## 1. Роль законодательной власти в государственном управлении

**Понятие и роль законодательной власти.** Законодательная власть — это право и возможность принимать от имени народа или непосредственно народом — корпусом избирателей на референдуме общеобязательные правила (законы) — нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер и высшую юридическую силу (среди них верховную юридическую силу имеет основной закон — конституция). Такие правила определяют основы общественно значимого (или полагаемого общественно значимым) поведения и деятельности физических и юридических лиц, органов государства, государственных организаций и общественных объединений.

Законодательная власть рассматривается как выражение воли народа (хотя это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют высшую юридическую силу и приоритет по сравнению с государственными актами исполнительной, судебной и иных ветвей власти. Акты президентов, правительств, судов не могут противоречить закону. Напротив, они основывают свою деятельность на нормах закона, применяют его. Лишь органы конституционного контроля (например, конституционные суды) могут лишить закон действия (хотя и не отменить его юридически), если признают, что закон противоречит конституции, т.е. основному закону, обладающему верховной юридической силой. В некоторых мусульманских странах (Иране, Пакистане и др.) закон также может быть лишен действия, если он противоречит Корану.

**Органы законодательной власти.** Органы законодательной власти осуществляют управление государством, прежде всего путем принятия законов и иных правовых актов, а также путем формирования других органов государства и осуществления контроля за их деятельностью. Они действуют на разных уровнях. Есть общегосударственные законодательные органы, органы субъектов федерации и законодательные органы автономных образований, имеющих политический характер.

Органом законодательной власти является, прежде всего, *парламент.* Это обобщенное название однопалатного или, чаще, двухпалатного общегосударственного представительного органа. В очень редких случаях (в прошлом в ЮАР, Югославии) парламент состоял из большего числа палат (от трех до шести). В некоторых странах в доктрине используется триединое понятие парламента (в Великобритании — две палаты и монарх, в Индии — две палаты и президент). Иногда парламентами называют также законодательные органы субъектов федераций, но обычно в данном случае используются термины «законодательное собрание», «легислатура». В России парламент — двухпалатное Федеральное Собрание.

Однопалатный парламент имеет разные названия (Всекитайское собрание народных представителей, Народное собрание в Египте, фолькетинг в Дании, риксдаг в Швеции). Одна из палат двухпалатного парламента называется обычно палатой депутатов (представителей), национальным собранием (в России — Государственная Дума), другая — сенатом (в федерациях иногда — советом союза), в России это Совет Федерации. Почти во всех странах большими правами обладает нижняя палата. Она всегда избирается непосредственно гражданами (частичные исключения есть в единичных странах, например, в монархиях Бутане, Свазиленде), но иногда закон устанавливает фиксированное представительство от разных категорий населения (например, в Уганде помимо общей нормы представительства есть 10 представителей от армии, пять — от пенсионеров и инвалидов, три — от рабочих и т.д.). Те или иные фиксированные нормы представительства (в частности, для женщин, приверженцев некоторых религий) существуют во многих странах Востока (Иран, Пакистан и др.). Верхняя палата парламента может формироваться путем прямых, косвенных выборов, назначения и др. (в России с 2000 г. — по выборам и назначению от органов Субъектов Федерации).

Как правило, парламент — единственный законодательный орган государства и орган *коллегиальный.* Свои решения он принимает на заседаниях. Так действует парламент и в России. Однако в некоторых странах в дополнение к парламенту или вместо него существуют другие законодательные органы. В тех мусульманских странах, где нет парламента, законодательствует *монарх —* король, эмир, султан (Саудовская Аравия, Катар, Оман) или *совет монархов* (эмиров) составных частей федерации (Объединенные Арабские Эмираты). Правда, юридически их акты называются обычно не законами, а низамами, поскольку считается, что все необходимые законы (кануны) содержатся в Коране. В условиях военных режимов законодательствуют фактически *военные советы,* создаваемые после переворота (парламент распускается), а иногда — их председатель, объявляемый президентом. Изданные ими акты тоже обычно называются не законами, а законодательными декретами, декрет-законами, прокламациями и т.д.

В некоторых странах законы, обычно по наиболее важным вопросам (в частности, об изменении конституции), принимают *надпарламентские* органы, состоящие из всех членов парламента, а также из других лиц. В их состав входят президент, лица, избираемые или делегируемые от определенных социальных, а иногда и этнических групп, губернаторы, члены правительства, другие высшие должностные лица (например, судебных органов или прокуратуры). Орган надпарламентского типа существует в Туркменистане (Халк Маслахаты), в Индонезии (в последней стране он собирается раз в пять лет или в условиях чрезвычайных событий, главным образом для принятия программы развития, выборов президента и вице-президента), в Афганистане (джирга). Законы в некоторых странах могут принимать также *подпарламентские* органы, существующие в некоторых странах (Греция, Италия, Испания, Португалия и др.). Это так называемые *решающие комиссии* (или секции) парламента, которых, например в Греции, может быть создано не более двух. В таких мини-парламентах (с точки зрения численного состава) представлены пропорционально все фракции парламента. Решающие комиссии не вправе, однако, принимать законы по важным вопросам (конкретный перечень запретов установлен конституцией), а по другим — если против этого возражает хотя бы 1/10 часть парламентариев.

В зарубежных странах существуют также *делегированное законодательство* и акты, имеющие силу закона, издаваемые на основе, так называемой *регламентарной* власти. Делегированное законодательство — это акты исполнительной власти (они имеют разные названия: законодательные декреты, декрет-законы, ордонансы и др.), которые издаются по уполномочию парламента (обеих палат при двухпалатном парламенте) и имеют силу закона. Полномочие дается на срок (обычно краткий) или на издание акта по определенному, конкретному вопросу. Такой акт подлежит контролю парламента: представляется «на стол парламента» (сдается в библиотеку, в специальный комитет парламента по «подчиненному законодательству», по требованию депутатов может быть рассмотрен на пленарном заседании палаты парламента). По решению парламента он может быть отменен (например, если правительство, издавая акт, вышло за пределы делегированных полномочий). Издание актов, обладающих силой закона на основе регламентарной власти, не нуждается и в делегировании и осуществляется в соответствии с конституцией президентом (Египет), президентом или правительством (Франция) или на совместном заседании президента и правительства под председательством президента (Италия). Акты делегированного законодательства и регламентарной власти подлежат контролю парламента. В политических автономиях (например, в автономных областях Италии или на Аландских островах в Финляндии) законы могут издаваться только по предметам, отнесенным к их компетенции (в федерациях — также по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов, но учитывая принцип верховенства федерального права, о котором говорилось выше).

Иногда местными законами называются акты местных органов самоуправления (Бразилия). В некоторых странах англосаксонского права они называются иначе, но при этом в словосочетании тоже используется термин «закон» (by-laws).

Функции парламента. Российский парламент — Федеральное Собрание — выполняет в системе государственного управления особые функции, причем, выполняя их, он может действовать только в совокупности обеих палат (например, принятие государственного бюджета) или в качестве одной палаты (например, только часть членов Центральной избирательной комиссии назначает Совет Федерации). Если депутаты действуют индивидуально (например, право депутатского запроса к министру), то они используют полномочия парламентария (а не парламента), хотя, в конечном счете, они производны от функций парламента. Парламент РФ осуществляет следующие функции. Во-первых, парламент выполняет функцию представительства всего народа, это *орган народного представительства,* выражающий его суверенитет. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации представляют различные социальные, национальные, профессиональные и другие слои населения и тем самым объединяют народ на базе выработки общих решений от его имени путем компромиссов и консенсуса. Во-вторых, парламент выполняет *законодательную функцию.* Только он принимает законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы о поправках к Конституции РФ (за исключением поправок к главам 1, 2 и 9, которые Федеральное Собрание изменять не вправе). В-третьих, Федеральное Собрание, его палаты путем принятия законов и другими способами осуществляют решающее участие в *верховном руководстве* делами государства. Правда, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ гласит, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», но она же устанавливает, что Президент делает это в соответствии с Конституцией и законами. В-четвертых, Федеральное Собрание или та или иная его палата *формируют* или *участвуют* в формировании, роспуске, освобождении или отрешении от должности других высших и центральных органов, должностных лиц РФ и субъектов РФ. Парламент (Государственная Дума) дает (не дает) согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Совет Федерации назначает членов Конституционного Суда РФ, Государственная Дума может принять решение об отставке Правительства РФ (правда, Президент РФ вправе с этим не согласиться), Федеральное Собрание (участвуют обе палаты) может отрешить Президента РФ от должности, распустить путем принятия закона законодательное собрание субъекта РФ, если оно нарушает Конституцию РФ и федеральные законы и т.д. В-пятых, парламент осуществляет в различных формах *парламентский контроль* в отношении органов исполнительной власти (сообщения министров на заседаниях палат, вопросы и запросы парламентариев и т.д.), в различных сферах общественной жизни, контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, через формируемую парламентом Счетную палату и т.д.).

Аналогичные функции осуществляют в пределах своей территории *законодательные органы субъектов РФ.* Кроме того, они участвуют в решении *общефедеральных* вопросов (право законодательной инициативы в отношении федеральных законов, утверждение поправок к Конституции РФ, участие в подготовке международных договоров, если они затрагивают интересы данного субъекта РФ и т.д.).

## 

## 2. Структура, полномочия и порядок деятельности российского парламента

Структура парламента. Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. В первой из них — депутаты, избранные гражданами по одномандатным округам (225) и по партийным спискам (другие 225) сроком на 4 года1. В Совете Федерации 178 членов: по два от каждого субъекта РФ. Из них один член Совета Федерации назначен главой администрации субъекта РФ (президентом республики в составе РФ, губернатором и т.д.), другой избран законодательным собранием. В литературе используется обобщенное название для членов той и другой палат — парламентарии. Совет Федерации распущен быть не может. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ с обязательным назначением новых выборов, если она отвергла три представленные по очереди Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, в случае вотума недоверия, отказа в доверии Правительству РФ. Члены Совета Федерации в любое время могут быть отозваны избравшим (назначившим) их органом. Депутаты Думы не могут быть досрочно отозваны избирателями.

Внутренняя структура палат парламента и порядок их деятельности определяются регламентами, принимаемыми каждой палатой для себя. В обеих палатах избираются председатель и его заместители, есть первый заместитель (они руководят заседаниями палат, аппаратом палат, представляют палату и т.д.), из числа руководителей палаты и лидеров фракций (Государственная Дума) или председателей комитетов, комиссий (Совет Федерации) создаются Советы палаты (они определяют очередность рассмотрения законопроектов, повестку дня и т.д.), постоянные комитеты и комиссии (они готовят вопросы к рассмотрению). В Государственной Думе есть также депутатские объединения (партийные фракции и депутатские группы), в Совете Федерации объединений нет.

Для изучения каких-либо вопросов, проверки фактов и т.д. создаются временные комиссии. Временной была в 1998—1999 гг. комиссия в Государственной Думе по выдвижению обвинений при процедуре импичмента против Президента РФ, создавались другие временные комиссии (по Черноморскому флоту, по проверке состояния золотого запаса РФ и т.д.).

Члены парламента участвуют в управлении государством коллегиально, принимая решения в составе той или иной палаты, на их совместных заседаниях, в постоянных комитетах и комиссиях палат, принимая участие в обсуждениях на «правительственном часе», в ходе парламентских слушаний и т.д. Вместе с тем их деятельность может иметь индивидуальный характер.

**Парламентарии и их участие в управлении государством.** Парламентарии пользуются правом законодательной инициативы, т.е. могут предложить свой проект закона, который палата (а именно — Государственная Дума) обязана рассмотреть. Они вправе присутствовать на заседании любой палаты парламента (и могут получить слово для выступления), вправе инициировать *парламентский* запрос (обращение от имени палаты к органам государства, местного самоуправления, предполагающее в течение 15 дней ответ, который оглашается на заседании палаты). Возможен также самостоятельный запрос *парламентария,* когда ответ (в течение до 30 дней или в иной согласованный срок) не требует оглашения на заседании палаты. Парламентарий вправе задавать вопросы представителям государственных органов, которые приглашаются на заседание палаты (хотя получить ответ и обсудить его хочет лишь парламентарий или группа парламентариев, приглашение направляется от имени палаты). Парламентарии имеют преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, право на прием в первоочередном порядке должностными лицами. Эти и другие права парламентария дают ему возможность участвовать в государственном управлении не только в коллегии (как члену палаты парламента, постоянного комитета, комиссии и др.), но и в персональном порядке. Кроме того, парламентарий имеет другие трудовые, социальные, материально-финансовые, бытовые права, парламентскую неприкосновенность, которые рассматриваются как гарантии деятельности законодателя.

Парламентарии работают в своих избирательных округах или в тех субъектах Федерации, откуда' они получили свою должность (члены Совета Федерации), или в тех, к которым он прикреплен партийным руководством (для депутатов Государственной Думы, избранных по спискам). Депутаты изучают поступившие к ним жалобы, заявления, принимают меры по защите законных прав и интересов граждан, ведут прием либо в приемной палаты, либо на месте (в округе, городе),

Парламентарий имеет обязанности, связанные с его участием в управлении государством. Каждый член парламента должен входить в состав постоянного комитета, постоянной комиссии и работать в них. Он должен присутствовать на заседаниях палаты, своего комитета, комиссии. Заседание палаты не может быть начато, если нет необходимого кворума (50% + 1 человек от списочного состава). Он должен поддерживать постоянную связь со своими избирателями, с избирателями определенного региона (для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, избранных по партийным спискам). Парламентарий должен ежегодно представлять в палату декларацию о доходах и об изменении своего имущественного положения, он не может заниматься другой оплачиваемой работой (кроме научной, преподавательской, творческой), должен соблюдать правила парламентской этики.

Полномочия Совета Федерации и его участие в управлении государством. Поскольку Совет Федерации — составная часть парламента, органа законодательной власти, то главное его полномочие — участие в законодательной деятельности. Согласно ст. 105 Конституции РФ, принятые Государственной Думой законы (по существу, законопроекты, законами они становятся позднее) направляются в Совет Федерации, который их одобряет или отклоняет. Совет Федерации может не согласиться с любым законом, принятым Думой. Такое несогласие — это вето верхней палаты, которое она использовала крайне редко. В случае несогласия Совета Федерации у Думы по большинству законов (кроме федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции) есть возможность преодолеть такое несогласие большинством в 2/з голосов от списочного (конституционного) состава Думы, тогда закон становится им (после подписи Президента РФ) в редакции, принятой Думой. Были единичные случаи (в 2001 г.), когда Дума не сумела преодолеть вето Совета Федерации.

Законы по некоторым вопросам должны подвергаться обязательному рассмотрению в Совете Федерации (законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты Государственной границы РФ, войны и мира). Отказ Совета Федерации одобрить такие законы также может быть преодолен 2/з голосов Думы.

Другие полномочия Совета Федерации включают вопросы, по которым решение может принять только он. Это:

1) *утверждение изменения границ между субъектами РФ.* Вопрос рассматривается после взаимного согласия субъектов, которые представляют в Совет Федерации текст соглашения, утвержденного их законодательными органами, и карту местности. Таких решений Совет Федерации принял несколько, в них речь шла о передаче некоторых населенных пунктов от одного субъекта Федерации к другому (Ивановская и Нижегородская области, Владимирская и Нижегородская области и др.);

2) *утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения.* Указ должен быть рассмотрен Советом Федерации не более чем в 72 часа с момента его представления в палату. Были случаи, когда указы о чрезвычайном положении не утверждались Советом Федерации (в 1995 г.). Указов о военном положении не было;

3) *решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами РФ.* Решение о направлении за пределы РФ военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) — Правительством РФ. Президент принимает решение о направлении воинских формирований на основе постановления Совета Федерации. Совет Федерации давал такое согласие на выделение воинских контингентов в состав сил ООН в количестве от 300 до 3616 человек в бывшую Югославию, Боснию и Герцеговину, Грузию, Косово;

4) *назначение выборов Президента РФ.* Совет Федерации должен назначить выборы на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент РФ. Срок от времени назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. При досрочном прекращении полномочий Президента РФ Совет Федерации назначает досрочные выборы (не позднее чем через три месяца), что и имело место в результате отставки Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999 г. (выборы были назначены на 26 марта 2000 г.). Во всех случаях, если Совет Федерации не назначит выборы, их назначает Центральная избирательная комиссия;

5) *отрешение Президента РФ от должности.* Это постановление принимается 2/з голосов Совета Федерации после получения из Государственной Думы принятого 2/з голосов постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда. Совет Федерации на своем заседании принимает решение о направлении этих документов в Конституционный Суд, а затем принимает решение;

6) *назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда.* В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г. (с поправками) и Регламентом Совета Федерации 2002 г. последний назначает председателя, его заместителей и членов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Что же касается Конституционного Суда, то Совет Федерации назначает только членов, а Председателя, его заместителей и судью-секретаря Конституционный Суд избирает сам тайным голосованием из состава назначенных судей. Кандидатуры для назначения судебных органов представляет Совету Федерации Президент РФ или по его поручению полномочный представитель Президента РФ в палате. Назначение происходит путем тайного голосования в палате. Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если оно не будет получено, Совет Федерации образует группу из своих членов для проведения консультаций с Президентом или поручает такие консультации председателю Совета Федерации. С 2002 г. Совет Федерации назначает также 10 представителей общественности в Высшую квалификационную коллегию судей;

7) *назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ.* Кандидатура представляется Президентом РФ (по его поручению). При тайном голосовании для назначения необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации, в ином случае должна быть представлена новая кандидатура (Президент РФ назначал и.о. Генерального прокурора и неоднократно представлял его на утверждение, но безуспешно). В 1999 г. Президент РФ временно отстранил Генерального прокурора от исполнения обязанностей, но Совет Федерации, трижды рассматривая представление Президента РФ об освобождении Генерального прокурора от должности, не принял такого решения (принял при представлении в четвертый раз в 2000 г.). В соответствии с Федеральным законом о прокуратуре (в редакции 1999 г.) Совет Федерации также назначает и освобождает от должности заместителей Генерального прокурора;

8) *назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.* Председатель и шесть аудиторов (всего их 12) назначаются на 6-летний срок. Председатель Счетной палаты должен иметь опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Он и его заместители не могут быть в родственных отношениях с Президентом РФ, председателями Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства и еще с рядом должностных лиц. Порядок назначения аналогичен предыдущему. Председатель Счетной палаты, его заместители, аудиторы могут быть досрочно освобождены от должности голосами 2/з общего состава Совета Федерации (половина аудиторов, назначаемых Государственной Думой, освобождается досрочно ею в таком же порядке). Остальные случаи досрочного освобождения связаны с достижением 65-летнего возраста, признания судом невменяемым.

Счетная палата ежеквартально представляет Совету Федерации отчет о ходе исполнения федерального бюджета (это же делается по отношению к Государствейной Думе), общие отчеты о работе, отчеты о результатах проверок. Совет Федерации, обсуждая эти отчеты, констатировал, что Правительство недостаточно реагирует на материалы проверок Счетной палаты, а аппарат Счетной палаты иногда используется для лоббирования частными группами и некоторыми фракциями в Государственной Думе;

9) *ратификация и денонсация международных договоров и международная деятельность.* Законы о ратификации международных договоров, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они рассматриваются и принимаются по общей процедуре. Совет Федерации рассматривает различные вопросы внешней политики, принимает заявления и обращения (правда, в меньшем количестве, чем Государственная Дума). С соответствующими комитетами и комиссиями Совета Федерации согласовывается назначение дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Вопросы международного сотрудничества решаются обычно по согласованию с Государственной Думой;

10) *назначение на должность и освобождение от должности части членов (5 из 15 человек) Центральной избирательной комиссии.* Эти лица назначаются на 5-летний срок из числа кандидатур, предлагаемых законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Эта процедура является довольно сложной, включает несколько этапов, рейтинговое голосование и голосование по назначению (большинством голосов списочного состава Совета Федерации). Голосование по каждой кандидатуре производится отдельно. Если не будут получены голоса, необходимые для утверждения всех пяти кандидатов, предлагаются новые кандидатуры. Прежние кандидатуры вторично не рассматриваются (в 1995 г. Совет Федерации прямо отверг такую попытку). Досрочное освобождение членов ЦИК от должности происходит тайным голосованием. Необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации;

11) Совет Федерации *вправе обращаться в Конституционный Суд* с запросами: о соответствии Конституции законов и иных нормативных актов; не вступивших в силу международных договоров; о толковании Конституции РФ; в связи с процедурой импичмента Президенту РФ. В большинстве случаев такие запросы должны делаться от имени Совета Федерации, в ряде случаев — от имени его руководителей, представителей хотя бы одного субъекта Федерации, 10 членов, пятой части членов Совета Федерации.

**Порядок деятельности Совета Федерации.** Поскольку Совет Федерации — бессрочно действующий орган (его состав обновляется в текущем порядке по мере избрания и назначения новых членов от субъектов РФ), то в данном случае не применяется понятие первого (организационного, конститутивного заседания, как это бывает в Государственной Думе после выборов, хотя и в Совете Федерации быва^ ют заседания, на которых обновляется его руководство, заменяются председатели комитетов, избираются председатели вновь созданных комитетов и т.д.).

Совет Федерации собирается на весеннюю (25 января — 15 июля) и осеннюю (16 сентября — 31 декабря) сессии. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания комитетов и комиссий палаты, парламентские слушания, проводятся Дни Совета Федерации в субъектах РФ, члены Совета Федерации работают в субъектах РФ (для этого им предоставляется до 10 дней в месяц). Заседания Совета Федерации, на которых он одобряет (не одобряет) законы, принятые Государственной Думой, решает другие вопросы, проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Совет Федерации заседает в своей резиденции в Москве, на ул. Большая Дмитровка, 14, но могут проводиться и выездные заседания (проводилось заседание в Санкт-Петербурге). Вне своей резиденции Совет Федерации работает также во время совместных заседаний с Государственной Думой, для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений глав иностранных государств (ст. 108 Конституции РФ), которые проводятся в Кремле.

Заседания правомочны в присутствии более половины членов Совета Федерации (проводится регистрация, перед голосованием может проводиться дополнительная регистрация). Заседания бывают очередными (в соответствии с графиком работы) и внеочередные, которые могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, комитета или постоянной комиссии (по вопросам, отнесенным к их ведению), либо по предложению не менее одной трети от общего (списочного) числа членов Совета Федерации. Предложение комитета, комиссии также должно быть поддержано не менее одной пятой от списочного числа членов Совета Федерации. Инициаторы созыва внеочередного заседания должны представить в Совет Федерации обоснование для этого, проект повестки дня, проекты актов, которые могут быть приняты, и др.

Заседания Совета Федерации — открытые. Закрытые заседания проводятся по предложению Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лица, председательствующего на заседании палаты, комитета, комиссии, группы членов Совета Федерации (не менее 25 человек). Без специального приглашения на открытых и закрытых заседаниях вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Правительства, члены Конституционного Суда РФ, судьи Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда и др. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях при условии их аккредитации в Совете Федерации. На заседаниях запрещается использование средств телефонной связи, радиосвязи, на закрытых заседаниях также средств фото- и видеотехники, звукозаписи.

Работа ведется на русском языке, но по заявлению, сделанному заранее, можно выступать на языках народов РФ (делается перевод на русский язык). На заседаниях возможны следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово докладчика, заключительное слово содокладчика, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, возможны предложения, справки, информация, заявление, обращение и др. Регламент устанавливает продолжительность каждого из этих видов выступлений (в диапазоне от одной минуты (выступление по мотивам голосования) до 15 минут (доклад). Нельзя выступать без разрешения председательствующего, отклоняться от темы, употреблять грубые выражения, призывать к насильственным действиям. В случае нарушений председательствующий делает предупреждение, а при повторении — отключает микрофон. Члены Совета Федерации вправе распространять на заседании материалы, подписанные ими и относящиеся к обсуждаемым вопросам.

Для участия Совета Федерации в управлении государством важное значение имеет «правительственный час». Он проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации в 12 часов 30 минут. На нем заслушиваются не более двух вопросов. Вопросы формулируются заранее в письменном виде, а подготовка проведения «правительственного часа» возлагается на какой-либо комитет (постоянную комиссию). Для ответа на вопросы могут быть приглашены члены Правительства РФ, Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка, Председатель Центральной избирательной комиссии, руководители других федеральных органов, органов субъектов Федерации и местного самоуправления. Решение о приглашении принимается большинством голосов от общего состава Совета Федерации. Инициатор приглашения может выступить по ответу (не более 5 минут). Членами Совета Федерации могут быть заданы дополнительные вопросы устно, прения по ним не открываются.

По итогам ответов Совет Федерации может принять постановление, обращение, рекомендации (в том числе в форме выписки из протокола) к Президенту РФ, Правительству РФ, дать поручение Счетной палате, комитету Совета Федерации или решить учесть информацию. Совет Федерации не может принимать решения о вотуме доверия или недоверия Правительству или членам Правительства. Ежегодно в рамках «правительственного часа» рассматриваются около 10 вопросов, в большинстве о проблемах экономического и социального развития страны.

Совет Федерации по вопросам своего ведения может проводить открытые и закрытые *парламентские слушания.* Они имеют своей целью привлечь внимание палаты, органов государства, а иногда и общественности страны к актуальным проблемам, содействовать выработке позиции палаты по этим вопросам. Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов, комиссий, группы членов Совета Федерации не менее 15 человек. Организационное проведение слушания возлагается на соответствующий комитет. Члены Совета Федерации, средства массовой информации оповещаются о предстоящих открытых слушаниях не позднее, чем за 10 дней. Утверждаются список приглашенных лиц; члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента РФ, многие руководители центральных федеральных органов, руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ вправе присутствовать на всех слушаниях, в том числе закрытых (например, касающихся вопросов государственной тайны).

Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего (обычно заместитель Председателя Совета Федерации или председатель комитета Совета Федерации), затем выступает представитель комитета, ответственного за проведение слушаний, или приглашенное для доклада лицо, после чего слово для выступления имеют члены Совета Федерации, приглашенные лица. Могут быть заданы вопросы докладчику, приглашенным экспертам. По результатам слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы, утверждаемые Советом Федерации, Советом палаты либо комитетом, ответственным за слушания. Обязательного характера эти решения не имеют. Ежегодно проводится около 15 парламентских слушаний.

Комитеты Совета Федерации проводят также «круглые столы», конференции, семинары по актуальным вопросам.

*Принятие решений* Советом Федерации осуществляется путем открытого или тайного голосования с использованием электронной системы или бюллетенями. Открытое голосование может быть поименным (каждый член Совета Федерации заявляет, за какое предложение он голосует). По существу обсуждаемых вопросов решение считается принятым, если за него голосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. По некоторым вопросам (поправки к Конституции, отрешение Президента от должности и др.) требуется квалифицированное большинство (2/з или иное) голосов. По процедурным вопросам (в том числе о выборе способа голосования) решение принимается голосами более половины членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, но не менее 46 (с 1999 г.). Голосование может быть также количественным, рейтинговым, альтернативным. Количественное представляет собой выбор варианта: «за», «против», «воздержался». Рейтинговое проводится одновременно по нескольким вопросам (кандидатурам), и результаты их сопоставляются, проходит вариант, собравший больше голосов. Альтернативное голосование — выбор лишь одного варианта из предложенных решений.

**Полномочия Государственной Думы и ее участие в управлении государством.** Компетенция Государственной Думы определена Конституцией РФ, некоторыми актами текущего законодательства. К ее полномочиям относятся:

1) *принятие законов.* Это главное полномочие Государственной Думы. Свои важнейшие решения она, как правило, облекает в форму законов;

2) *финансовые полномочия.* К их числу относятся: ежегодное утверждение государственного бюджета (в отличие от иных законов он Принимается в четырех чтениях), единого социального фонда, федеральных налогов и сборов, финансовых законов и др. Государственная Дума утверждает ежегодно отчет Правительства об исполнении государственного бюджета. Принимались также законы об изменении государственного бюджета в ходе его выполнения из-за возникших кризисных условий;

3) *дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ.* Государственная Дума должна рассмотреть кандидатуру в течение семи дней со дня внесения ее Президентом РФ или его полномочным представителем в Государственную Думу. Претендент на эту должность должен явиться в Думу и ответить на вопросы депутатов (не более 30 минут). Затем представители фракций и депутатских групп (но не любые депутаты) высказываются «за» или «против» кандидатуры. Решение о даче согласия принимается тайным голосованием или открытым голосованием, если за это выскажется большинство депутатов. Если кандидат будет отклонен Думой, Президент в течение недели представляет вторую кандидатуру, а если и эта будет отклонена — третью (также в течение недели). После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в нее. Конституционный Суд в постановлении 1998 г. указал, что можно трижды представлять не обязательно новые кандидатуры, а одну и ту же кандидатуру. Однако, как представляется, такие поступки будут свидетельствовать или о желании Президента РФ оказать давление на Думу (что и было осуществлено при троекратном представлении кандидатуры СВ. Кириенко в 1998 г., утвержденной в третий раз), либо о нежелании Президента РФ с ней сотрудничать и добиться ее роспуска;

4) *решение вопроса о доверии (недоверии) Правительству.* Вопрос о *доверии* ставит само Правительство (его Председатель). Если решение о доверии не принимается (не получает большинства голосов от общего состава Думы), ставится другое предложение — о недоверии. Если и оно не принимается (не получает такого же большинства), вопрос с обсуждения снимается. Правительство остается. Правительство РФ может ставить вопрос о доверии и вне связи с вопросом о недоверии, по своей инициативе.

Вопрос *о недоверии* ставится не по инициативе Правительства (как вопрос о доверии), а по инициативе Думы: группы депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа (т.е. 90 человек). Вопрос о недоверии рассматривается Думой в течение недели после его внесения. Председатель Правительства (его заместитель) может выступить в Думе в связи с постановкой вопроса о недоверии, задаются вопросы, происходит обсуждение (преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений). Постановление о недоверии Правительству может быть принято открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов палаты. В случае выражения недоверия Президент РФ может уволить Правительство в отставку, а может не делать этого. Если в течение трех последующих месяцев будет вынесен второй вотум недоверия, Президент РФ обязан либо уволить Правительство в отставку, либо распустить Думу. Случаев выражения двукратного недоверия не было.

Вопрос о доверии или недоверии относится только к Правительству в целом. Он не может быть поставлен в отношении отдельных министров, хотя Государственная Дума принимала постановления, рекомендующие Президенту РФ уволить некоторых министров (он этого не делал). На практике постановление о недоверии Правительству РФ было выражено один раз — в 1995 г. (Председатель Правительства В.С.Черномырдин). В ответ Правительство РФ поставило в Думе вопрос о доверии. Отказ в нем мог повлечь роспуск Государственной Думы. Этот вопрос не голосовался. Был достигнут компромисс: если второй раз вопрос о вотуме недоверия по предварительным подсчетам не наберет необходимого числа голосов, Правительство РФ отзывает из Думы свое предложение о доверии. Так и произошло;

5) *назначение на должности и освобождение от должностей некоторых высоких должностных лиц* (Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека), пятую часть членов Центральной избирательной комиссии. Кандидатура Председателя Центрального банка представляется Президентом РФ, Председатель Счетной палаты и половина ее аудиторов назначаются Государственной Думой по рекомендации ее комитета по бюджету, Уполномоченный по правам человека назначается после рейтингового голосования по кандидатурам, когда часть кандидатов отсеиваются. Для назначения необходимо большинство голосов от общего (списочного) состава Думы. Назначение Уполномоченного по правам человека имело место дважды (в 1994 и 1998 гг.), смещение - один раз (в 1995 г.). После рейтингового голосования назначаются также члены Центральной избирательной комиссии;

6) *объявление амнистии.* Это полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших уголовное преступление, замена наказания более мягким, снятие судимости с отбывших наказание. Государственная Дума объявляла амнистию своими постановлениями более 10 раз;

7) *выдвижение обвинения против Президента РФ для его отрешения от должности.* Предложение о выдвижении обвинения может быть внесено не менее чем третьей частью депутатов (150 человек). Оно должно содержать конкретные указания на признаки преступления. Далее избирается специальная комиссия (15 членов), ее председателя избирает Государственная Дума путем открытого голосования. Члены комиссии избираются общим списком по представлению депутатских объединений (они должны быть представлены в комиссии пропорционально). Специальная комиссия проверяет обоснованность обвинения (истребует материалы, приглашает на свои заседания различных лиц, привлекает экспертов и т.д.) и формулирует обвинение. Затем представитель комиссии делает доклад на заседании Государственной Думы. Решение о выдвижении обвинения должно быть принято Думой 2/з голосов. В мае 1999 г. обвинение было выдвинуто против Президента РФ Б.Н.Ельцина, но ни один из пяти пунктов не получил 2/з голосов;

8) *внешнеполитические полномочия.* Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы в связи с обращениями Президента РФ, докладами Правительства, по инициативе комитетов палаты, по собственной инициативе. Она принимает много обращений и заявлений, выражающих позицию Думы по различным международным вопросам, по вопросам внешней политики РФ;

9) *обращение в Конституционный Суд.* Государственная Дума от своего имени или по крайней мере пятая часть депутатов вправе обращаться с запросами в Конституционный Суд о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Правительства, нормативных актов субъектов РФ и некоторых других правовых документов.

**Порядок деятельности Государственной Думы.** Основные полномочия Государственная Дума осуществляет на пленарных заседаниях во время сессий (весенней — с 12 января по 20 июня и осенней — 1 сентября — 25 декабря). На практике, поскольку депутаты не успевали завершить рассмотрение законопроектов, сроки сессий часто продлевались (например, в 2001 г. до 14 июля). Заседания палаты открыты, они освещаются средствами массовой информации. Рещение о закрытом заседании принимается большинством голосов от общего числа. На открытых и закрытых заседаниях могут присутствовать Президент РФ, полномочный представитель Президента в Государственной Думе, члены Совета Федерации, члены Правительства и др. Статс-секретари (заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти), представляющие свои министерства и ведомства, могут присутствовать на открытых заседаниях, а на закрытых — по специальным пропускам. На заседаниях ведутся протоколы и стенограммы, при открытом заседании они публикуются.

Сессия складывается из разных форм деятельности палаты: пленарных заседаний, заседаний Совета Государственной Думы, заседаний комитетов и комиссий, работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и депутатских группах, а также с избирателями. Все эти мероприятия расписаны парламентом по дням недели, существует график.

Первоочередному рассмотрению на заседании подлежат вопросы, включенные в повестку дня, но не рассмотренные на предыдущем заседании; послания Президента РФ; законопроекты, внесенные Президентом РФ или Правительством РФ в качестве срочных; проекты федеральных законов о бюджете и бюджетной системе; о доверии Правительству и др.

Помимо обсуждения законопроектов, порядка дня на заседаниях Думы осуществляются другие мероприятия, о которых говорилось выше: вопросы и запросы депутатов, парламентские запросы (от имени палаты), «правительственный час», рассматривается вопрос о доверии и недоверии Правительству, есть час заявлений депутатов, проводятся парламентские слушания и др.

## 

## 3. Законодательный процесс

**Виды законов и понятие законодательного процесса.** Существует три вида законов Российской Федерации: федеральные законы (обыкновенные законы), федеральные конституционные законы и законы о поправках к Конституции РФ. Обыкновенные законы принимаются по широкому кругу вопросов (например, законы о противодействии политическому экстремизму или об обороте сельскохозяйственных земель 2002 г.). Конституционными законами в России называются те, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ по определенным вопросам, они детализируют конституционные положения (например, о референдуме, о Правительстве РФ, о Конституционном Суде РФ и др.). Конституционные законы принимаются большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Содержание законов о поправках видно из их названия. Они (кроме поправок к главам 1, 2 и 9, которые не могут быть приняты), принимаются по процедуре конституционных законов, но затем подлежат одобрению органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Все три вида законов принимаются по разным процедурам, которые объединяются термином «законодательный процесс».

Законодательный процесс — это система действий в парламенте, завершающаяся принятием или отклонением закона. Принятие закона состоит из шести стадий: 1) законодательная инициатива; 2) подготовка законопроекта к рассмотрению на пленарном заседании Думы; главное в этой стадии — обсуждение законопроекта в комитетах и других органах палаты; 3) обсуждение законопроекта на пленарном Заседании Думы; 4) принятие (или отклонение) закона Думой; 5) рассмотрение закона и одобрение (или неодобрение) Советом Федерации1; 6) промульгация (подписание, санкционирование и обнародование закона Президентом РФ) или отклонение закона главой государства. Если Совет Федерации не одобрит закон, возможны две *дополнительные* стадии: 1) создание и работа согласительной комиссии палат (наиболее обостренными были заседания согласительной комиссии палат летом 2000 г. по вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации); 2) повторное принятие закона Государственной Думой либо простым большинством (если Дума согласилась с предложениями Совета Федерации), либо двумя третями голосов (если не согласилась). Примером является преодоление вето Совета Федерации более чём 2/з голосов Думы 19 июля 2000 г. по вопросу о праве Президента РФ смещать с должности глав исполнительной власти субъектов Федерации при определенных условиях (нарушение федеральной Конституции и законов и отказ исправить это). Стадии рассмотрения в Совете Федерации может не быть, если принятый Государственной Думой закон не подлежит обязательному рассмотрению в нем (ст. 106 Конституции) или если в течение 14 дней законопроект не был рассмотрен в Совете Федерации (Конституционный Суд истолковал эту норму так: 14 дней исчисляются не с момента поступления закона из Думы в Совет Федерации, а с момента начала рассмотрения его в Совете Федерации).

*Дополнительные* две стадии появляются в законодательном процессе и при использовании Президентом РФ права вето: 1) принятие предложений Президента Думой и принятие закона в новой редакции; 2) преодоление вето 2/з голосов (от общего числа) в каждой палате и обязательная промульгация закона Президентом в этом случае.

Таким образом, в разных ситуациях число и характер стадий законодательного процесса могут быть неодинаковыми.

**Законодательная инициатива.** Это право внести законопроект (письменный текст), которому соответствует обязанность парламента его рассмотреть (при рассмотрении можно сразу отвергнуть). Такое право имеют только субъекты законодательной инициативы (предложения других лиц и органов можно представить или переслать в Федеральное Собрание, но это не влечет обязанности их рассмотреть). Законопроект вносится в Государственную Думу (Совет Федерации, если желает предложить законопроект, тоже вносит его в Думу), он обсуждается и принимается Думой. Только после этого он поступает в Совет Федерации.

*Субъектами права законодательной инициативы* являются: Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации. Эти органы и лица имеют право законодательной инициативы в широком объеме (исключая законопроекты о поправках к Конституции). Частичную законодательную инициативу (по вопросам их ведения) имеют Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд.

При внесении законопроекта в Думу должны быть представлены: пояснительная записка; текст законопроекта; перечень актов федерального законодательства, которые утрачивают силу или должны быть изменены в связи с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование (если закон потребует затрат); заключение Правительства РФ (если вносятся законопроекты по вопросам налогов, государственных займов и другие законопроекты финансового характера). На практике на такое заключение законопроект направляет Совет Государственной Думы.

**Подготовка законопроекта к рассмотрению.** Совет Государственной Думы назначает ответственный за законопроект комитет и включает проект в программу работ (на сессию или в календарь на месяц). Одновременно законопроект направляется \*в комитеты и комиссии Государственной Думы, в депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство (при необходимости — в Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд), а если законопроект относится к предметам совместного ведения Федерации и субъектов — в законодательные органы субъектов. Если более трети субъектов РФ высказываются против законопроекта, он не обсуждается, а возвращается на доработку. Если поступают альтернативные проекты по одному и тому же вопросу (а это бывает часто, иногда до 13 проектов), они предварительно изучаются в комиссиях, за основу принимается один, остальные используются в качестве поправок, дополнений.

Подготовленный для первого чтения в Государственной Думе проект направляется в Совет Государственной Думы для внесения на рас- . смотрение на пленарном заседании. Одновременно он рассылается Аппаратом Государственной Думы Президенту РФ, Совету Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, инициатору законопроекта.

**Обсуждение законопроекта.** На пленарном заседании обычно бывает три чтения (некоторые из них могут быть соединены), при обсуждении проекта государственного бюджета — четыре.

В *первом чтении* на пленарном заседании обсуждается *концепция* законопроекта, его актуальность, практическая значимость, дается оценка его соответствия Конституции РФ. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта (депутата, представителя соответствующего органа и др.). Затем следует содоклад представителя ответственного комитета. Далее по решению Думы возможны ответы на вопросы, затем следуют выступления (предложения, замечания) депутатских объединений, депутатов, полномочных представителей Президента и Правительства РФ в Государственной Думе, других лиц, приглашенных на обсуждение. По результатам обсуждения Дума путем голосования может принять законопроект в первом чтении и продолжать работу над ним (прежде всего, что делает инициатор и ответственный комитет, учитывающие замечания), может сразу принять его как закон, а может отвергнуть. В последнем случае законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит. После первого чтения законопроект, если он принят, рассылается в субъекты Федерации. Если более трети законодательных собраний субъектов РФ выскажутся против законопроекта, он не допускается до второго чтения, а создается согласительная комиссия Думы с представителями субъектов РФ.

Для *второго* чтения ответственный комитет вносит в проект поправки, составляет три таблицы поправок: рекомендуемых к принятию, к отклонению, и поправки, по которым комитетом не принято решений. Материалы представляются в Совет Государственной Думы, он назначает второе чтение.

На втором чтении сначала обсуждаются поправки, рекомендуемые комитетом к принятию, затем — к отклонению, наконец, таблица поправок, в отношении которых комитет не принял решения. Если возникает дискуссия, обсуждается каждая' поправка. После голосования по поправкам голосуется предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если проект не получил большинства голосов, он не считается отклоненным, а возвращается на доработку в комитет.

*Третье* чтение назначается Советом Государственной Думы для принятия законопроекта в качестве закона в целом. Предварительно текст направляется тем же органам и лицам, что и при подготовке первого и второго чтений. В ходе третьего чтения не допускается обсуждение закона в целом, его статей, внесение поправок. Возможны редакционные уточнения. В исключительных случаях может быть поставлен вопрос о возвращении ко второму чтению.

Государственная Дума может провести три чтения в один день, если предлагается бесспорный и срочный законопроект. Так были приняты поправки к закону о военной службе.

**Рассмотрение закона в Совете Федерации.** Государственная Дума все принятые ею законы направляет в Совет Федерации. Некоторые из них подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (законы по вопросам федерального бюджета и некоторым другим финансовым вопросам, международных договоров, государственной границы и др.). Другие законы не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они могут им рассматриваться, а могут не рассматриваться. Но если по истечении 14 дней после их получения в Совете Федерации он не приступил к их рассмотрению, такие законы считаются принятыми окончательно Государственной Думой и могут быть направлены ею после истечения 14 дней на подпись Президенту РФ. Такие факты имели место.

**Преодоление разногласий, возникших при отклонении федеральных законов Советом Федерации.** При отклонении федерального закона Советом Федерации у Государственной Думы есть несколько возможностей: 1) принять вторично закон в прежней редакции, но требуется 2/з голосов; 2) принять закон большинством общего числа голосов с изменениями, предложенными Советом Федерации (нужно учесть все изменения), а затем закон принимается Советом Федерации; 3) принять закон при частичном учете замечаний Совета Федерации большинством голосов и вновь направить в Совет Федерации; 4) создать согласительную комиссию на паритетных началах (из равного числа представителей Государственной Думы и Совета Федерации), в ее состав могут входить также работники аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы для преодоления разногласий по спорным положениям закона. Решения комиссии принимаются не большинством всех участников комиссии, а путем раздельного голосования представителей Государственной Думы и Совета Федерации открытым голосованием. В протоколе фиксируются: достигнутые соглашения, имеющиеся разногласия, предложения по их преодолению, невозможность преодоления разногласий данным составом комиссии (это имело место в 2000 г.). Государственная Дума при повторном рассмотрении закона рассматривает только предложения комиссии (и никакие другие), может их принять, отклонить. Принятый Думой закон в редакции согласительной комиссии передается в Совет Федерации. Если Дума не приняла закон в редакции согласительной комиссии и не согласна с предложениями Совета Федерации, она может принять его только 2/з голосов (это имело место). Таким образом, Дума может все-таки одна, без Совета Федерации, преодолев его вето, принять обыкновенный (не конституционный) закон. Совет Федерации без участия Думы принять закон никогда не может.

**Промульгация (обнародование) закона.** Принятый парламентом закон (в том числе только Государственной Думой, например, при преодолении вето Совета Федерации) направляется Президенту РФ для опубликования (т.е. официального издания в печатном органе) и обнародования (в других средствах массовой информации). Президент может подписать или в течение 14 дней со дня поступления к нему закона отклонить его (президентское вето). Президент РФ отклоняет законы довольно часто по разным причинам (противоречия Конституции РФ и ранее принятым законам (без изменения их), плохая редакция закона, его неясность, несогласие с отдельными положениями закона и т.д.). Конституционные законы и законы о поправках к Конституции Президент РФ отклонять не вправе, так как они приняты уже 2/з голосов и как бы заранее преодолели президентское вето. Если Президент подписал закон, то он в течение максимум семи дней должен быть опубликован, неопубликованные законы применению не подлежат.

Если закон Президентом РФ отклонен, возможны следующие последствия: 1) президентское вето преодолевается 2/з голосов в каждой палате; если хотя бы одна из них не соберет такого числа голосов, закон не принят; 2) палаты принимают предложения Президента РФ, и тогда закон принимается простым большинством голосов и идет на подпись Президенту РФ; 3) палаты учитывают некоторые предложения Президента, принимают закон простым большинством голосов, он идет на подпись к президенту, который решает: согласиться с исправленным текстом или вновь отклонить его; 4) если одна из палат пришла к решению не преодолевать вето, не принимать предложения Президента, а разрабатывать законопроект в новой редакции, законодательный процесс начинается снова.

Парламент РФ принимает в год иногда более сотни законов, иногда — множество десятков (иногда это поправки частного характера к действующим законам).

## 

## 4. Формы парламентского контроля

Законодательный процесс занимает большую часть времени в работе парламента, но его деятельность не исчерпывается этим. Как говорилось, парламент формирует многие другие высшие органы государства, активно занимается международными делами. Важнейшей частью деятельности парламента является контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Формы такого контроля в разных странах неодинаковы. В России возможен вотум недоверия Правительству РФ (но не отдельным министрам), отказ в доверии, Правительству РФ (если оно само ставит вопрос о доверии). Эти формы могут быть использованы только Государственной Думой, но не Советом Федерации. Обе палаты могут использовать парламентские слушания, когда обсуждается какой-либо важный вопрос жизни общества с приглашением на слушания различных должностных лиц, экспертов (обязательные решения на слушаниях не принимаются, возможны лишь рекомендации); «парламентский час» с приглашением министров для информации (обязывающие министров решения приниматься не могут); парламентский и депутатский запрос. Используется контрольная деятельность органов, созданных парламентом (Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека) и др.