а Конституционный Суд РФ вправе объявить любой закон — полностью или частично — неконституционным, т.е. утратившим юридическую силу. Эти примеры свидетельствуют о том, что законодательная власть действует не сама по себе, а в определенной конституционной системе, равновесие которой достигается взаимными противовесами трех основных властей. Более того, Президент РФ вправе распустить одну из палат Федерального Собрания (Государственную Думу) при наличии указанных в Конституции оснований и тем самым прекратить деятельность Федерального Собрания в целом. Но и Федеральное Собрание в свою очередь имеет конституционные рычаги воздействия на Президента РФ и на формирование судебных органов[[5]](#footnote-5). Такая взаимная сбалансированность полномочий помогает поддерживать конституционный правопорядок и реально обеспечивает Федеральному Собранию его высокий конституционно-правовой статус.

1.2 Правовое регулирование организации и деятельности парламента РФ

Парламент в соответствии с принципом разделения властей, являясь органом общенародного представительства, осуществляет законодательную власть в государстве.

Современный парламент - это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Наряду с этим, парламент обладает и многими другими функциями. Он формирует другие высшие органы государства, например, в некоторых странах избирает президента, образует правительство, назначает конституционный суд, ратифицирует международные договоры, заключенные правительством, объявляет амнистию и др.

Под парламентом обычно понимают однопалатное представительное учреждение или нижнюю палату двухпалатного парламента, хотя с юридической позиции это понятие гораздо сложнее. В англосаксонском праве парламент - это триединое учреждение, включающее главу государства (монарх Великобритании, президент Индии), верхнюю и нижнюю палаты. В некоторых странах с влиянием англосаксонского права, где главой государства является президент и существует одна палата, парламент рассматривается как двуединое учреждение, состоящее из главы государства и палаты парламента. В Германии, Франции, а также некоторых других странах, под парламентом понимаются две его палаты, глава же государства не является составной частью парламента. Наконец, в некоторых странах, таких как Египет, глава государства рассматривается как часть однопалатного парламента[[6]](#footnote-6).

Палаты парламента принято называть верхней и нижней. Верхняя палата в большинстве случаев имеет историческое значение и, как правило, обладает меньшими полномочиями, чем нижняя. Верхняя палата может быть либо "слабой", когда она в состоянии отсрочить принятие решения нижней палатой парламента, но не воспрепятствовать ему, поскольку ее вето может быть преодолено последней, либо "сильной", когда без ее решения закон не может быть принят.

Правовой статус парламента определяется существующей в государстве формой правления. Конституция РФ 1993 года учредила Федеральное Собрание как представительный орган, осуществляющий законодательную власть в Российской Федерации.

Представительный характер Федерального Собрания РФ заключается в том, что Федеральное Собрание призвано выражать интересы и волю народа Российской Федерации. Народное представительство реализуется путём проведения периодических и свободных выборов. Последние направлены на выявление интересов различных социальных групп, учет федеративных отношений, обеспечение мирного, ненасильственного перехода государственной власти от одних выборных представителей общества к другим на основе свободного волеизъявления избирателей[[7]](#footnote-7).

Характеристика Федерального Собрания в качестве законодательного органа означает, что Федеральное Собрание обладает исключительным правом принимать законы, то есть правовые акты высшей юридической силы. Ни один закон не может вступить в силу, если он не рассмотрен, не одобрен и не принят парламентом. Федеральное Собрание обладает неограниченной компетенцией в сфере законодательства по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Конституционно-правовой статус Федерального Собрания РФ складывается из совокупности конституционных норм, характеризующих его положение в системе органов государственной власти. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания РФ включает в себя следующие элементы:

* правовые нормы, определяющие порядок выборов депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации;
* правовые нормы, устанавливающие компетенцию Федерального Собрания;
* правовые нормы, регулирующие внутреннее устройство и порядок работы Федерального Собрания.

Компетенция Федерального Собрания РФ складывается из функций (основных направлений деятельности) и полномочий (конкретных прав и обязанностей), которыми он обладает как орган, призванный осуществлять законодательную и представительную власть в конституционном механизме разделения властей.

Мировая практика функционирования парламентских институтов выработала три классические функции, свойственные парламентам:

1. принятие законов;
2. утверждение бюджета;
3. контроль за правительством.

Содержание третьей функции парламента различается в зависимости от существующей в данной стране формы правления. Так, в странах с парламентарной и смешанной формами правления понятие контроля подразумевает в первую очередь институт парламентской ответственности правительства. Президентским республикам такой институт неизвестен. Однако в президентских республиках (как и в парламентарных) существуют другие способы контроля за исполнительной властью. К ним, в частности, относятся: участие парламента в формировании правительства, дебаты по политике, проводимой правительством, парламентские расследования и слушания, депутатские запросы и т.д.

Контрольные функции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в отношении Правительства РФ, предоставленные ей Конституцией РФ, сводятся к следующему:

* Государственная Дума вправе решать вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 103 Конституции РФ), однако выражение недоверия Правительству РФ не влечет его автоматическую отставку. Вопрос об отставке Правительства РФ решает Президент РФ (ст. 117 Конституции РФ);
* Государственная Дума дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ (ст. 103 Конституции РФ);
* Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату для осуществления контроля за исполнением бюджета (ст. 101 Конституции РФ);
* Правительство РФ представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114 Конституции РФ);
* депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации вправе обращаться к Правительству РФ с депутатским запросом[[8]](#footnote-8).

Члены Правительства РФ обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечает на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном Регламентом палат.

Компетенция Федерального Собрания, кроме законотворческой функции, которая является исключительным полномочием Федерального Собрания в целом, реализуется через раздельную (специальную) компетенцию его палат - Государственной Думы и Совета Федерации. Специальная компетенция предусматривает право одной палаты принимать решение по тому или иному вопросу в полном объеме.

Федеральное Собрание состоит из двух палат - Государственной Думы и Совета Федерации. Государственная Дума является палатой общенародного представительства, а в Совете Федерации реализуется представительство субъектов Федерации. Двухпалатная структура Федерального Собрания предполагает самостоятельность палат по отношению друг к другу, которая выражается в различном порядке образования Государственной Думы и Совета Федерации, в различной компетенции каждой из палат, разной роли в законодательном процессе, в отсутствии единого координирующего органа Федерального Собрания, в раздельном порядке заседания Совета Федерации и Государственной Думы (ст. ст. 102, 103 Конституции РФ).Конституция РФ предусматривает только три случая, когда Совет Федерации и Государственная Дума могут собираться совместно: для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ч. 3 ст. 100).

Двухпалатность Федерального Собрания РФ формально не ведет к признанию того, что одна палата признается первой, а другая - второй или одна нижней, а другая - верхней. Такое деление обычно связывают с тем, что первая, или нижняя палата играет более значимую роль в законодательном процессе. Палаты Федерального Собрания РФ рассматриваются как части единого парламента и в этом смысле они равноправны, хотя полномочия палат неодинаковы. В то же время нельзя не отметить, что основная тяжесть в принятии федеральных законов падает на Государственную Думу (именно с нее начинается законодательный процесс), которая поэтому более заметна в общественной жизни[[9]](#footnote-9).

Это очевидное обстоятельство привело к тому, что, в неофициальных, так порой и в официальных кругах Совет Федерации стали называть второй палатой, или сенатом. Широко признано также, что Совет Федерации как орган менее политизирован.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (всего 176 членов). При этом одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок - 4 года, а Совет Федерации установленного срока своей легислатуры не имеет.

Но как порядок формирования Совета Федерации, так и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами. Этими законами являются Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 24.07.2007) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[10]](#footnote-10) и Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ (в ред. от 21.07.2007) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[[11]](#footnote-11).

Работа палат Федерального Собрания РФ строится на следующих принципах: законность (легитимность) деятельности парламента; постоянная деятельность палат; раздельная работа палат (за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 100 Конституции РФ); открытость работы палат; коллегиальность работы палат.

По общеполитическим, социально-экономическим и международным вопросам Совет Федерации и Государственная Дума могут выступать с заявлениями и обращениями. Заявления и обращения палат Федерального Собрания имеют не юридическое, а скорее политическое значение и выражают позиции палат по вышеперечисленным вопросам.

Порядок опубликования и вступления в силу актов палат Федерального Собрания определяется Федеральным законом от 14 июля 1994 года. "О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных Конституционных законов, актов палат Федерального Собрания"[[12]](#footnote-12). Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее 10 дней после их принятия. Официальным опубликованием акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации". Акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления в силу.

1.3 Субъекты права законодательной инициативы

Право законодательной инициативы - это возможность вносить в законодательный орган законопроекты, т.е. предварительные тексты законов. Ему корреспондирует обязанность законодательного органа обсудить вопрос о принятии таких законопроектов к рассмотрению.

Поскольку законодательный орган не должен, да и не может рассматривать в качестве законопроектов предложения о совершенствовании законодательства, поступающие от любых лиц. Конституция, опираясь на имеющуюся практику, четко определила круг субъектов, которые наделяются законодательной инициативой. Лишь они могут официально вносить законопроекты на рассмотрение законодательного органа. Государственные и общественные органы, не обладающие правом законодательной инициативы, а также отдельные граждане имеют возможность вносить свои инициативные законопроекты только через субъектов, наделенных этим правом.'

Российская Конституция содержит достаточно широкий перечень лиц, которые вправе вносить проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания. Конституция Российской Федерации называет такое внесение законодательной инициативой. В соответствии с п. 1 ст. 104 Основного Закона право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Если произвести арифметическое действие в виде сложения всех указанных в данной норме субъектов, то получается, что в нашем государстве существует 723 субъекта права законодательной инициативы.

Статус перечисленных выше субъектов права законодательной инициативы выглядит следующим образом.

Особая роль Президента Российской Федерации как субъекта права законодательной инициативы обусловлена следующими обстоятельствами. Президент является главой Российского государства; он определяет основные направления внутренней и внешней политики; принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Для успешного осуществления названных и многих других сложных задач и функций необходимы стабильные, эффективные и одновременно динамичные законы, регулирующие отношения в правоохранительной сфере, в различных областях социально-экономической жизни, внешнеполитической деятельности, государственного строительства и управления[[13]](#footnote-13).

Поскольку в орбиту интересов и полномочий Президента входят названные и многие другие вопросы, постольку он, руководствуясь Конституцией, назревшими и конкретными потребностями законодательного регулирования в соответствующих сферах и областях, вносит на рассмотрение Государственной Думы проекты законов по указанным вопросам. В качестве субъекта права законодательной инициативы, а также в дальнейших, особенно завершающих стадиях законодательного процесса, Президент принимает самое активное участие в законодательной деятельности Федерального Собрания.

Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы как субъекты права законодательной инициативы. Предоставление Совету Федерации такого права вполне понятно, поскольку эта палата - составная часть представительного и законодательного органа Российской Федерации - Федерального Собрания. Вследствие этого Совет Федерации, несмотря на свою специфическую роль - выражать интересы субъектов Российской Федерации - не сможет выполнять свои многообразные и сложные функции без активного участия в законодательном процессе. Причем, рассматривая законы, принятые Государственной Думой, одобряя или отклоняя их, Совет Федерации в значительной мере выступает в качестве верхней палаты (по терминологии конституционного права зарубежных стран).

Правительство Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы. Правительство, согласно Конституции, осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации, поэтому оно призвано знать лучше и глубже других органов характер конкретных процессов и ход реформ, вносить свои программы, предложения, проекты законодательного регулирования.

Федеральные судебные органы - Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд - как субъекты права законодательной инициативы. Предоставление данного права перечисленным судебным органам объясняется:

1. местом и ролью в государственной системе в целом и в судебной системе в частности;
2. их функциональным предназначением, в том числе осуществлять правосудие и контролировать ход и процесс применения действующего законодательства.

Каждый из названных судебных органов призван стоять на страже законности, укреплять правопорядок, выявлять пробелы и недостатки в практике применения принятых законов. Неоценима роль этих органов в выработке предложений по совершенствованию законодательного регулирования в конкретных сферах и областях развития экономики, социальной инфраструктуры.

Представляется значимым, кроме того и то, что политический и - что гораздо важней - профессиональный вес каждого субъекта данного права отнюдь не равнозначен. Достаточно сравнить Правительство Российской Федерации и депутата Государственной Думы или Конституционный Суд Российской Федерации и законодательный (представительный) орган субъектов Российской Федерации.

Отмеченная неравнозначность зачастую приводит к внесению не проработанных законопроектов, утяжелению плана законотворческой деятельности Государственной Думы и Совета Федерации. Более того, данное положение не дает государству выстраивать четкое, логичное и системное правовое поле.

Очевидно, что при подготовке поправок к действующей либо при создании новой Конституции Российской Федерации следует существенно, на порядок сократить количество субъектов права законодательной инициативы.

В практике работы Государственной Думы периодически возникают дискуссии о том, что делать с законопроектом, если депутат, использовавший свое право законодательной инициативы, не переизбирался на новый срок, а проект кроме стадии внесения никаких иных стадий законотворческого процесса не прошел. По данному вопросу применительно к депутатам второго созыва по решению Совета Государственной Думы комитеты Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, по законодательству и государственному строительству разъяснили, что согласно ч. 1 ст. 107 Регламента Государственной Думы законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Управлении документационного обеспечения Аппарата Государственной Думы.

Достаточно часто право законодательной инициативы реализуется совместно несколькими субъектами (как правило, несколькими депутатами). Крайне редко совместная реализация осуществляется другими субъектами (например, Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в форме совместного постановления Пленума).

Вместе с тем следует отметить крайне малую вероятность совместной реализации права законодательной инициативы субъектов, решения которых вырабатываются коллегиально (например. Правительством Российской Федерации) и единолично(например, депутатами Государственной Думы), в силу различных подходов и процедур по выработке и принятию решений.

Иногда в документах, сопровождающих законодательную инициативу, в качестве субъекта такого права указывается комитет, что, конечно же, не, соответствует ни Регламенту, ни тем более Конституции Российской Федерации. В данных случаях субъектами являются депутаты - члены указанного комитета.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

* проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов (далее законопроект);
* законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;
* поправок к законопроектам (ст. 104 Регламента). Регламент Государственной Думы содержит исчерпывающий перечень документов, прилагаемых к вносимым законопроектам[[14]](#footnote-14). Согласно п. 1 ст. 105 Регламента при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

1. пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;
2. текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
3. перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;
4. финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);
5. заключение Правительства Российской Федерации.

При этом п. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации указывает на то, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации, т.е. в таких случаях без заключения законопроект не считается внесенным и в лучшем случае возвращается субъекту законодательной инициативы либо остается без движения в Государственной Думе. Если все-таки проект проходит все парламентские процедуры, то он может быть возвращен Президентом Российской Федерации как рассмотренный с нарушением требований, установленных Конституцией Российской Федерации.

В практике работы Совета Государственной Думы периодически встречаются законопроекты, вызывающие дискуссии о том, нужны ли финансово-экономическое обоснование и заключение правительства или нет.

Особенно часто подобные споры возникают, когда субъект права законодательной инициативы является единоличным депутатом Государственной Думы либо членом Совета Федерации. Чаще других дискутируются так называемые пограничные случаи.

Например, депутатом Государственной Думы Ю.А. Рыбаковым был представлен проект Федерального закона «Об альтернативной службе». По его мнению, подтвержденному решением рабочей группы, в случае принятия закон не потребует расходов за счет федерального бюджета. Однако Представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе и Представитель Правительства Российской Федерации с этим не согласились и заявили о необходимости внесения данного законопроекта только вместе с заключением Правительства Российской Федерации.

Как правило, в таких случаях окончательное решение о рассмотрении законопроекта принимает Совет Государственной Думы. Теоретически решение может быть изменено на заседании Государственной Думы, однако пока таких случаев не было.

Отдельно следует сказать о тех субъектах права законодательной инициативы, которые вправе принимать решение только на коллегиальной основе. Речь идет о Совете Федерации, Правительстве Российской Федерации, законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации, а также о Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации. Данные субъекты при реализации права законодательной инициативы наряду с вышеназванными документами должны представить решение соответствующего коллегиального органа (постановление Правительства Российской Федерации, постановление Совета Федерации и т.д.) с указанием своего представителя в Государственной Думе по данному законопроекту (см. п. 2 ст. 105 Регламента). Примером тому служит постановление Законодательного Собрания Республики Карелия от 18 октября 2000 г. № 3-ФЗ «О проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнения в пункт 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации»[[15]](#footnote-15).

Следует отметить, что в России сложилось предубеждение, повторяемое и в печати, и в официальных документах, что подготовка и принятие законов - прерогатива парламента, и даже не всего парламента, а его нижней палаты - Государственной Думы. Да ничего подобного!

Законодательная инициатива - это важнейшая функция Правительства, форма руководства обществом, средство реализации правительственной экономической и социальной программы. А наше Правительство перекладывает всю ответственность за подготовку законов на парламент.

Действующая российская Конституция лишила права законодательной инициативы Генерального прокурора, руководящие органы всероссийских общественных организаций, не предусмотрела права законодательной инициативы для основных участников законодательного процесса - комитетов и комиссий парламента, но сохранила право законодательной инициативы индивидуального депутата. Отметим, однако, что некоторые наиболее важные инициативы - об отрешении Президента от должности, о вотуме недоверия Правительству, о поправках и пересмотре Конституции могут быть внесены лишь группой депутатов. Широкое использование депутатами права индивидуальной законодательной инициативы привело к тому, что парламент оказался буквально затоплен морем депутатских проектов, многие из которых в достаточной степени не проработаны и носят популистский характер. Эти проекты огромными кипами вносятся на Совет Думы, рассылаются в комитеты, в субъекты Российской Федерации. В этом бумажном ворохе тонут действительно серьезные законопроекты, необходимые для становления современной правовой системы.

Другой важный аспект "производственного процесса" - планирование. Разумеется, у Государственной Думы есть план законопроектных работ, но при ближайшем рассмотрении выясняется, что этот план составлен из предложений комитетов, депутатов, других субъектов законодательной инициативы. Какой-либо концепции развития законодательства за ним не стоит[[16]](#footnote-16).

В настоящее время российское законодательство развивается в известной мере ощупью, методом проб и ошибок, а также за счет механического копирования западных образцов (наиболее яркие примеры - Закон о разделе продукции и Закон о рынке ценных бумаг). Ясно, что движение по этому пути имеет свои пределы и рано или поздно встанет вопрос: какую все же правовую систему мы хотим у себя иметь? Понимая необходимость и важность этой задачи, Правовое управление совместно с рядом комитетов Государственной Думы создало несколько экспертных советов по отраслям законодательства. Предполагалось, что эти экспертные советы должны заняться разработкой концепции развития соответствующей отрасли законодательства и экспертной оценкой вносимых законодательных инициатив.

Главный недостаток в работе российской законодательной машины на сегодняшний день заключается в том, что она довольно часто переходит на работу в режиме "штурма". Особенно остро это ощущается в конце сессии, когда комитеты "подчищают закрома" и законопроекты пачками, по два-три десятка в день. Разумеется, что говорить о качестве здесь не приходится. "Скоростное" законотворчество не позволяет глубоко осмыслить проблему, провести весь цикл необходимых правовых экспертиз, проработать закон с участием ученых и специалистов.

Законодательная машина, как и любая машина, должна иметь не только мотор, но и тормоза. О моторе было рассказано, теперь несколько слов о тормозах. В качестве тормозов законодательного процесса выступает необходимость одобрения закона верхней палатой. Советом Федерации, и возможность "вето" Президента. Положение дел здесь таково. В 1996 году Государственной Думой было рассмотрено 256 законопроектов. Из них Совет Федерации отклонил 67. Президент Российской Федерации наложил "вето" еще на 53 закона, принятых Госдумой и одобренных Советом Федерации. Если учесть, что из числа принятых законов 63 - это законы о ратификации, на которых "вето" накладывается исключительно редко, то получается, что почти каждый третий закон из числа принятых Государственной Думой отклонялся Советом Федерации, и практически каждый третий закон из числа принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации отклонялся Президентом Российской Федерации. Однако и новая Государственная Дума пятого созыва включила в проект законодательной деятельности в весенней сессии около 300 законопроектов.

В этой связи позволим обратить внимание на два обстоятельства: во-первых, на то, что Президент Российской Федерации работает фактически как третья палата парламента, и "вето" Президента из исключительного политического события превратилось в рабочий момент законотворческого процесса. И, во-вторых, на небывало высокий процент работы "на корзину". В чем причины такого положения дел? Проблема многократно обсуждалась на различных уровнях и в Госдуме, и в Совете Федерации. Моя позиция по данному вопросу сводится к следующему:

1. Проблема, на мой взгляд, будет немедленно решена, как только Правительство станет не критиком и тормозом, а главным "мотором" законодательного процесса. В этом случае оно будет озабочено, прежде всего, не тем, как бы затормозить "чрезмерно бурную", по его мнению, законодательную активность депутатов, а тем, чтобы как можно успешнее провести через парламент собственные законодательные инициативы.
2. Из числа отвергнутых законодательных инициатив по очень грубой приблизительной оценке 50 процентов - это действительно "технический брак", результат спешки и пренебрежения элементарными правилами юридической техники. Процент технического брака может быть существенно сокращен за счет более качественной работы комитетов, служб парламента, сотрудничества правовых управлений Государственной Думы, Совета Федерации и Администрации Президента.
3. Вторая половина законодательного брака - политический брак, результат того, что по законопроекту не было достигнуто согласие ведущих политических сил. Разумеется, разграничение между "техническим" и "политическим" браком достаточно относительно.

И, наконец, последнее, о чем хотелось бы сказать, характеризуя российскую законодательную машину - авторском надзоре и "послепродажном сервисе". Принятие закона - это последняя стадия законодательного процесса, но начальная стадия реализации закона. Какова судьба нашего "детища", которое мы общими усилиями "выкатываем за ворота"? Что с ним после этого происходит? Доходит ли информация до исполнителей? Как она воспринимается? Довольны ли "заказчики" принятым законом или ругают его, на чем свет стоит? Какова материальная база для реализации принятого закона, выделены ли для этого необходимые ресурсы? Принят ли пакет необходимых подзаконных актов, обеспечивающих практическую реализацию закона? Отменены ли противоречащие ему нормативные правовые акты? И, наконец, каковы реальные результаты реализации принятого закона: достигнута ли запланированная (как правило, очень важная и благородная) цель или закон не принес никакой пользы, или даже, паче чаяния, причинил вред?

У законодателей часто не хватает времени и сил, чтобы поинтересоваться всеми этими вопросами, а без ответа на них невозможно оценить реальное значение принятого закона, его социально-правовой эффект.

Сегодня ведется подготовка новой редакции Регламента Госдумы, которая во многом учитывает обозначенные мной проблемы и содержит подходы к их решению. Постепенно отлаживается рабочая коммуникация подразделений аппарата Государственной Думы в процессе законотворчества. В Государственной Думе создана компьютерная сеть, которая позволяет автоматизировать многие производственные процессы, осуществлять их в электронной форме. В перспективе - создание единой компьютерной сети для всех федеральных органов государственной власти. Большие надежды мы связываем с созданием базы данных по сравнительному правоведению, которая позволит шире и главное более осмысленно использовать зарубежный опыт, опираться в национальном законотворчестве на нормы и стандарты Совета Европы. Правовое управление выступает, и всегда выступало за открытость, "прозрачность" законодательного процесса, его серьезную научную обоснованность и эффективность по конечным целям.

Глава 2. Порядок формирования и полномочия Государственной Думы Федерального Собрания РФ

2.1 Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии со статьями 95 и 96 Конституции РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 4 года. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается Федеральным законом.

Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 24.07.2007) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[17]](#footnote-17) (далее – Закон) определил порядок избрания депутатов Государственной Думы.

Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия (ст. 6 Закона).

Если Президент Российской Федерации не назначит выборы депутатов Государственной Думы в срок, выборы назначаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении выборов.

При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Президент Российской Федерации одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Федеральный закон предусматривает, что выборы депутатов Государственной Думы проводятся по партийным спискам, то есть по единому федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые партиями.

Для проведения выборов депутатов Государственной Думы образуются единый федеральный избирательный округ. Федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты Государственной Думы, включает в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу (ст. 4 Закона).

Кандидаты в депутаты Государственной Думы (далее - кандидаты) выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов.

Право включения в партийные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы принадлежит партийным съездам (конференциям) в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ "О политических партиях"[[18]](#footnote-18). Партия вправе включать в партийные списки кандидатов в депутаты лиц, не являющихся членами данной партии.

Состав федерального списка кандидатов и порядок размещения в нем кандидатов определяются партиями. Партия определяет порядок размещения кандидатов в федеральном списке кандидатов, соответствующие субъектам РФ или группам субъектов РФ, при этом в региональной части Федерального списка кандидатов должно быть, указано, какому субъекту РФ или группе субъектов РФ соответствует каждая из региональных групп кандидатов.

Выдвижение федерального списка кандидатов должно быть поддержано избирателями путем внесения ими своих подписей в подписные листы либо обеспечено избирательным залогом, внесенным политической партией.

Политическая партия, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов на последних, предшествующих данным выборах депутатов Государственной Думы, вправе не собирать подписи избирателей и не вносить избирательный залог для регистрации выдвинутого ею федерального списка кандидатов.

Если политическая партия собирает в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов подписи избирателей, она обязана собрать не менее 200 тысяч подписей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 10 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей осуществляется среди избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может составлять более 10 тысяч.

В случае проведения досрочных выборов депутатов Государственной Думы количество подписей избирателей, необходимое для регистрации федерального списка кандидатов, а также количество подписей, собираемых на территории каждого субъекта Российской Федерации, и количество подписей, собираемых за пределами территории Российской Федерации, сокращается вдвое.

Политическая партия в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов вправе внести на специальный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации избирательный залог. Указанный счет открывается в филиале Сберегательного банка Российской Федерации. Размер избирательного залога в настоящее время составляет 15 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии и не может превышать 400 миллионов рублей. В указанную сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии (ст. 64 Закона).

Избирательный залог считается внесенным при условии представления политической партией в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации копии платежного документа о перечислении избирательного залога с отметкой филиала Сберегательного банка Российской Федерации.

Для регистрации федерального списка кандидатов уполномоченный представитель политической партии представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации:

1) первый финансовый отчет политической партии;

2) сведения об изменениях в федеральном списке кандидатов, произошедших после его заверения, и об изменениях в сведениях, о каждом кандидате из федерального списка кандидатов, ранее представленных.

Если в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов осуществлялся сбор подписей избирателей, для регистрации вместе с документами, представляются:

1) подписные листы, пронумерованные и сброшюрованные в виде папок по субъектам Российской Федерации, на территориях которых осуществлялся сбор подписей избирателей. Количество подписей избирателей, содержащихся в представляемых в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подписных листах, может превышать необходимое для регистрации федерального списка кандидатов количество подписей, установленное настоящим Федеральным законом, но не более чем на 5 процентов;

2) протокол об итогах сбора подписей избирателей на бумажном носителе в двух экземплярах и в машиночитаемом виде;

3) список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей,;

4) документ, подтверждающий факт оплаты изготовления подписных листов.

Если выдвижение федерального списка кандидатов обеспечивается избирательным залогом, вместе с документами, представляется копия платежного документа о перечислении избирательного залога с отметкой филиала Сберегательного банка Российской Федерации.

Все документы для регистрации федерального списка кандидатов представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации одновременно не ранее чем за 75 дней и не позднее, чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени (ст. 42 Закона).

Также кандидаты предоставляют сведения о размере и об источниках доходов кандидата, сведения об имуществе, принадлежащим кандидату на праве собственности, первый финансовый отчет. По результатам проверки избирательные комиссии принимают решение о регистрации кандидатов, Федерального списка кандидатов либо выносят мотивированное решение об отказе в регистрации.

При приеме документов для регистрации федерального списка кандидатов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выдает уполномоченному представителю политической партии документ, который подтверждает прием представленных документов и в котором указываются дата и время приема.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации федерального списка кандидатов документов (а если внесен избирательный залог, - после его поступления на специальный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) принимает решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

В решении о регистрации федерального списка кандидатов указываются дата и время регистрации. В случае принятия решения об отказе в регистрации федерального списка кандидатов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обязана в течение суток с момента принятия данного решения выдать уполномоченному представителю политической партии копию решения с изложением оснований отказа. Основаниями отказа являются:

1) несоблюдение требований при выдвижении федерального списка кандидатов, предусмотренных федеральными законами "О политических партиях", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и настоящим Федеральным законом;

2) наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации федерального списка кандидатов, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где сбор подписей запрещен;

3) недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации федерального списка кандидатов, либо выявление 5 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, отобранных для проверки;

4) внесение избирательного залога в меньшем размере, чем это установлено законом, либо внесение избирательного залога за счет средств, поступивших в соответствующий избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом;

5) несоздание политической партией своего избирательного фонда. Отсутствие средств в избирательном фонде не является основанием для отказа в регистрации (ст. 44 Закона).

Для выборов депутатов Государственной Думы каждый избиратель получает избирательный бюллетень, утверждаемой Центральной избирательной комиссией РФ.

В избирательном бюллетене по федеральному избирательному округу помещаются в порядке, определяемом по результатам жеребьевки, наименования политических партий, которыми выдвинуты зарегистрированные Федеральные списки кандидатов в депутаты. Под наименованием политических партий помещаются фамилии, имена и отчества первых трех кандидатов из общефедеральной части федерального списка кандидатов. В каждом субъекте Федерации в избирательном бюллетене указывается также название соответствующей этому субъекту региональной группы кандидатов федерального списка кандидатов данного избирательного объединения, избирательного блока, а также фамилии, имена и отчества первых трех кандидатов из соответствующей региональной группы кандидатов.

Подсчет голосов производит участковая избирательная комиссия, которая передает протоколы об итогах голосования в вышестоящие комиссии. Результаты выборов по одномандатным избирательным округам определяются окружной избирательной комиссией. Результаты выборов по общефедеральному избирательному округу определяются Центральной избирательной комиссией.

К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются (ст. 82 Закона).

Если за федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, подано в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные списки, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, получившие менее 7 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допускаемые к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 60 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если за один федеральный список кандидатов подано более 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а остальные федеральные списки кандидатов получили менее 7 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускается указанный федеральный список кандидатов, а также федеральный список кандидатов, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из числа федеральных списков кандидатов, получивших менее 7 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

2.2 Внутреннее устройство Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Государственную Думу Федерального Собрания РФ возглавляет Председатель Государственной Думы, который избирается из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. Для избрания Председателя Государственной Думы требуется, чтобы за него проголосовало более половины от общего числа депутатов Государственной Думы. Наряду с Председателем, Государственная Дума избирает первого заместителя и заместителей Председателя Государственной Думы. Порядок их избрания урегулирован Регламентом Государственной Думы[[19]](#footnote-19).

Регламент Государственной Думы устанавливает, что Председатель, первый заместитель и заместители Председателя не могут быть представителями одной фракции или депутатской группы.

Полномочия Председателя Государственной Думы схожи с полномочиями Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Круг полномочий Председателя Государственной думы определен Регламентом Государственной Думы.

Совет Государственной Думы - коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, созданный для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты.

В состав Совета Государственной Думы входят Председатель Государственной Думы, руководители депутатских объединений с правом решающего голоса. Заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов Государственной Думы участвуют в работе Совета Государственной Думы с правом совещательного голоса. В число полномочий Совета Государственной Думы входят:

* формирование проекта примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;
* формирование проекта календаря рассмотрения Государственной Думой вопросов на очередной месяц;
* формирование проекта работы Государственной Думы на очередное заседание;
* техническое обеспечение законотворческой деятельности.

B Государственной Думе создаются депутатские объединения: депутатские фракции и депутатские группы.

Под депутатской фракцией понимается депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по Федеральному избирательному округу, а также из числа депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данной депутатской фракции. Депутатские фракции подлежат регистрации[[20]](#footnote-20).

Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовать депутатские группы. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 35 депутатов Государственной Думы.

Фракции и депутатские группы обладают равными правами. Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатской объединении.

Основными структурными подразделениями Государственной Думы являются комитеты. Комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению осуществляют:

* предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;
* подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступивших на рассмотрение Государственной Думы;
* в соответствии с решениями палаты подготовку запросов в Конституционный Суд Российской Федерации;
* проводимые Государственной Думой парламентские слушания;
* оформление заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
* вопросы организации своей деятельности.

Государственная Дума четвертого созыва образовала следующие комитеты: по бюджету и налогам, по кредитным организациям и финансовым рынкам, по экономической политике и предпринимательству, по обороне, по безопасности, по международным делам, по собственности, по энергетике, транспорту и связи, по вопросам местного самоуправления, по уголовному и гражданскому законодательству, по конституционному законодательству и госстроительству, по регламенту, по информационной политике, по труду и социальной политике, по проблемам Севера и Дальнего Востока, по делам общественных объединений и религиозных организаций, по делам федерации и региональной политике, по СНГ и связям с соотечественниками, по промышленности и строительству, по делам женщин, семьи и молодежи, по образованию и науке, по сельскому хозяйству, по культуре, по делам национальностей, по охране здоровья, по природным ресурсам, по физической культуре и спорту, по экологии, по делам ветеранов и назначила председателей этих комитетов[[21]](#footnote-21):

Комитеты Государственной Думы образуются на срок полномочий Государственной Думы данного созыва.

Рабочими органами Государственной Думы являются также комиссии. В отличие от комитетов - постоянно действующих органов палаты - деятельность комиссий ограничена определенным сроком или конкретной задачей, по мере выполнения которой они прекращают свою деятельность. Государственная Дума четвертого созыва образовала комиссия по мандатным вопросам и парламентской этике и назначила председателя этой комиссии Геннадия Райкова. Данная комиссия Государственной Думы образуется на срок полномочий Государственной Думы данного созыва и имеет статус комитета.

В соответствии со своим Регламентом Государственная Дума собирается на сессии: весеннюю с 12 января по 20 июня и осеннюю - с 01 сентября по 25 декабря.

Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах, комиссиях, депутатских объединениях, а также с избирателями.

В соответствии со статьей 99 Конституции РФ Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. При этом Президент РФ имеет право созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Заседания Государственной Думы проводятся по средам и пятницам. Заседание Государственной Думы является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты.

Заседания Государственной Думы проводятся, открыто и гласно. Государственная Дума в порядке, предусмотренном Регламентом, может принять решение о проведение закрытого заседания. На заседаниях Государственной Думы депутаты вправе участвовать в прениях, вносить предложения, замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, предлагать кандидатуры должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Государственной Думы, задавать вопросы, а также пользоваться иными установленными правами. Депутаты Государственной Думы своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палат. Проекты Федеральных законов, постановлений Государственной Думы и другие необходимые материалы предоставляются депутатам не позднее, чем за три дня до их рассмотрения на заседании палаты.

Заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с предлагаемой Советом Государственной Думы повесткой и заблаговременно разосланный депутатам программой законопроектной работы на очередную сессию Государственной Думы, утверждаемой на ее первом заседании, календарем рассмотрения вопросов на очередной месяц, составленным Советом Государственной Думы, и календарем рассмотрения вопросов на очередные две недели работы, утверждаемым Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:

* послания и обращения Президента РФ, законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом РФ или Правительством РФ;
* проекты Федеральных законов о Федеральном бюджете и о бюджетной системе РФ;
* Федеральные законы и Федеральные Конституционные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Государственной Думы в порядке, предусмотренном ст. 105 и 107 Конституции РФ;
* решение вопроса о доверии Правительству РФ и некоторые другие вопросы.

На заседании Государственной Думы предусмотрен "правительственный час" для ответов членов Правительства РФ на вопросы депутатов.

Заседания Совета Государственной Думы проводятся по вторникам и четвергам, за исключением дней работы депутатов в избирательных округах. Комитеты и комиссии Государственной Думы заседают по понедельникам и четвергам. Вторник отводится для работы депутатов в комитетах и комиссиях, в депутатских объединениях. По вторникам проводятся также парламентские слушания. Каждая последняя неделя месяца предназначается для работы депутатов с избирателями.

Государственная Дума в соответствии с Регламентом использует различные виды голосования. К их числу относятся: голосование с использованием электронной системы подсчета голосов, с использованием бюллетеней и путем опроса депутатов. Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, качественным или альтернативным.

Решения Государственной Думы принимаются в режиме открытого или тайного голосования. Открытое голосование может быть поименным. Тайное голосование проводится по решению Государственной Думы, принимаемому большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании. Поименное голосование проводится по решению Государственной Думы, принимаемому не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов, принявших участие в голосовании.

Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ или Регламентом. По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

Наряду с общим порядком работы Государственной Думы, Регламент Государственной Думы устанавливает специальный порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ее ведению Конституцией РФ. Полномочия Государственной Думы могут быть досрочно прекращены вследствие ее роспуска.

Согласно статьи 109 Конституции РФ Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях и порядке, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ.

Конституция РФ содержит три основания для роспуска Государственной Думы:

1. Государственная Дума распускается после трехкратного отклонения представленных ей Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ;
2. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ, если Председатель Правительства РФ поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, а она откажет Правительству РФ в доверии;
3. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ, если она в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ[[22]](#footnote-22).

В случае роспуска Государственной Думы Президент РФ назначает дату новых выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска предыдущей.

Государственная Дума не может быть распущена в следующих случаях:

1. в связи с выражением ею недоверия Правительству РФ в течение года после ее избрания;
2. с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
3. в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения;
4. в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

В компетенцию Государственной Думы входит решение следующих вопросов (ст. 103 Конституции РФ):

* дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
* решение вопроса о доверии Правительству РФ;
* назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
* назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
* назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
* объявление амнистии;
* выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

По вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Государственной Думы, Государственная Дума принимает постановления. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

государственная дума власть депутат

## Глава 3. Законодательная деятельность депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ

3.1 Рассмотрение и принятие законов депутатами Государственной Думы

Юридическая сила принимаемых Федеральным Собранием законов неодинакова. Первое место в иерархии законов занимают законы РФ о поправках к Конституции РФ. Они имеют такую же юридическую силу, что и сама Конституция РФ. На втором месте стоят Федеральные Конституционные законы, которые принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, и не могут ей противоречить. Третье место отводится Федеральным законам, принимаемым по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к предметам исключительного ведения РФ и к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Федеральные законы не могут противоречить Федеральным Конституционным законам.

Конституция РФ в силу Федеративного характера государственного устройства России закрепляет принцип верховенства Федерального закона по отношению к законам субъектов Федерации. Так, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не могут противоречить Федеральному закону, принятому по предметам ведения Российской Федерации и по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов. В случае противоречия между Федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует Федеральный закон. В тоже время Конституция РФ гарантирует верховенство закона субъекта Федерации, принятого по вопросам, не отнесенным к исключительному ведению Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Государственная Дума и Совет Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ, принимают постановления.

Законодательная деятельность в Государственной Думе представляет собой совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий, посредством которых осуществляется принятие законов.

Законодательная деятельность в Государственной Думе состоит из следующих основных стадий:

1. законодательная инициатива;
2. предварительное рассмотрение законопроекта в комитетах;
3. рассмотрение законопроекта и принятие закона Государственной Думой;
4. передача принятых или одобренных законов в Совета Федерации.

Наряду с основными стадиями в законодательной деятельности Государственной Думы могут присутствовать и дополнительные, так называемые факультативные стадии. К ним относятся:

* преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов:
* повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ[[23]](#footnote-23).

Первая стадия законодательной деятельности Государственной Думы - законодательная инициатива - представляет собой внесение законопроекта в Государственную Думу субъектами, имеющими на это право.

Согласно ст. 104 Конституции РФ правом законодательной инициативы обладают:

* Президент РФ;
* Совет Федерации;
* члены Совета Федерации;
* депутаты Государственной Думы;
* Правительство РФ;
* законодательные (представительные) органы субъектов РФ;
* Конституционный Суд РФ по вопросам своего ведения;
* Верховный Суд РФ по вопросам своего ведения;
* Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам своего ведения.

Субъекты, не наделенные Конституцией РФ правом законодательной инициативы (граждане, общественные объединения, государственные органы), могут вносить законопроекты через субъектов права законодательной инициативы, указанных в Конституции РФ.

Статья 95 Регламента Государственной Думы предусматривает и другие формы реализации права законодательной инициативы, которые могут осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

* проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов;
* законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства СССР;
* поправок к законопроектам[[24]](#footnote-24).

Необходимым условием внесения законопроекта в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы является представление:

* пояснительной записки к законопроекту, содержащей предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;
* текста законопроекта, с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
* перечня актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, принятию в связи с принятием данного закона;
* финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);
* заключения Правительства РФ в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ[[25]](#footnote-25).

После надлежащего оформления законопроекта субъектом права законодательной инициативы и направления его в Государственную Думу, документ поступает в Аппарат Государственной Думы, где производится его регистрация. При регистрации на каждый законопроект заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются сведения о законопроекте и сроках его поступления в Государственную Думу, о прохождении законопроекта в Государственной Думе, об одобрении Государственной Думой Федерального Конституционного закона или о принятии федерального закона и рассмотрении указанных законов Советом Федерации и Президентом Российской Федерации. Затем секретариат Председателя Государственной Думы готовит проект поручения, который подписывает Председатель Государственной Думы. С указанным поручением законопроект направляется в комитет, который ведет работу по подготовке законопроекта к рассмотрению в Совете Государственной Думы. В комитете законопроект первоначально рассматривается на предмет правильности оформления и наличия всех необходимых сопроводительных документов[[26]](#footnote-26).

Совет по предложению комитета определяет, этот ли или какой-либо другой комитет является ответственным исполнителем, могут определяться и соисполнители. В последнем случае основную работу проводит ответственный комитет, а другие готовят свое мнение в форме заключения комитета. Совет направляет законопроект депутатам, Правительству Российской Федерации и Президенту Российской Федерации.

В ответственном комитете председатель передает документ депутату (или депутатам) - члену комитета, который занимается данной проблематикой (в соответствии с распределением обязанностей внутри комитета между депутатами), а также специалисту (специалистам) аппарата данного комитета. В тех случаях, когда документ объемный либо представляет большую общественную значимость, создаётся рабочая группа из депутатов, специалистов аппарата соответствующего комитета, ученых, специалистов федеральных органов исполнительной власти и т.п. Решение о создании рабочей группы и о ее составе принимается на заседании комитета.

Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы проходит открыто и может освещаться в средствах массовой информации.

Срок работы над проектом закона зависит от разных причин. Конечно же, влияет качество подготовки внесенного проекта, объем текста, серьезное влияние оказывает политическая составляющая документа. Наряду с этими факторами существует зависимость срока прохождения законопроекта по инстанциям от профессионализма депутата, который несет ответственность за данный документ, его знания предмета проекта, регламента, а также умения убедить других парламентариев в необходимости принятия данного документа. Вместе с тем на практике предельные сроки работы над законопроектом устанавливаются не более 30 дней. Что касается законодательных актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, установленным ст. 72 Конституции Российской Федерации, Регламент указывает на то, что Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до рассмотрения законопроектов на заседании Государственной Думы направляет их в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации для подготовки предложений и замечаний. Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний (п. 2 ст. 109 Регламента).

В истории работы Государственной Думы были случаи, когда внесенный законопроект проходил инстанции Государственной Думы по несколько лет. Так, проект Федерального закона «Об адвокатуре» «ходил» по Государственной Думе шесть лет (внесен Президентом Российской Федерации в начале 1996 г.). Вместе с тем были и другие ситуации, когда от внесения законопроекта до принятия законодательного акта проходила неделя (например, Федеральный конституционный закон «О государственном гербе Российской Федерации»).

После того, как депутат, курирующий законопроект, либо рабочая группа посчитает, что документ можно выносить на первое чтение, законопроект направляется комитетом на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы, где документ подвергается юридической экспертизе, соответствующее заключение представляется комитету, затем рассматривается на заседании комитета и принимается одно из трех решении[[27]](#footnote-27):

* Документ рекомендуется комитетом для принятия Государственной Думой в первом чтении, часто с замечаниями.
* Документ рекомендуется комитетом для отклонения Государственной Думой.
* Комитет рекомендует депутату или рабочей группе доработать проект заключения по проекту и представить на рассмотрение комитета.

После этого комитет направляет все документы по законопроекту, включая заключение комитета, если были соисполнители, то и их заключения, в Совет Государственной Думы для включения в повестку дня на конкретную дату и рассмотрения в первом чтении на заседании Государственной Думы (как правило, это одно из ближайших заседаний).

Цели первого чтения состоят в следующем. На этой стадии законодательного процесса предложенный законопроект проходит самую «грубую» и детальную чистку, решается вопрос о том, возможно ли дальнейшее рассмотрение предложенного проекта. При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

При рассмотрении законопроекта в первом чтении первым докладывает представитель субъекта права законодательной инициативы, если же в качестве субъекта выступает депутат Государственной Думы, то, как правило, докладывает он сам. В качестве содокладчика выступает представитель комитета, который курировал данный проект. В тех случаях, когда субъектом права законодательной инициативы является депутат, и он работает в комитете, который несет ответственность за данный документ, то возможен один совместный доклад и от субъекта права законодательной инициативы, и от комитета.

После выступлений докладчиков им задают вопросы, и соответственно после ответов депутаты имеют право выступить по теме рассматриваемого законопроекта. Затем слово предоставляется представителю Правительства Российской Федерации, представителю Президента и заключительное слово - докладчикам. В итоге дискуссии председательствующий на заседании ставит законопроект на голосование. При этом предлагается принять законопроект не в смысле агитации - этого делать председательствующий не вправе, - а говорится: «Кто за то, чтобы принять данный законопроект?» Дело в том, что на пульте у каждого депутата есть кнопки «за», «против», «воздержался», поэтому постановка вопроса именно такая.

Если законопроект является проектом федерального закона, то для его принятия требуется простое большинство от общего числа депутатов, т.е. не менее 226 голосов, если же документ является проектом федерального конституционного закона, то необходимо так называемое конституционное большинство - две трети от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. не менее 300 голосов[[28]](#footnote-28).

Законопроект, принятый в первом чтении, дорабатывается в комитете, его представляющем. Субъекты права законодательной инициативы вправе вносить поправки к законопроекту. При этом срок представления поправок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации - менее 30 дней (п. 5 ст. 119 Регламента). Поправки вносятся в форме изменений и дополнений статей документа либо изменения их редакции. Авторы поправок вправе уточнять их в ходе обсуждения в комитете. В случае признания комитетом поправок противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам указанный комитет сообщает об этом авторам поправок.

На основании п. 3 ст. 132 Регламента сгруппированные по статьям законопроекта поправки подлежат рассмотрению на заседании комитета, о времени заседания которого уведомляются субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, либо его представитель, а также субъекты права законодательной инициативы, внесшие поправки к рассматриваемому законопроекту, либо их представители. Комитет может согласиться с поправками и включить их в текст представляемого законопроекта. В таком случае комитет рекомендует Государственной Думе принять таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для принятия.

После обсуждения на заседании комитета и принятия решения о возможности рассмотрения законопроекта во втором чтении проект направляется в Правовое управление Аппарата Государственной Думы, которое осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение.

После этого комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы пакет документов, перечень которых указан в ст. 122 Регламента, а именно:

* проект постановления Государственной Думы по законопроекту;
* таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию;
* таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению;
* таблица поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений (если таковые есть);
* текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию (с выделением изменений текста законопроекта, принятого в первом чтении);
* заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект.

Соответственно Совет Государственной Думы принимает решения о включении законопроекта, подготовленного к рассмотрению во втором чтении, в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой, о направлении законопроекта Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, депутатам Государственной Думы и определяет докладчика по законопроекту представителя ответственного комитета.

Статья 123 Регламента достаточно подробно регулирует процедуру рассмотрения законопроекта во втором чтении. На этой стадии законодательного процесса предлагаются и рассматриваются поправки, замечания к законопроекту, проводятся лингвистические экспертизы текста закона.

В начале рассмотрения во втором чтении законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета, который сообщает об итогах рассмотрения проекта в комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения.

Если у депутатов Государственной Думы или у приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против внесения в текст законопроекта каких-либо поправок из числа рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых комитетом для внесения в текст законопроекта, против которых не имеется возражений субъектов права законодательной инициативы, а затем - о принятии отдельно каждой поправки, по которой имеются возражения. Автор поправки, представитель комитета, а также депутат Государственной Думы или представитель иного субъекта права законодательной инициативы, имеющие возражения, могут обосновать свои позиции. После этого на голосование ставится вопрос о принятии соответствующей поправки.

Далее Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению. Председательствующий выясняет, имеются ли у депутатов Государственной Думы, представителей иных субъектов права законодательной инициативы возражения против рекомендаций ответственного комитета. Если возражений нет, то все поправки, рекомендованные для отклонения, ставятся на голосование для отклонения, а если возражения есть - соответствующие поправки выносятся на отдельное обсуждение и голосование. Автор поправки и председатель ответственного комитета могут обосновать свои позиции.

В тех случаях, когда есть третья таблица - таблица поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решения, председательствующий ставит на голосование предложение о принятии каждой такой поправки. Автор поправки может обосновать свою позицию.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Это решение направляется субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект. Решением Государственной Думы, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения.

Законопроект, не принятый во втором чтении, не может быть включен в проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой без решения Совета Государственной Думы. В случае включения в указанный календарь Государственная Дума принимает решение о доработке или об отклонении законопроекта. В случае отклонения законопроекта, повторно рассмотренного во втором чтении, такой законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Голосование по вопросу о принятии закона в целом, т.е. сразу же и в третьем чтении, в день принятия законопроекта во втором чтении может быть проведено по предложению депутатов Государственной Думы только при наличии окончательного текста законопроекта и при условии, что правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта проведены.

Третье чтение - заключительная стадия прохождения законопроекта в Государственной Думе. На данной стадии не предлагается внесение изменений и дополнений в текст документа. Третье чтение необходимо для того, чтобы ответственный комитет с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы устранил возможные внутренние противоречия, увязал статьи друг с другом, отредактировал текст и вынес его на голосование в окончательном виде - в виде закона. По завершении этой работы законопроект представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в проект порядка работы Государственной Думы.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В случае, если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения и дополнения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы.

Специфика третьего чтения заключается в том, что на этой стадии не допускается обсуждение отдельных глав и статей проекта. Представитель ответственного комитета докладывает о проделанной работе после принятия законопроекта во втором чтении. По законопроекту вправе выступить представители Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Если законопроект не принят Государственной Думой в третьем чтении, то дальнейшему рассмотрению он не подлежит.

В исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Затем принятые или одобренные законы в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации. К законам прилагаются соответствующие постановления Государственной Думы, стенограммы заседаний Государственной Думы, заключение Правительства Российской Федерации, а также другие необходимые материалы.

3.2 Согласительные комиссии депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

При возникновении разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой по поводу отклонения Советом Федерации принятых Государственной Думой законов в целях их устранения создается согласительная комиссия. Инициаторами ее создания могут выступить как верхняя, так и нижняя палаты Федерального Собрания. При этом создание согласительной комиссии возможно при поддержке инициативы большинством палаты. Одновременно с созданием комиссии выдвигаются парламентарии - члены комиссии, количество их может быть разным, однако равным от каждой палаты. Важно отметить, что депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, не входящие в состав согласительной комиссии, вправе присутствовать на ее заседаниях и высказывать свое мнение по существу обсуждаемых вопросов.

Следует иметь в виду, что согласительная комиссия рассматривает не весь спорный закон, а только те положения закона, по которым возникли разногласия. Комиссия вырабатывает согласованные предложения в виде единого документа. При этом решения комиссии принимаются путем раздельного голосования представителей Совета Федерации и Государственной Думы. Депутации от палат принимают решения открытым голосованием. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовали обе части комиссии. Мнения представителя Президента Российской Федерации и представителя Правительства Российской Федерации, участвующих в заседании согласительной комиссии, фиксируются в протоколе отдельно по каждому решению. По результатам работы согласительная комиссия составляет протокол, в котором фиксируются предложения по преодолению возникших разногласий или обосновывается невозможность преодоления разногласий данным составом согласительной комиссии.

В тех случаях, когда протокол согласительной комиссии содержит предложения по преодолению возникших разногласий, он выносится на рассмотрение Государственной Думы, которая повторно рассматривает закон и обсуждает только предложения, содержащиеся в протоколе. Государственная Дума принимает решение по предложениям согласительной комиссии большинством голосов от общего числа депутатов. Принятый закон в течение пяти дней направляется в Совет Федерации, где принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Термин «федеральных конституционный закон» впервые закреплен Конституцией Российской Федерации 1993 года. Велись дискуссии о том, есть ли вообще такие законы еще во времена существования СССР. Но теперь данное понятие из научно-теоретических дискуссий перешло в разряд государственно-правовых реалий. Так, российский парламент уже принял Федеральный Конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации.

В чем же состоит своеобразие данных законов? Значение федеральный конституционных законов определяется не тем, что ими регулируются какие-то особые, важные отношения. Здесь требуется учет юридических свойств, качеств, присущих данной группе законов. Решающий критерий выделения рассматриваемой категории законов – это их особая юридическая сила и более сложная процедура принятия[[29]](#footnote-29).

Особая юридическая сила федеральных конституционных законов состоит в том, что им не могут противоречить федеральные законы (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ). Кроме того, Конституцией исчерпывающе определяется круг вопросов, по которым принимаются федеральные конституционные законы. Это законы об условиях и порядке введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях (ст. 56 и 88); о принятии Российской Федерации и образовании в ее составе нового субъекта, а также об изменении конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации; об изменениях в составе Российской Федерации (ст. 65, 66, 157); о государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации, их описании и порядке официального использования (ст. 70); о референдуме (ст. 84); о режиме военного положения (ст. 87); об Уполномоченных по правам человека (ст. 103); о порядке деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 114); о судебной системе Российской Федерации (ст. 118); о полномочиях, порядке образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов (ст. 128); о Конституционном Собрании (ст. 135).

Для принятия федеральных конституционных законов требуется квалифицированное большинство голосов депутатов, то есть не менее ѕ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый палатами Федеральный конституционный закон не может быть отклонен Президентов, как это имеет место в отношении обычных федеральных законов. Такой закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Публикуются Федеральные Конституционные законы в тех же официальных изданиях, что и федеральные законы, то есть в «Собрании законодательства Российской Федерации» и в «Российской газете».

3.3 Контрольная функция депутатов Государственной Думы

Если представительная и законодательная функция Государственной Думы Федерального Собрания нашли свое законодательное закрепление в ст. 94 Конституции РФ, то контрольная функция парламента в этой статье не нашла своего отражения. Между тем эта функция также имеет важное значение при характеристике правового статуса парламента и вытекает она из природы парламента как представительного и законодательного органа, занимающего особое, приоритетное место в системе органов государственной власти.

В условиях разделения властей «особое место» законодательной власти ни в коем случае не ставит ее над другими ветвями власти. Мы не можем и не должны забывать предупреждения одного из сподвижников первого американского президента Дж. Вашингтона Дж. Мэдисона, что узурпация всей власти со стороны законодателей «ведет к такой же тирании, как и узурпация правления исполнительной властью»[[30]](#footnote-30).

Но, памятуя об этом, среди общих постулатов теории разделения властей нельзя не признать верховенства законодательной власти. Оно сохраняется всегда, несмотря на относительную самостоятельность других ветвей власти и существующие пределы их деятельности.

Сторонник представительной формы демократии, английский ученый начала XX в. Дж. Стюарт Милль, конкретизируя значение представительного правления, писал: «Настоящая задача законодательного собрания заключается не в управлении, к каковому оно совершенно не способно, но в наблюдении и в контроле над правительством... отставлении от должности людей, составляющих правительство, если они злоупотребляют своими полномочиями»[[31]](#footnote-31).

В настоящее время объектом парламентского контроля обычно является исполнительная власть. Но этот контроль может распространяться и на главу государства, на судебную власть, на вооруженные силы и т.п.

В мировой парламентской практике контрольная функция проявляется по-разному, что отражает специфику устройства государства и соотношение его институтов. Она выражается в отчетах правительства об исполнении бюджета, в информации по текущим вопросам, в парламентских слушаниях, депутатских запросах и т.п.

Этими, а также целым рядом других контрольных полномочий, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (ч. 5 ст. 101, 102, 103); наделена и Государственная Дума, несмотря на то, что прямо институт парламентского контроля в Конституции РФ не закрепляется.

Контрольная функция российского парламента обозначена в Конституции лишь косвенно, с указанием на то, что для осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату (ч. 5 ст. 101 Конституции).

Отсутствие конституционного перечня прямых контрольных полномочий парламента во многом ослабляет положение его в системе государственной власти, что, естественно, влияет и на положение Счетной палаты как особой структуры законодательной власти. У Счетной палаты достаточно широкие полномочия по выявлению фактов незаконного распоряжения бюджетными средствами.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления о принятии мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства России и бесхозяйственности.

Как показывает практика, Счетная палата нередко вскрывает факты, свидетельствующие о совершенных преступлениях. Материалы направляются в Генеральную прокуратуру, но, по неоднократным заявлениям бывшего заместителя Председателя Счетной палаты Ю.Ю. Болдырева, там они часто не получают судебной перспективы. Органа, осуществляющего контроль за деятельностью Генеральной прокуратуры, нет. Круг замыкается. Эффект такого рода контрольной деятельности сводится к нулю. Чтобы повысить эффективность деятельности Счетной палаты, профессор Н.Д. Погосян предлагает расширить ее полномочия. «При этом,— пишет Н.Д. Погосян, — по форме своей деятельности Счетная палата должна быть по набору полномочий приближена к судебному органу, что повысит степень независимости, объективности, гласности и эффективности ее работы в целом»[[32]](#footnote-32).

С таким предложением Н.Д. Погосяна нельзя согласиться, так как оно, во-первых, противоречит конституционному принципу разделения властей, а во-вторых, нельзя контрольный орган наделять правами органа судебной власти.

Наряду с контролем, который Государственная Дума Федерального Собрания осуществляет с помощью Счетной палаты, за исполнением государственного бюджета, у российского парламента есть и ряд других методов для реализации присущих ему контрольных функций. Одним из таких методов являются депутатский запрос и парламентский запрос. Реализуя это право запроса, депутаты, группы депутатов Государственной Думы, а также палаты Государственной Думы Федерального Собрания могут обратиться в Правительство РФ, Генеральную прокуратуру, к Председателю Центрального банка России, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов. Цель таких запросов — получить обстоятельные пояснения и добиться от компетентных органов принятия соответствующих мер. К сожалению, ответы на депутатские запросы не всегда поступают своевременно, а нередко они являются лишь формальными «отписками» и эффективных мер по ним чиновники не принимают. И хотя на эти обстоятельства не раз обращала внимание Государственная Дума, положение с их рассмотрением существенно не изменилось.

Другой формой контроля являются вопросы депутатов к членам Правительства с целью получения информационной справки или конкретных комментариев по интересующим депутатов фактам. Статья 38 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет за членами Правительства обязанность присутствовать по приглашению палат Федерального Собрания на их заседаниях и отвечать на вопросы депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентом палаты.

Вопросы членам Правительства депутаты могут задавать на любом заседании Государственной Думы, на котором присутствуют члены Правительства, в том случае, когда существо рассматриваемых дел дает основания обратиться к министрам и другим руководителям ведомств за разъяснениями, уточнениями и информацией. Но для того, чтобы не ограничивать депутатов повесткой дня заседаний, а дать им возможность задавать любые необходимые, подсказанные самой жизнью вопросы, для того, чтобы не ожидать случайного появления членов Правительства на заседании Государственной Думы, для того, чтобы упорядочить работу с вопросами депутатов, был установлен «правительственный час».

Несмотря на то, что в действующей Конституции РФ институт парламентского контроля прямо не закреплен, исследователи данной проблемы констатируют, что в последнее время происходит скрытое расширение контрольных полномочий парламента, которое закрепляется федеральными законами. Так, Федеральный закон «О внешней разведке» (1996 г.)[[33]](#footnote-33) содержит статью под названием «Парламентский контроль за деятельностью органов внешней разведки Российской Федерации» (ст. 24). В Федеральном законе «О государственной охране»[[34]](#footnote-34) также имеется норма, устанавливающая контроль за деятельностью федеральных органов государственной охраны, который призвано осуществлять Государственная Дума Федерального Собрания в пределах полномочий, определенных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами Российской Федерации.

Из сказанного следует, что закрепление за Государственной Думой Федерального Собрания контрольных полномочий становится все более нарастающей тенденцией в законодательстве последнего времени. И это не случайный фактор, а закономерная настоятельная потребность государственного строительства, которая должна быть реализована посредством законодательного закрепления реальных механизмов осуществления парламентского контроля[[35]](#footnote-35).

Пожалуй, наиболее существенными контрольными полномочиями Государственной Думы Федерального Собрания по отношению к исполнительной власти являются право Государственной Думы давать согласие на назначение Президентом РФ Председателя Правительства, выражать недоверие Правительству, а также возбуждать вопрос об отрешении Президента РФ от власти.

Но, анализируя законодательство и практику его реализации, М.В. Баглай приходит к выводу, что реализация таких контрольных функций чревата неблагоприятными последствиями прежде всего для Государственной Думы. Вот что пишет по этому поводу М.В. Баглай в своем учебнике: «В желании не допустить назначения того или иного лица на должность Председателя Правительства РФ Государственная Дума может проявить настойчивость, отклоняя одну за другой кандидатуры, предлагаемые Президентом РФ. Однако депутаты помнят, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ вправе не только назначить главу Правительства без согласия Думы, но и распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Эти конституционные положения обусловили разрешение острого правительственного кризиса в марте — апреле 1998 г.

Столь же «небезопасно» для депутатов злоупотребить выражением недоверия Правительству РФ, поскольку в случае если они в течение трех месяцев повторно выразят такое недоверие, то Президент РФ в ответ на это опять же может распустить палату. Получается, что вотум недоверия Правительству в первый раз бессмыслен, так как не обязывает Президента уволить Правительство в отставку, а во второй раз — при той же недостижимости цели — грозит еще и роспуском Думы. «Дамоклов меч» роспуска, таким образом, постоянно сдерживает желание депутатов Государственной Думы добиваться смены Правительства.

Думе следует опасаться осложнения отношений с исполнительной властью еще и потому, что Председатель Правительства вправе по собственной инициативе поставить перед ней вопрос о доверии Правительству. А если Дума в этом случае выразит недоверие, то она может быть распущена Президентом РФ. Президент и Правительство в силу данного конституционного положения (ч. 4 ст. 117) получают сильное средство воздействия на депутатов»[[36]](#footnote-36).

Определенной формой контроля со стороны парламента за деятельностью исполнительной власти следует считать участие обеих палат Федерального Собрания в отрешении Президента РФ от должности. Однако решение этого вопроса зависит не от одного Федерального Собрания. Чрезмерная усложненность процедуры отрешения Президента от власти практически лишает Федеральное Собрание реальных возможностей реализовать свое право контроля в отношении Президента.

По мнению М.В. Баглая, критика исполнительной власти является главным содержанием контрольных функций Федерального Собрания[[37]](#footnote-37). А если учесть практику последних лет, когда не только устная, но и критика в средствах массовой информации и других публичных выступлениях остается без реагирования по принципу: «А Васька слушает, да ест», — то становится грустно.

Если у парламента из контрольных функций есть только право критиковать, то что остается от суверенной власти народа, от власти его представительного органа — Федерального Собрания?

Как бы отвечая на эти и другие возможные вопросы по этому поводу, М.В. Баглай пишет: «Когда говорят о парламентском контроле, то прежде всего имеют в виду право представительного органа участвовать в формировании исполнительных органов государственной власти, требовать от них отчета о своей деятельности и отправлять в отставку министров или правительства в целом в случае признания их деятельности неудовлетворительной. Таким полномочием всегда и в полном объеме обладают парламенты в государствах с парламентской формой правления. Что же касается президентских и полупрезидентских республик, то их парламенты этими полномочиями не обладают или обладают в урезанном виде, чем достигается стабильность органов исполнительной власти»[[38]](#footnote-38).

Поскольку Россия считается одними президентской, другими — полупрезидентской республикой, то урезанность контрольных полномочий Федерального Собрания оправдывается достижением стабильности исполнительной власти. Но этот довод не выдерживает критики. Во-первых, при отсутствии эффективных мер со стороны парламента осуществлять действенный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, мы наблюдали в «эпоху Ельцина» довольно частую смену правительств РФ. А во-вторых, и это главное, как быть народу и его представительному органу государственной власти — Федеральному Собранию в том случае, если органы исполнительной власти (Президент и Правительство) бездействуют или действуют, но не в том направлении, в каком это необходимо обществу и государству, когда их работа абсолютным большинством граждан и представительным органом власти признается неудовлетворительной? Действующая Конституция РФ и другие законы ответа на эти вопросы, к великому сожалению, не дают. Вот почему все громче и громче раздаются голоса ученых, депутатов, общественности о необходимости внесения существенных изменений в баланс распределения государственной власти в пользу Федерального Собрания и наделения его полномочиями, которые бы позволили ему реально и эффективно выполнять контрольную функцию[[39]](#footnote-39). Хочется надеяться, что Государственной Думе четвертого созыва и вновь избранному Президенту РФ удастся решить эту нелегкую задачу в ближайшее время законодательным путем.

Эту надежду выразил и бывший Председатель третьей Государственной Думы Г.Н. Селезнев: «Если говорить о том, что надо изменить принципиально, то мы, депутаты, настаиваем на расширении полномочий Думы. Как это сделать — через Конституционное Собрание или в соответствии с существующей схемой внесения поправок в Конституцию— покажет время. Я не устаю повторять, что Думе должно быть предоставлено право контроля за исполнением законов. Сегодня эти права есть у Генеральной прокуратуры, у Минюста, но только не у депутатов. А между тем, именно нам избиратели предъявляют претензии в том, что центральная и местная исполнительные власти не выполняют те законы, которые принимает Государственная Дума. Естественно, речь не идет о том, чтобы контролировать все действующие в стране законы — на это у нас не хватит ни людей, ни средств, но есть принципиальные, касающиеся буквально каждого человека, законы, соблюдение которых депутаты просто обязаны контролировать. Необходимо сделать все, чтобы побыстрее оформить такую поправку к Конституции, убедить Президента в ее необходимости и важности. Ведь подобный парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти будет очень полезен главе государства. Правительство должно постоянно держать экзамен по исполнению федеральных законов. Президент не может не быть заинтересован в том, чтобы законы, после того как он их подпишет, исполнялись в полном объеме. Пока, к сожалению, так происходит далеко не всегда»[[40]](#footnote-40).

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В конституционно-правовом отношении положение органа народного представительства всецело определяется формой правления. Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) как один из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11). Конституция РФ (ст. 94) устанавливает, что Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, тем самым, давая ему не более, как самую общую характеристику через общеупотребительный термин. Но далее, в этой же статье Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган Российской Федерации, что уже раскрывает основное назначение данного парламентского учреждения.

Федеральный закон предусматривает, что выборы депутатов Государственной Думы проводятся по партийным спискам, то есть по единому федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые партиями.

В Государственной Думе создается Совет Государственной Думы - коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, созданный для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. В число полномочий Совета Государственной Думы входят:

* формирование проекта примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;
* формирование проекта календаря рассмотрения Государственной Думой вопросов на очередной месяц;
* формирование проекта работы Государственной Думы на очередное заседание;
* техническое обеспечение законотворческой деятельности.

B Государственной Думе создаются депутатские объединения: депутатские фракции и депутатские группы. Основными структурными подразделениями Государственной Думы являются комитеты. Комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению осуществляют:

* предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;
* подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступивших на рассмотрение Государственной Думы;
* в соответствии с решениями палаты подготовку запросов в Конституционный Суд Российской Федерации;
* проводимые Государственной Думой парламентские слушания;
* оформление заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
* вопросы организации своей деятельности.

В соответствии со своим Регламентом Государственная Дума собирается на сессии: весеннюю с 12 января по 20 июня и осеннюю - с 01 сентября по 25 декабря. Заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с предлагаемой Советом Государственной Думы повесткой и заблаговременно разосланный депутатам программой законопроектной работы на очередную сессию Государственной Думы, утверждаемой на ее первом заседании, календарем рассмотрения вопросов на очередной месяц, составленным Советом Государственной Думы, и календарем рассмотрения вопросов на очередные две недели работы, утверждаемым Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:

* послания и обращения Президента РФ, законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом РФ или Правительством РФ;
* проекты Федеральных законов о Федеральном бюджете и о бюджетной системе РФ;
* Федеральные законы и Федеральные Конституционные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Государственной Думы в порядке, предусмотренном ст. 105 и 107 Конституции РФ;
* решение вопроса о доверии Правительству РФ и некоторые другие вопросы.

Согласно статьи 109 Конституции РФ Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях и порядке, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ. Конституция РФ содержит три основания для роспуска Государственной Думы:

1. Государственная Дума распускается после трехкратного отклонения представленных ей Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ;
2. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ, если Председатель Правительства РФ поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, а она откажет Правительству РФ в доверии;
3. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ, если она в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ.

По вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Государственной Думы, Государственная Дума принимает постановления. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

Законодательная деятельность депутатов в Государственной Думе состоит из следующих основных стадий:

1. законодательная инициатива;
2. предварительное рассмотрение законопроекта в комитетах;
3. рассмотрение законопроекта и принятие закона Государственной Думой;
4. передача принятых или одобренных законов в Совета Федерации.

Наряду с основными стадиями в законодательной деятельности депутатов Государственной Думы могут присутствовать и дополнительные, так называемые факультативные стадии. К ним относятся:

* преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов:
* повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ.

Контрольная функция российского парламента обозначена в Конституции лишь косвенно, с указанием на то, что для осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату (ч. 5 ст. 101 Конституции).

Отсутствие конституционного перечня прямых контрольных полномочий парламента во многом ослабляет положение его в системе государственной власти, что, естественно, влияет и на положение Счетной палаты как особой структуры законодательной власти. У Счетной палаты достаточно широкие полномочия по выявлению фактов незаконного распоряжения бюджетными средствами.

Другой формой контроля являются вопросы депутатов к членам Правительства с целью получения информационной справки или конкретных комментариев по интересующим депутатов фактам. Статья 38 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет за членами Правительства обязанность присутствовать по приглашению палат Федерального Собрания на их заседаниях и отвечать на вопросы депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентом палаты.

Контрольные функции депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в отношении Правительства РФ, предоставленные ей Конституцией РФ, сводятся к следующему:

* депутаты Государственной Думы вправе решать вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 103 Конституции РФ), однако выражение недоверия Правительству РФ не влечет его автоматическую отставку. Вопрос об отставке Правительства РФ решает Президент РФ (ст. 117 Конституции РФ);
* депутаты Государственной Думы дают согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ (ст. 103 Конституции РФ);
* члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы образуют Счетную палату для осуществления контроля за исполнением бюджета (ст. 101 Конституции РФ);
* Правительство РФ представляет депутатам Государственной Думы отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114 Конституции РФ);
* депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации вправе обращаться к Правительству РФ с депутатским запросом.

Пожалуй, наиболее существенными контрольными полномочиями депутатов Государственной Думы Федерального Собрания по отношению к исполнительной власти являются право Государственной Думы давать согласие на назначение Президентом РФ Председателя Правительства, выражать недоверие Правительству, а также возбуждать вопрос об отрешении Президента РФ от власти.

Подводя итоги проведенного исследования, я считаю, что необходимо внести предложение об изменении регламента деятельности Государственной Думы Федерального Собрания, касающихся законодательного процесса. Необходимо уменьшить количество законов, рассматриваемых за сессию, чтобы более детально прорабатывать их. Либо определять приоритетные направления и работать более детально по этим направлениям. Так же можно установить запрет на введение привилегий и оплаты труда дня депутатов данного созыва, то есть для самих себя, а так же ввести ежегодный отчет о своей деятельности перед избирателями в субъектах Федерации с определением качества их деятельности.

Список источников и литературы

1. Источники

Конституция Российской Федерации. – М.: Юрайт-М, 2001.

1. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 2.03.2007) «О Правительстве Российской Федерации». //Российская газета. - 1997. - 23 дек.; 1998. - 4 янв.
2. Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 8.11.2007) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ от 18.10.1999, № 42, ст. 5005.
3. Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 24.07.2007) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // СЗ РФ от 23.05.2005, № 21, ст. 1919.
4. Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ (в ред. от 21.07.2007) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» //СЗ РФ. – 2000. - № 336. - Ст. 3236.
5. Федеральный закон от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ (в ред. от 25.07.2006) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // СЗ РФ от 23.12.2002, № 51, ст. 4982.
6. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ (в ред. от 26.04.2007) "О политических партиях" //СЗ РФ от 16 июля 2001 г. N 29 ст. 2950.
7. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ (в ред. от 21.03.2002) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» //СЗ РФ. - № 52. - 1999. - Ст. 383 (утратил силу).
8. Федеральный закон от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» //СЗ РФ. – 1995. - № 50. - Ст. 4869 (утратил силу).
9. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 22.10.1999) "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". // СЗ РФ от 20.06.1994, № 8, ст. 801.
10. Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 5-ФЗ (в ред. от 14.02.2007) "О внешней разведке" //Собрание законодательства Российской Федерации от 15 января 1996 г., N 3, ст. 143.
11. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ (с изм. и доп. от 29 декабря 2004 г.)"О государственной охране" //Собрание законодательства Российской Федерации, 27 мая 1996 г., N 22, ст. 2594.
12. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 12.04.2007) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // СЗ РФ от 12.07.1999, № 28, ст. 3466.
13. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (в ред. от 24.12.2007) «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. //СЗ РФ от 16.02.1998, № 7, ст. 801.
14. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 4.09.2007 N 5003-4 ГД "О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2007 года" // СЗ РФ от 10.09.2007, № 37, ст. 4415.
15. Указ Президента России от 21 сентября 1993 г. № 1400 (в ред. от 10.01.2003) "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации". //СЗ РФ. - 1993. - № 11. - Ст.956.
16. Методические рекомендации Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций по применению средствами массовой информации федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», утв. МПТР РФ 21.09.1999.//Российская газета. 1999. – 3 октября.
17. Постановление Центризбиркома РФ от 21.09.1999 г. № 15/114-3 «О разъяснениях порядка реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва» //Российская газета. 1999. – 3 октября (утратил силу).

2. Литература

1. Абрамова А.И., Губаева, Т.В., Мицкевич, А.В. и др. Законотворчество в Российской Федерации (Науч.-практ. и учеб, пособие) / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при правительстве Рос. Федерации. — М.: Формула права, 2006. — 604 с.
2. Авакьян А.С. Федеральное Собрание — парламент России. — М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999. — 432 с.
3. Баглай М.В., Габричидзе, Б.Н. Конституционное право РФ. - М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 742 с.
4. Баглай М. В. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. – 752 с.
5. Безуглов, А.А., Солдатов, С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1. – М.: ООО «Профобразование», 2002. – 930 с.
6. Безуглов А.А., Солдатов, С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 2. – М.: ООО «Профобразование», 2002. – 906 с.
7. Васечкин Н.А., Краснов, Ю.К. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва. Состав и структура, правовой статус, основные результаты деятельности. — М.: Издание Государственной Думы, 1999. — 143 с.
8. Васецкий Н.А., Краснов, Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003) - М.: Издание Государственной Думы РФ, 2003. – 512 с.
9. Веденеев Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации //Журнал российского права, N 6, июнь 2006. С. 23-31.
10. В мире мудрых мыслей / автор-составитель А.О. Давтян. – СПб.: Нева; М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2000. – 608 с. – (Энциклопедия).
11. Выстропова А.В. Закон - основной акт парламента России //Конституционное развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. - Саратов, 2000. - Вып. 3.
12. Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания РФ и пути его совершенствования //Журнал российского права, N 8, август 2005. С. 12-17.
13. Гранкин И.В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ //Журнал российского права. - 2003. - N 1. - С. 23-35.
14. Грудцына Л.Ю. Выборы без выбора или новое избирательное законодательство как индикатор отмирания элементов демократии в России //Адвокат, N 12, декабрь 2006. С. 12-15.
15. Горбуль Ю.А. Проблемы совершенствования законотворчества в Российской Федерации. // Журнал российского права. – 2004. - N 6. - С. 27-34.
16. Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. — М.: Академия управления МВД РФ, 1998. – 219 с.
17. Государственная Дума в осенней сессии 2000 года (Сб. аналит., информ. и справоч. материалов) / Ин-т экономики переход, периода. Центр законодат. и парламент. работы; общ. ред. Ю.А. Нисневича. — М.: Издание Государственной Думы, 2001. — 456 с.
18. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. — М.: Издание Государственной Думы, 2007. – 366 с.
19. Гранкин И.В. Парламент России. — М.: АО «Консалтбанкир», 1999. – 347 с.
20. Законодательный процесс в России: граждане и власть. — М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996. — 80 с.
21. Иванова В.И. Парламент Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1995. – 278 с.
22. Козлова Е. И., Кутафин, О. Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник, М.: Юристъ, 1995 г. – 480 с.
23. Конституционное право РФ /под ред. Кутафина О.Е. - М.: Юристъ, 2004. – 687 с.
24. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий, /под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1997. – 716 с.
25. Котелевская И.В. Взаимодействие властей в законотворчестве //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1996. - №№ 3 - 4.
26. Котелевская И.В. Современный парламент.//Государство и Право. – 1997. - № 3. С. 25-34.
27. Котенков А.А. Президент — Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе.//Государство и Право. – 1998. - № 9 - 10.
28. Котенков А.А. Согласительные процедуры законодательного процесса: правовые основы и пути их совершенствования //С.-Петербург. гос. ун-т экономики и финансов. Ин-т права. Уч. зап. – 2001. Вып. 7. СПб.
29. Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. - М.: Статут. 2002. – 342 с.
30. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика / Рос. гос. гуманитар. ун-т. Рос.-швед. центр. — М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2001. — 347, [2] с.: ил., портр. — Библиогр. в примеч.
31. Надеев Р.К. Принятие законов Российской Федерации //Проблемы народного представительства в Российской Федерации /под ред. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999.
32. Парламентаризм в России. Федеральное собрание в 1996-1999 годах. — М.: Юристъ, 2000. —376 с.
33. Парламентаризм и многопартийность в современной России. — М.: Институт современной политики, Фонд Индем, Фонд развития парламентаризма в России, 2000. — 271 с.
34. Парламентское право России. /под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. — М.: Юристъ, 2007. – 456 с.
35. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: Материалы международного семинара, Москва, Государственная Дума, 28-29 апреля 1997 года. - М.: Издание Государственной Думы, 1998. – 486 с.
36. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. — М.: Институт государства и права РАН, 2006. – 386 с.
37. Пятая российская Государственная Дума. — М.: Издание Государственной Думы, 1994. — 247 с.
38. Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. 2-е изд., доп. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. – 376 с.
39. Романов P.M. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление. //Полис. – 1998. - № 5. - С. 21-26.
40. Россия на рубеже веков: укрепление государственности /под ред. А.Н. Соколова. – Калининград: Янтарный сказ, 2001. – 761 с.
41. Русские выборы. - М.: Новости, 1999. — 173 с.
42. Рыбкин И.П. Российский парламентаризм. История. Методология. Проблемы. — М.: Юристъ, 1995. – 378 с.
43. Рыжков В.А. Четвертая республика: очерк политической истории современной России. — М.: Московская школа политических исследований, 2000. — 255 с.
44. Селезнев Г.Н. Дума должна контролировать исполнительную власть // Представитель власти. - 2000. - № 1. (15—30 сентября).
45. Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. - М.: Издание Государственной Думы, 2007. – 468 с.
46. Студеникина М.С. Вступление федерального закона в силу: правовое регулирование и практика //Журнал российского права. – 2000. - № 7. - С. 15-26.
47. Ткаченко В.Г. Некоторые аспекты ограничения законотворческой компетенции Федерального Собрания Российской Федерации //Право и политика. – 2006. - № 11. - С. 14-20.
48. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. — М.: Статут, 1993. – 532 с.
49. Федеральное Собрание: Совет Федерации, Государственная Дума. Справочник. — М.: Фонд развития парламентаризма в России, 2006.— 318 с.
50. Федеральное Собрание: Совет Федерации. Государственная Дума. Справочник. — М.: Фонд развития парламентаризма в России, 2005. — 355 с.
51. Хабриева Т.Я., Савицкий, В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления //Журнал российского права. – 2003. - N 12. - С. 12-23.
52. Чехарина В.И. Законодательный процесс: право законодательной инициативы //Теоретические проблемы российского конституционализма /под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. - М.: Юристъ, 2000. – 438 с.
53. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997. – 568 с.

Приложение 1

## Виды законов

Принимаются простым большинством голосов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации

Принимаются 2/3 депутатов Государственной Думы и 3/4 членов Совета Федерации

Президент не имеет права вето

### Федеральные

Принимаются по особо важным вопросам государственной жизни, закрепленным в Конституции РФ (всего 15)

#### Федеральные конституционные

Законы принимаемые Федеральным собранием

# Приложение 2

## Особенности законодательного процесса в РФ

## Законодательный процесс

Законопроект предварительно рассматривается на заседании соответствующего комитета

Законопроект рассматривается и принимается в четырех чтениях

Принятый Государственной Думой закон направляется в Совет Федерации в течение 5 дней и рассматривается Советом Федерации в 14-дневный срок

Совет Федерации либо отклоняет закон, либо принимает его (большинством голосов) и направляет его на подпись Президенту

Президент РФ либо подписывает и обнародывает закон, либо отклоняет (налагает вето) в 14-дневный срок

При наложении вето Президентом РФ оно может быть преодолено Государственной Думой, если последняя вновь примет закон, но квалифицированным большинством (2/3 от общего числа депутатов)

1. Баглай М. В*.* Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 424. [↑](#footnote-ref-1)
2. Баглай М. В*.* Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 425. [↑](#footnote-ref-2)
3. Баглай М. В*.* Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 426. [↑](#footnote-ref-3)
4. Баглай М. В*.* Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 427. [↑](#footnote-ref-4)
5. Баглай М. В*.* Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 429. [↑](#footnote-ref-5)
6. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997. С. 237. [↑](#footnote-ref-6)
7. Баглай М.Т. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 427. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».//Российская газета. 23 декабря 1997. Ст. 39. [↑](#footnote-ref-8)
9. Баглай М.Т. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 431. [↑](#footnote-ref-9)
10. СЗ РФ от 23.05.2005, № 21, ст. 1919. [↑](#footnote-ref-10)
11. СЗ РФ. – 2000. - № 336. - Ст. 3236. [↑](#footnote-ref-11)
12. СЗ РФ. № 15. 1994. Ст. 1173; № 49. 1995. Ст. 4777. [↑](#footnote-ref-12)
13. Сахле М.А. «Организационные формы взаимодействия Президента РФ с субъектами РФ» // Законодательство, 1997, № 4. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (в ред. от 24.12.2007) «О реламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. //СЗ РФ от 16.02.1998, № 7, ст. 801. [↑](#footnote-ref-14)
15. Баглай М.В. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 442. [↑](#footnote-ref-15)
16. Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. - М.: Статут, 2002. С. 247. [↑](#footnote-ref-16)
17. СЗ РФ от 23.05.2005, № 21, ст. 1919. [↑](#footnote-ref-17)
18. СЗ РФ от 16 июля 2001 г. N 29 ст. 2950. [↑](#footnote-ref-18)
19. СЗ РФ. № 219. 2000. Ст. 347. [↑](#footnote-ref-19)
20. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник, - М.: Юристъ, 1995. С. 352. [↑](#footnote-ref-20)
21. Российская газета. № 6, от 17.01.2004. [↑](#footnote-ref-21)
22. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. /Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1997. С. 561. [↑](#footnote-ref-22)
23. Баглай М.Т. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 512-513. [↑](#footnote-ref-23)
24. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. /Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1997. С. 546-547. [↑](#footnote-ref-24)
25. Баглай М.Т. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 514. [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (с изм. и доп. от 15 апреля, 23 октября, 4 декабря 1998 г., 29 сентября, 26 ноября 1999 г., 7 июля 2000 г.). //Собрание законодательства Российской Федерации от 16 февраля 1998 г., N 7, ст. 801. [↑](#footnote-ref-26)
27. Исаков В. «Подготовка, принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения» // Российская юстиция, 1997, №7. [↑](#footnote-ref-27)
28. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. - М.: Издательство БЕК, 1996. С. 325. [↑](#footnote-ref-28)
29. Конституционное право. М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. - М.: Юристъ, 1996. С. 384. [↑](#footnote-ref-29)
30. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. — М.: Статут, 1993. С. 332. [↑](#footnote-ref-30)
31. Милль Дж.С. Представительное правление. 1907. С. 68. [↑](#footnote-ref-31)
32. Погосян Н.Д. Статус, принципы и система работы Счетной палаты РФ. В кн.: Труды Московской государственной юридической академии. № 4. — М.: Юрайт, 1999. С. 41. [↑](#footnote-ref-32)
33. Собрание законодательства Российской Федерации от 15 января 1996 г., N 3, ст. 143. [↑](#footnote-ref-33)
34. Собрание законодательства Российской Федерации, 27 мая 1996 г., N 22, ст. 2594. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Парламентское право /Под ред. И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой. – М.: Юрайт, 1999. С. 39. [↑](#footnote-ref-35)
36. Баглай М.В. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 526—527. [↑](#footnote-ref-36)
37. Там же. С. 528. [↑](#footnote-ref-37)
38. Баглай М.В. Конституционное право РФ. - М.: Норма, 2007. С. 525. [↑](#footnote-ref-38)
39. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В двух томах. Т. 2. – М.: ООО «Профобразование», 2002. С. 244. [↑](#footnote-ref-39)
40. Селезнев Г.Н. Дума должна контролировать исполнительную власть // Представитель власти. 2000. № 1. 15—30 сентября. [↑](#footnote-ref-40)