Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ

Институт Бизнес - Права

Кафедра “Правового обеспечения управления ”

Курсовая работа

По дисциплине: “Парламентское право ”

На тему: “КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”

Выполнил студент

Очной формы обучения

Научный руководитель:

к.ю.н. Некрасов С.И.

Москва – 2008

Введение

В отличие от многих стран мира, где парламентские традиции складывались веками, в России первое представительное учреждение (в современном понимании этого термина) было созвано лишь в 1906 году. Оно получило название — Государственная Дума и просуществовало около 12 лет, вплоть до падения самодержавия, имея четыре созыва.

С 1918 по 1993 гг. парламентаризма, в полном смысле этого слова, в нашем государстве не существовало.

Одной из незыблемых правовых основ стабильности конституционного строя, закрепленной в ст. 10 Конституции России 1993 г.[[1]](#footnote-1), является проведение в жизнь принципа осуществления государственной власти на базе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которых самостоятельны, равноправны, независимы. Данный принцип в советском государстве реализован не был, и именно этим мы обязаны небогатому наследию в области парламентской практики. Не умаляя значения исполнительной и судебной властей, следует признать, что «первой среди равных», несомненно, является законодательная власть. Ей, по Конституции, отведено особое место, поскольку в ее прерогативы входит разработка и принятие законов, на которых строится организация и деятельность всего государства. Закрепленные в законах правила обязаны соблюдать органы исполнительной власти, на их основе функционирует судебная система. Следовательно, в «тройственном союзе» разделения властей Федеральное Собрание, как выразитель законодательной власти, выступает в роли основополагающего органа государственной власти, наделенного правами влиять на каждую из них.

Актуальность выбранной темы объясняется тем, что нынешняя парламентская практика в нашем государстве относительно молода и находится в стадии становления до сих пор.

Целью работы является детальное рассмотрение элементов конституционно-правового статуса нижней палаты нашего парламента, её структуры, порядка формирования, полномочий и роли в законодательном процессе.

Глава I. Структура Государственной Думы

Государственная Дума в Российской Федерации является палатой Федерального Собрания, органом законодательной власти. По Конституции Российской Федерации 1993 г.[[2]](#footnote-2) Государственная Дума формируется на основе прямых выборов и представляет население страны в целом. В состав Государственной Думы входят 450 депутатов, избираемых по партийным спискам, на основе пропорциональной избирательной системы, по единому федеральному избирательному округу.

Внутренняя организация данной палаты Федерального Собрания и порядок ее работы определяется Регламентом Государственной Думы, утвержденным постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД[[3]](#footnote-3). В Думе создаются партийные фракции, депутатские группы, образуются парламентские комитеты и комиссии.

Общее руководство Государственной Думой осуществляют избираемый ею Председатель (спикер), его заместители и Совет Думы, состоящей из Председателя Думы и его заместителей. Руководители комитетов входят в Совет палаты только с правом совещательного голоса. Государственная Дума является постоянно действующим органом. Осенняя сессия Думы в соответствии со статьей 40 ее Регламента продолжается с 1 сентября по 25 декабря, а весенняя — с 12 января по 20 июня.

Председатель Государственной Думы и его заместители избираются из числа депутатов Думы тайным голосованием, но палата может принять решение и о проведении открытого голосования.

Кандидаты, давшие согласие выдвигаться на эту должность, обязаны выступить на заседании палаты и ответить на вопросы депутатов Государственной Думы. Самоотвод принимается без голосования. Избранным на данную должность считается кандидат, за которого проголосовало более половины от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если на должность Председателя Государственной Думы было выдвинуто более двух кандидатов и никто из них не набрал требуемого числа голосов, то проводится второй тур голосования, когда баллотируются два кандидата, получившие наибольшее число голосов. При этом каждый депутат Государственной Думы может голосовать только за одного кандидата. Избранным по итогам второго тура считается кандидат, за которого также проголосовало более половины от общего числа депутатов. В противном случае Государственная Дума проводит повторные выборы Председателя либо принимает решение о выборах первого заместителя и заместителей Председателя Государственной Думы, после чего снова возвращается к изложенной процедуре. При этом допускается повторное выдвижение ранее выдвигавшихся кандидатов.

Выборы заместителей Председателя Государственной Думы проводятся по аналогичной схеме, но Регламент предусматривает возможность при решении данного вопроса проголосовать списком за предложенных кандидатов.

Председатель Государственной Думы выполняет следующие функции:

- ведет заседания палаты;

- ведает вопросами внутреннего распорядка;

- организует работу Совета Государственной Думы;

- осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы;

- назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Думы с согласия Совета Государственной Думы и по представлению Комитета Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

- назначает на должность и освобождает от должности первого заместителя Руководителя Аппарата -управляющего делами Государственной Думы с согласия Совета Государственной Думы и по представлению Руководителя Аппарата Государственной Думы;

- представляет палату во взаимоотношениях с Президентом России, Советом Федерации, Правительством России, субъектами Российской Федерации, Конституционным Судом России, Верховным Судом России, Высшим Арбитражным Судом России, Генеральным прокурором, Центральной избирательной комиссией, Центральным банком, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, со Счетной палатой, с общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международными организациями;

- участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом для разрешения разногласий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации;

- направляет поступивший в Государственную Думу законопроект и материалы к нему в депутатские объединения для сведения и в комитет Думы в соответствии с вопросами его ведения;

- подписывает постановления Государственной Думы;

- направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные Государственной Думой проекты законов и принятые федеральные законы;

- направляет Президенту принятые федеральные законы;

- издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции;

- представляет к назначению на должность и к освобождению от должности постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде России.

Необходимо подчеркнуть, что в соответствии с Регламентом Государственной Думы палата вправе отменить любое распоряжение или поручение Председателя.

Заместители Председателя Государственной Думы замещают Председателя в его отсутствие, а также по его поручению ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с распределением обязанностей.

В Государственной Думе для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы (ст. 13—15 Регламента Государственной Думы[[4]](#footnote-4)). В его состав с правом решающего голоса входят Председатель Думы и его заместители. Кроме этого, в работе Совета с правом совещательного голоса участвуют председатели комитетов. Любой депутат Государственной Думы вправе присутствовать на заседании Совета и вносить предложения по проекту порядка работы палаты.

Основные функции Совета Государственной Думы:

♦ формирование проекта примерной программы законопроектной работы на текущую сессию;

♦ принятие решений о включении в эту программу того или иного законопроекта;

формирование календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц;

установление порядка работы палаты на очередное заседание;

созыв внеочередных заседаний палаты по предложению Президента РФ или по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, или по предложению ее Председателя;

назначение соответствующего комитета Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта, внесенного субъектом права законодательной инициативы (если вопросы законопроекта относятся к ведению и другого комитета, то назначает его соисполнителем), направление его для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, а в случае необходимости — другим субъектам права законодательной инициативы и определение срока подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;

направление законопроекта (вместе с материалами к нему), подготовленного ответственным комитетом палаты к рассмотрению Государственной Думой, и материалов к нему Президенту Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему в Государственную Думу данный законопроект, в Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы;

принятие, по предложению комитетов Государственной Думы, решения о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы при отсутствии необходимых документов;

принятие решения о проведении парламентских слушаний;

принятие решения о награждении Почетной грамотой Государственной Думы.

Необходимо отметить, что Дума вправе отменить решение Совета.

Немаловажная роль в ее деятельности отводится депутатским объединениям (ст. 16—18 Регламента). По Регламенту все фракции обладают равными правами.

Следует сказать, что депутатское объединение, сформированное на основе партийного списка, прошедшего в Думу по федеральному избирательному округу, именуется фракцией и подлежит регистрации независимо от числа ее членов.

Регистрацию фракций осуществляет Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы на основании:

- сообщения Центральной избирательной комиссии о результатах выборов;

- письменного уведомления руководителя фракции об ее образовании;

- протокола организационного собрания фракции, который включает решение о целях ее образования, официальном названии, списочном составе, а также о лицах, уполномоченных выступать от имени фракции и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях;

- письменных заявлений депутатов Государственной Думы о вхождении во фракцию.

После прекращения полномочий Временной комиссии регистрацию вновь образуемых депутатских групп, контроль за изменениями в составах депутатских объединений, а также принятие решения о прекращении деятельности депутатской группы осуществляет Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Думы.

Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении.

В соответствии со статьей 101 Конституции России Государственная Дума из числа депутатов палаты образует комитеты и комиссии.

Комитеты Государственной Думы, в рамках своей компетенции, осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой, а также подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений.

В соответствии с решением палаты они подготавливают запросы в Конституционный Суд России, а в соответствии с решением Совета пли по поручению Председателя Думы осуществляют подготовку проектов постановлений о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд.

Кроме того, они организуют парламентские слушания, дают заключения и вносят предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета и, наконец, организуют свою собственную деятельность.

Государственная Дума может создавать комиссии, деятельность которых может быть ограничена определенным сроком или конкретной задачей.

В соответствии со статьей 20 Регламента Государственная Дума образует следующие комитеты:

Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству;

Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;

Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов;

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам;

Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам;

Комитет Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму;

Комитет Государственной Думы по собственности;

Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям;

Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи;

Комитет Государственной Думы по обороне;

Комитет Государственной Думы по безопасности;

Комитет Государственной Думы по международным делам;

Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками;

Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике;

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;

Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

Комитет Государственной Думы по информационной политике;

Комитет Государственной Думы по охране здоровья;

Комитет Государственной Думы по образованию и науке;

Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи;

Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам;

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию;

Комитет Государственной Думы по экологии;

Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций;

Комитет Государственной Думы по делам национальностей;

Комитет Государственной Думы по культуре;

Комитет Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока;

Комитет Государственной Думы по физической культуре и спорту.

Данный перечень не является исчерпывающим, и в случае необходимости палата может образовать и другие комитеты. Комитеты образуются на срок, не превышающий срок полномочий Государственной Думы данного созыва. Каждый комитет имеет соответствующее положение о своей деятельности, которое утверждается постановлением палаты.

Комитеты и комиссии, как правило, образуются на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется палатой, но не может быть менее 12 и более 35 депутатов палаты. Как правило, в комитетах создаются подкомитеты по основным направлениям деятельности.

Председатели комитетов, комиссий и их заместители избираются палатой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы по представлению фракций и депутатских групп. Но голосование может проводиться и по единому списку. Состав комитета, комиссии утверждается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов.

Быть членом одного из комитетов (не более!) является обязанностью каждого депутата Государственной Думы, за исключением Председателя, его заместителей и руководителей депутатских объединений. Заседания комитета, комиссии проводятся не реже двух раз в месяц. В заседании комитета с правом совещательного голоса могут принимать участие депутаты, не входящие в состав данного комитета или комиссии, а также вправе присутствовать полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель федерального Правительства в Государственной Думе, представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании комитета, комиссии, а также статс-секретари — заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти. На заседание могут быть приглашены эксперты, а также представители заинтересованных государственных органов, общественных объединений и средств массовой информации.

Комитеты могут проводить совместные заседания, но решения принимаются ими раздельно. Они вправе привлекать к своей работе различных экспертов, запрашивать необходимые документы и материалы у руководителей государственных органов и иных организаций.

Как уже упоминалось, кроме комитетов Государственная Дума образует следующие комиссии:

- по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики;

- для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах;

- по вынесению заключения о выдвижении обвинения против Президента России; и т.д.

До января 2004 года существовали две постоянные комиссии: первая — по этике, вторая — мандатная.

Что касается мандатной комиссии, то в части обеспечения своей деятельности она имела статус комитета Государственной Думы и действовала в соответствии с постановлением Государственной Думы от 26 января 2000 г., из которого следовало, что данная комиссия Государственной Думы образована для предварительного рассмотрения и подготовки к рассмотрению палатой некоторых вопросов, касающихся статуса депутата Государственной Думы, в составе 21 депутата, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. Численный и персональный составы Комиссии могли быть изменены постановлением палаты.

Из числа своих членов Комиссия избирала заместителя председателя и секретаря Комиссии.

В нее не могли входить ни Председатель Государственной Думы, ни его заместители.

Комиссия предварительно рассматривала и готовила к рассмотрению Государственной Думой следующие вопросы:

- о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы;

- о разрешении на задержание, арест, личный досмотр депутата Государственной Думы, а также на проведение у него обыска (по представлению Генерального прокурора Российской Федерации);

- о разрешении на привлечение депутата Государственной Думы к уголовной или административной ответственности в связи с передачей дела в суд (по представлению Генерального прокурора Российской Федерации).

Кроме этого, в связи с обращениями депутатов Комиссия, по поручению палаты, рассматривала вопросы о нарушениях статуса депутата (за исключением вопросов, отнесенных к ведению Комиссии Государственной Думы по этике).

Комиссия также готовила проекты соответствующих постановлений Думы по указанным вопросам.

Заседания проводились по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц, и являлись, как правило, открытыми, но по решению, принимаемому большинством голосов членов Комиссии, заседания могли быть объявлены закрытыми.

Решение Комиссии принималось большинством голосов от общего числа членов Комиссии, присутствующих на заседании.

В обязанности Председателя Комиссии входило:

- организация работы Комиссии;

- созыв и проведение ее заседаний;

- представительство Комиссии в отношениях с органами государственной власти, организациями, комитетами и комиссиями Государственной Думы, депутатскими объединениями в Государственной Думе, со средствами массовой информации;

- выступление на заседаниях Государственной Думы с сообщениями о деятельности Комиссии;

- информирование Государственной Думы о замещении вакантных депутатских мандатов;

- внесение Руководителю Аппарата Государственной Думы представления о назначении на должность и об освобождении от должности работников аппарата Комиссии, направление и координация деятельности руководителя аппарата Комиссии.

В отсутствие председателя Комиссии его функции выполнял его заместитель.

Член Комиссии не голосовал при рассмотрении Комиссией вопроса, касающегося его лично, и мог отказаться от участия в рассмотрении какого-либо вопроса, изложив председателю Комиссии мотивы своего отказа.

Информация, полученная Комиссией в ходе рассмотрения вопроса, могла быть использована только в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации», и в соответствии с Положением о мандатной комиссии.

С принятием изменений в ныне действующий Регламент Государственной Думы представляется возможным и скорое появление Положения о комиссии по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

Глава II. Порядок работы Государственной Думы

В соответствии со статьей 99 Конституции РФ Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после своего избрания, но Президент России может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого срока.

Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя заседания палаты ведут представители депутатских объединений поочередно.

На первом заседании открытым голосованием палата избирает:

- Счетную комиссию;

- Временную комиссию Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

- Временный секретариат.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. На заседания палаты могут быть приглашены эксперты, представители различных органов, объединений, научных учреждений. Но вместе с тем Государственная Дума может принять и решение о проведении закрытого заседания, если данное предложение внесено председательствующим, Советом Государственной Думы, Президентом России, каким-либо комитетом или депутатским объединением, а также Председателем Государственной Думы или Председателем российского Правительства.

В этом случае представители средств массовой информации на закрытые заседания палаты не допускаются. На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 40 Регламента Государственная Дума собирается на сессии: весеннюю — с 12 января по 20 июня; осеннюю — с 1 сентября по 25 декабря, во время которых проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и в депутатских группах, а также с избирателями.

Рабочая неделя палаты в соответствии со статьями 40, 41, 42 Регламента определена следующим образом: по средам и пятницам проходят пленарные заседания; по вторникам и четвергам — заседания Совета Государственной Думы; по понедельникам и четвергам — заседания комитетов и комиссий; по вторникам проводятся парламентские слушания, работа депутатов в комитетах, комиссиях, во фракциях и в депутатских группах.

Кроме этого, каждая последняя неделя месяца предназначена для работы депутатов с избирателями.

Каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится «правительственный час» — для ответов Председателя и членов Правительства, Генерального прокурора, Председателя Банка России, Председателя Центральной избирательной комиссии, руководителей иных федеральных органов государственной власти и местного самоуправления. Приглашения указанным должностным лицам направляются не позднее чем за пять дней до проведения «правительственного часа».

Кроме этого, по пятницам может проводиться так называемый «час заявлений» для выступления представителей депутатских объединений, комитетов, комиссий и депутатов.

Заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих на заседании депутатов и считается действительным, если на нем присутствует большинство депутатов.

О невозможности присутствовать на заседании палаты депутат заблаговременно информирует руководителя депутатского объединения либо председателя комитета, комиссии, палаты.

Депутат, выступающий в Государственной Думе, не вправе нарушать правила депутатской этики - употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям.

Государственная Дума может направить парламентский запрос Председателю Правительства, членам Правительства, Генеральному прокурору, Председателю Банка России, Председателю Центральной избирательной комиссии, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты России, руководителям органов государственной власти и местного самоуправления, а также Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц.

Но при этом следует учитывать, что не допускается вмешательство члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в оперативно-розыскную или уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, а также вмешательство в судебную деятельность.

Регламент Государственной Думы предусматривает, что должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать на него ответ в устной или письменной форме в течение 15 дней со дня получения данного запроса или в иной, установленный палатой срок. Аналогичный порядок предусматривается и для депутатского запроса. Отличие в данном случае состоит лишь в том, что запрос депутата направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании палаты.

Заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с разработанной Советом палаты примерной программой законопроектной работы на текущую сессию. Законопроекты включаются в проект порядка работы палаты в следующей последовательности:

- рассматриваемые в третьем чтении;

- рассматриваемые во втором чтении;

- рассматриваемые в первом чтении.

Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:

- послания и обращения Президента Российской Федерации;

- законопроекты, срочно внесенные Президентом или Правительством России;

- проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год и о бюджетной системе;

- федеральные конституционные законы и федеральные законы, возвращенные в Государственную Думу на повторное рассмотрение в случае наложения «вето» Советом Федерации или Президентом;

- нормативные правовые акты Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, имеющие статус законодательной рекомендации Союза;

- проекты федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации;

- проекты постановлений о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации;

- проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией России к ведению Государственной Думы;

- проекты Регламента и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений и дополнений.

На заседании Государственной Думы председательствующий не вправе комментировать выступления депутатов Государственной Думы, давать их характеристику, высказывать собственное мнение по обсуждаемым вопросам. Для того чтобы принять участие в обсуждении, ему необходимо записаться в общем порядке для выступления и передать свои функции одному из заместителей до принятия соответствующего решения по данному вопросу. В случае открытого голосования ему надлежит голосовать последним.

Заседания Государственной Думы проводятся в рабочие дни: утренние — с 10 до 14 час. (с перерывом с 12 до 12 час. 30 мин.); вечерние — с 16 до 18 час.

В соответствии с частью 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания, на которых депутатами Государственной Думы и приглашенными могут обсуждаться: законопроекты, требующие публичного обсуждения; международные договоры, представленные на ратификацию; проект федерального бюджета, отчет о его исполнении, а также направленные в Государственную Думу рекомендательные законодательные и иные правовые акты Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и других межпарламентских организаций СНГ, включающих делегацию Федерального Собрания. Кроме этого, на парламентских слушаниях возможно обсуждение и других важнейших вопросов внутренней и внешней политики.

Комитеты и комиссии, организующие проведение данных слушаний, определяют состав приглашенных лиц, информируют о теме слушаний, времени и месте их проведения, используя средства массовой информации в срок, который должен завершиться не позднее чем за десять дней до начала слушаний.

Парламентские слушания также могут проводить по инициативе Совета Государственной Думы и депутатских объединений. Как правило, парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации, общественных объединений и общественности, но Совет Государственной Думы по предложению организующего слушания комитета может принять решение о проведении закрытых слушаний.

Президент Российской Федерации, его полномочный представитель в Государственной Думе, Председатель Совета Федерации и его члены, Председатель Правительства РФ и его члены, полномочный представитель Правительства России в Государственной Думе, члены Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Счетной палаты России и его заместители, аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Генеральный прокурор России, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ вправе участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях.

Парламентским слушаниям посвящена глава 6 Регламента Государственной Думы. Процедура данного мероприятия заключается в следующем. Слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего, который информирует о существе обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем предоставляется слово (до 20 минут) представителю ответственного комитета, после чего выступают участвующие в парламентских слушаниях депутаты Государственной Думы и приглашенные лица.

Как правило, парламентские слушания заканчиваются принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу, которые принимаются путем одобрения большинством участвующих в слушаниях депутатов. Рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться в печати, а материалы закрытых слушаний предназначаются только для депутатов Государственной Думы, Президента и Правительства Российской Федерации, а также государственных органов, чьи представители принимали участие в этих слушаниях.

Кроме этого, в соответствии с Регламентом по инициативе комитета, комиссии либо депутатского объединения могут проводиться совещания, «круглые столы», семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Государственной Думы.

Обеспечение деятельности Государственной Думы, депутатских объединений, Совета палаты, комитетов и комиссий Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы. Деятельность Аппарата Государственной Думы определяется действующим законодательством РФ и Положением об Аппарате Государственной Думы.

Структура, штаты, размер оплаты труда и условия материально-технического обеспечения работников Аппарата, а также расходы на его содержание определяются Председателем Государственной Думы по представлению Руководителя Аппарата.

Аппарат фракции формируется соответствующей фракцией. Депутатские объединения сами осуществляют подбор и расстановку кадров своих аппаратов, а также руководство и контроль за их деятельностью.

Расходы на содержание аппарата фракции определяются с учетом ее численности и предусматриваются в смете расходов на содержание Государственной Думы.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть также и поименным.

Действующим Регламентом Думы (ст. 83) предусмотрено, что голосование с использованием электронной системы может быть:

количественным (выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался»), когда подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся по каждому голосованию;

рейтинговым (ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в которых может принять участие каждый депутат), когда предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях по каждому голосованию производится только по окончании голосования по всем вопросам;

альтернативным (только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование), когда подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении производятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование;

качественным (альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: «очень плохо», «плохо», «удовлетворительно», «хорошо» и «очень хорошо»).

В соответствии с Регламентом депутат обязан обеспечить надлежащее хранение и использование карточки для голосования и лично осуществлять свое право на голосование. Кроме этого, Регламентом закреплено положение о том, что отсутствовавший во время голосования депутат не вправе подать свой голос по истечении времени, отведенного для голосования.

При наличии более двух вариантов решения голосование может быть проведено в два тура. В первом туре допускается голосование каждого депутата за любое количество предложенных вариантов. Второй тур голосования проводится по двум вариантам, получившим наибольшее число голосов в первом туре.

Глава III. Полномочия Государственной Думы

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами Государственная Дума принимает постановления:

- об одобрении проекта закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проекта федерального конституционного закона, о принятии федерального закона;

- о согласии Президента Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

-о недоверии Правительству Российской Федерации;

- о доверии Правительству Российской Федерации;

- о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

- о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов;

- о назначении на должность и освобождении от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

- об объявлении амнистии;

- о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации;

- о запросе в Конституционный Суд Российской Федерации;

- о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации;

- о парламентском запросе;

- по другим вопросам в рамках своей компетенции.

Проекты постановлений вместе с текстом заявления, обращения или парламентского запроса вносятся на Совет Государственной Думы не позднее чем за три дня до заседания палаты.

Кроме этого, проект постановления может быть внесен Президентом России, Советом Федерации, его членами, депутатами Государственной Думы, депутатскими объединениями, комитетами и комиссиями Государственной Думы, федеральным Правительством, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, а также Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным судами Российской Федерации по вопросам их ведения. Все проекты постановлений вносятся на рассмотрение палаты только при наличии заключения Правового управления.

В Конституции Российской Федерации предусмотрены различные процедуры назначения должностных лиц: самостоятельно Президентом или же при участии других должностных лиц или органов, причем это участие может быть различно по форме и по содержанию. Председатель Правительства России назначается Президентом Российской Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). Однако в решении этого вопроса участвует законодательная власть в лице Государственной Думы (п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Это полномочие Государственной Думы связано с реализацией принципа разделения властей, что обеспечивается системой сдержек и противовесов во взаимоотношениях властей. Согласно пункту «г» ст. 83 Конституции РФ Государственная Дума должна принимать решение по кандидатуре, представленной Президентом России.

Реализация Государственной Думой рассматриваемого полномочия связана с соблюдением условий, установленных в статье 111 Конституции РФ.

Первое условие ограничивает Думу по времени при рассмотрении вопроса о выражении согласия Президенту на назначение на должность Председателя Правительства — в течение недели со дня внесения Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства.

Другим условием, в определенной степени сдерживающим свободу Государственной Думы при определении своей позиции по кандидатуре на должность Председателя Правительства, является положение части 4 ст. 111. В Конституции России установлено, что в случае трехкратного принятия Думой решения об отклонении представленных Президентом кандидатур на должность Председателя Правительства Президент без предварительного согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Условия реализации Государственной Думой полномочий в вопросе назначения Председателя Правительства являются юридическими средствами содействия выработке Государственной Думой и Президентом общей позиции по кандидатуре Председателя Правительства и элементом системы сдержек и противовесов.

Однако если при реализации конституционных условий назначения Председателя Правительства возникли разногласия между Президентом и Государственной Думой, то согласно части 1 ст. 147 Регламента Думы (1998 г.) Президент вносит на согласование палаты «новую» кандидатуру.

Конституция не требует, чтобы при втором и третьем представлениях фигурировала «новая» кандидатура, но она и не исключает этого. В части 4 ст. 111 Конституции РФ установлено: «После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы».

Президент вправе считать, что статья 111 Конституции РФ не обязывает его непременно каждый раз предлагать новое лицо главы Правительства Думе. Новым является, по сути, следующее официальное внесение кандидатуры. Вместе с тем Президент может предпочесть в надежде на поддержку предлагаемой им фигуры согласование позиций, дополнительные аргументы, работу с депутатами, фракциями и депутатскими группами и т.д.

Конституционный Суд Российской Федерации поставил точку в споре о том, вправе ли Президент России неоднократно предлагать одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства. В постановлении Конституционного Суда от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений Конституции Российской Федерации дано разъяснение части 4 ст. 111 Конституции РФ. Государственная Дума в своем запросе в Конституционный Суд исходила из того, что Президент России реализует свое право распустить Думу в случае трехкратного отклонения предложенных им кандидатур на пост Председателя Правительства только в случае, если он предлагал Думе три разные кандидатуры и все они были отклонены. Конституционный Суд в своем толковании обозначил, что «Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата». И все же, полагаем, абсолютно нелогичным является трехкратное предложение Президентом одной и той же кандидатуры, неприемлемой для Государственной Думы. Несмотря на то что Президент вправе выбирать и представлять кандидатуры Председателя Правительства изначально по своей инициативе и право выбора Государственной Думы ограничено представленными Президентом кандидатурами, нецелесообразно ставить под сомнение самостоятельность Думы в решении этого вопроса. Она должна иметь реальную возможность выбирать из представленных кандидатур ту, которую считает наиболее приемлемой. Ситуация, при которой Президент трижды предлагает одну и ту же кандидатуру, очевидно, говорит о том, что Президент либо оказывает давление на Думу, пытается подчинить ее своей воле, либо не желает сотрудничать с данной Государственной Думой в существующем составе, сознательно идет на конфликт и провоцирует ее роспуск. Это подтверждает пример с кандидатурой С.В. Кириенко, трижды внесенной Президентом для получения согласия Государственной Думы. Другой стороной конфликта 1998—1999 гг. являлась слишком частая смена Председателей Правительства. Только за полтора года сменилось шесть премьер-министров, причем мнение Государственной Думы при назначении многих из них просто не учитывалось. Естественно, это мешает согласованному функционированию и взаимодействию высших органов государственной власти.

Регламент Государственной Думы (ст. 144—148) предусматривает следующую процедуру согласования кандидатуры Председателя Правительства в Думе.

Президент РФ официально представляет в палату кандидата на должность, и палата в течение недели со дня внесения обязана рассмотреть данную кандидатуру.

В свою очередь, кандидат представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства и отвечает на вопросы депутатов.

По окончании этой процедуры представители фракций и депутатских групп высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Решение принимается по усмотрению палаты тайным или открытым голосованием.

Согласие считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Государственной Думой данной кандидатуры Президент в течение недели со дня ее отклонения вносит предложение о новой кандидатуре. Процедура рассмотрения остается прежней. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленного Президентом кандидата на должность Председателя Правительства Президент назначает Председателя Правительства России, распускает Думу и назначает новые выборы.

Итак, действующая российская Конституция закрепляет достаточно жесткую для парламента (по последствиям) процедуру дачи согласия на назначение главы Правительства. Вместе с тем предусмотренная в статье 117 Конституции РФ возможность вынесения Государственной Думой вотума недоверия Правительству есть проявление реального действия механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей, что представляет собой стабилизирующий фактор во взаимоотношениях Президента и Государственной Думы при решении вопроса о судьбе Правительства.

Выражение недоверия (либо в других странах — резолюция порицания) Правительству России (в соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции РФ) — один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство. Данная процедура происходит в следующем порядке. Группа депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы выносит мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству, которое подается в Совет Государственной Думы в письменной форме с приложением проекта постановления палаты и списка депутатов — инициаторов выражения недоверия. Палата обязана рассмотреть данный вопрос в недельный срок после его внесения. В ходе обсуждения задаются вопросы Председателю Правительства и другим его членам, депутаты высказываются за выражения недоверия или против него. Преимущественное право на выступление в этом случае принадлежит представителям депутатских объединений. Последнее слово предоставляется Председателю Правительства.

Если в ходе обсуждения депутаты — инициаторы выражения недоверия отзовут свои подписи и при этом численность депутатов, внесших указанное предложение, станет менее одной пятой от общего числа, то данный вопрос снимается с обсуждения без дополнительного голосования.

Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации может быть принято как открытым, так и тайным (по решению палаты) голосованием. Предложение о выражении недоверия Правительству считается отклоненным, если оно не набрало большинства голосов депутатов.

После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума повторно выразит недоверие Правительству в течение трех месяцев, Президент либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу.

Нужно сказать, что в соответствии с частью 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства может сам поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. В таком случае Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству во внеочередном порядке по ранее описанной процедуре.

Рассматривая вопрос о вотуме недоверия, можно говорить об ответственности Правительства перед Государственной Думой на условиях, предусмотренных пунктами 3 и 4 ст. 117. По российской Конституции пределы этой ответственности фактически определяются Президентом. При выражении недоверия (или отказе в доверии) Правительству Президент принимает решение либо об отставке Правительства, либо о досрочном роспуске Государственной Думы. Оценивая значение вотума о доверии, нельзя не отметить его последствий для федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Вместе с тем Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания по основаниям, упомянутым в статье 117, а также в период действия военного и чрезвычайного положения и в течение шести месяцев перед окончанием срока полномочий Президента (ч. 3, 5 ст. 109 Конституции РФ). Следовательно, в эти периоды у Президента нет альтернативы — возможна только отставка Правительства. Однако в другие периоды досрочный роспуск может быть весьма реальным для Государственной Думы в случае неодобрения ею деятельности Правительства.

Итак, парламентские традиции формирования руководства Правительства страны еще только складываются. Однако если возникнет правительственный кризис, то его преодоление должно осуществляться Президентом России с учетом мнений и рекомендаций Государственной Думы по кандидатурам на пост главы Правительства. Конституция создала основу для взаимодействия всех ветвей власти, но она определяет лишь юридические условия совместной работы Президента и Федерального Собрания. Необходимы также благожелательный психологический климат взаимоотношений и высокая политическая культура. В будущем, вероятно, возникнет потребность во внесении определенных корректив в порядок назначения Председателя и членов Правительства с учетом баланса политических сил в парламенте и обществе в целом. Кроме этого, палата производит назначение на должности:

- Уполномоченного по правам человека (предложения о кандидатах могут вноситься Президентом России, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе);

- Председателя Счетной палаты России и половины состава ее аудиторов (кандидатура Председателя Счетной палаты представляется Комитетом Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам). Процедура назначения определена статьями 159—164 Регламента Государственной Думы;

- Председателя Центрального банка России, членов Совета директоров Банка России и представителей Государственной Думы в состав Национального банковского совета (кандидатуру Председателя Банка России представляет Президент.

Следует отметить и такой аспект в деятельности Государственной Думы, как участие в процедуре отрешения от должности Президента России. Конституция устанавливает, что Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности только верхней палатой парламента — Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления

Процедуре выдвижения обвинения против российского Президента посвящена глава 22 Регламента Государственной Думы. Отрешение Президента от должности может быть начато при внесении соответствующего предложения по инициативе не менее чем одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы.

Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту России и должно быть направлено на заключение специальной комиссии, образованной палатой, для оценки соблюдения процедуры и обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов с учетом пропорционального представительства депутатских объединений.

Данная комиссия призвана проверить обоснованность выдвинутого обвинения, соблюдение кворума, правильность подсчета голосов, а также соблюдение других процедурных правил до принятия палатой соответствующего решения о выдвижении обвинения.

Комиссия на своих заседаниях заслушивает сообщения выступающих об известных им фактах по существу данного вопроса и рассматривает необходимые документы, заслушивает представителя Президента и выносит соответствующее заключение, после чего вопрос подлежит рассмотрению на заседании Государственной Думы.

По итогам обсуждения палата двумя третями голосов принимает постановление о выдвижении обвинения. Постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней и в пятидневный срок направляется на заключение в Совет Федерации, Конституционный и Верховный Суды. При отсутствии поддержки большинства в две трети голосов палата оформляет постановление об отказе в выдвижении обвинения. Данное постановление является окончательным и подлежит официальному опубликованию.

Следующий вопрос, относящийся к компетенции Государственной Думы, — объявление амнистии (ст. 181 — 182 Регламента[[5]](#footnote-5)). Амнистия — это акт высшего органа государственной власти, предусматривающий полное или частичное освобождение от уголовной ответственности или наказания, направленный на неопределенный круг лиц. При этом следует отметить, что амнистия не является реабилитацией не устраняет факта совершенного преступления, а следовательно, не исключает ответственности лица по гражданскому иску. Объявление амнистии в соответствии с частью 1 ст. 103 Конституции РФ осуществляется Государственной Думой путем принятия соответствующего постановления о ее объявлении и о порядке ее применения.

Следующий аспект компетенции Государственной Думы — это рассмотрение внешнеполитических вопросов, которые палата может разрешать как по собственной инициативе, так и в связи с обращением Президента России, либо по докладам и сообщениям федерального Правительства и комитетов палаты (ст. 186—188 Регламента).

При работе над проектом федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации Совет Государственной Думы, исходя из содержания международного договора, определяет ответственный комитет, куда и направляются на заключение все необходимые документы.

Ответственный комитет по данному вопросу может проводить парламентские слушания.

Подготовленное заключение должно содержать рекомендации по ратификации или против ратификации международного договора, предложения о необходимости сопроводить ратификацию, прекращение или приостановление действия данного международного договора заявлениями и (или) оговорками, допускаемыми нормами международного права, а также рекомендациями, принимаемыми Государственной Думой.

Кроме заключения, для обсуждения в палате ответственный комитет представляет Государственной Думе проект федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора и другие необходимые сопроводительные материалы. В обязательном порядке представляются заключения Комитета Государственной Думы по международным делам и (или) Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками.

Следует согласиться с мнением профессора В.Е. Чиркина[[6]](#footnote-6), что контрольные функции российского парламента, в сравнении с парламентами других государств, ограничены. Так, в конституциях многих стран широко представлена такая функция, как парламентское расследование и возбуждение судебного преследования. Статья 86 Конституции Греции устанавливает право парламента выдвигать против действующих или бывших членов правительства обвинения в суде (в соответствии с законами об ответственности министров). Кроме этого, предусматривается, что только парламент имеет право приостановить данное уголовное преследование. В некоторых странах возможны интерпелляции в адрес Генерального прокурора, Председателя государственного банка, министров и других должностных лиц, в результате чего палата на пленарном заседании выносит решение о признании ответа заслушиваемого лица удовлетворительным или неудовлетворительным. В последнем случае должностное лицо подает в отставку, которая всегда удовлетворяется.

Глава IV. Роль Государственной Думы в законодательном процессе

4.1 Подготовка законопроекта к рассмотрению

Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Аппарате палаты.

Поступивший проект закона Председатель Государственной Думы направляет в депутатские объединения и в соответствующий комитет Государственной Думы, который в течение 14 дней определяет соответствие законопроекта предъявляемым требованиям и представляет его на рассмотрение Совета палаты.

В свою очередь, Совет Государственной Думы назначает ответственный за законопроект комитет. Комитеты играют ведущую роль в создании законопроектов, так как именно они решают, продолжит или прекратит свое существование тот или иной законопроект. Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии, депутатские объединения, Президенту России, в Совет Федерации, в федеральное Правительство, а также в Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды России - по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов в соответствии со статьей 109 Регламента Государственной Думы не позднее чем за 45 дней до их рассмотрения направляются Советом Государственной Думы в законодательные органы субъектов Федерации для подготовки предложений и замечаний.

При внесении в Государственную Думу до рассмотрения в первом чтении альтернативных законопроектов Совет палаты откладывает рассмотрение внесенного ранее законопроекта и поручает ответственному комитету подготовить к одновременному рассмотрению в первом чтении все альтернативные законопроекты.

При работе над законопроектом ответственным комитетом может быть создана рабочая группа из членов ответственного комитета, депутатов Государственной Думы, представителей соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представителей органов государственной власти, различных организаций, экспертов и специалистов.

Кроме этого, в соответствии со статьей 112 вышеупомянутого Регламента Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета палаты или ответственного комитета проводит правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта, после чего готовит заключение по следующим вопросам:

- соответствует ли законопроект действующему федеральному законодательству;

- нет ли противоречий между статьями и частями законопроекта;

- полностью ли приведен перечень актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению.

Подготовленный к рассмотрению в первом чтении законопроект и материалы к нему ответственный комитет возвращает в Совет Государственной Думы для дальнейшего внесения на рассмотрение палаты.

Дополнительно к указанным ранее материалам ответственный комитет в соответствии со статьей 114 Регламента Государственной Думы представляет:

- проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении;

- заключение комитета с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта;

- заключение комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта;

- заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;

- проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения на заседании палаты.

Необходимо отметить, что Аппарат Государственной Думы обязан ежеквартально информировать всех субъектов права законодательной инициативы о поступивших на рассмотрение законопроектах, результатах рассмотрения законов не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации, Президентом РФ, что способствует координации деятельности всех субъектов, обладающих правом законодательной инициативы.

Хотя рассмотрение законопроектов осуществляется Государственной Думой в трех чтениях, но согласно статье 196 Бюджетного кодекса РФ проект закона о федеральном бюджете рассматривается в четырех чтениях.

4.2 Первое чтение

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и все материалы к нему направляются Аппаратом Государственной Думы:

- Президенту Российской Федерации;

- в Совет Федерации;

- депутатам Государственной Думы;

- в Правительство Российской Федерации;

- субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект.

При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, рассматриваются актуальность и практическая значимость законопроекта.

Обсуждение начинается с доклада субъекта законодательной инициативы, внесшего законопроект, об обосновании необходимости принятия закона. При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, в обязательном порядке заслушивается заключение Правительства России.

Результатом обсуждения в первом чтении может быть одно из следующих решений:

- принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок;

- отклонить законопроект;

- принять закон.

При внесении альтернативных законопроектов Государственная Дума рассматривает их одновременно посредством рейтингового голосования. Рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в которых может принять участие каждый депутат. При этом предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении по каждому голосованию производится только после окончания голосования по всем вопросам. Если по итогам рейтингового голосования не сколько законопроектов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам данного голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, по лучивший наибольшее число голосов. Законопроект считается принятым в первом чтении, если при окончательном голосовании за него проголосовало более половины от общего числа депутатов. Результат голосования оформляется постановлением Государственной Думы. Рейтинговое голосование можно было наблюдать в феврале 2001 года при обсуждении проекта закона о политических партиях, когда большинство голосов депутатов Государственной Думы было отдано президентскому варианту.

При принятии законопроекта в первом чтении Государственная Дума устанавливает срок представления поправок, который, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — менее 30 дней.

В случае принятия законопроекта в первом чтении и при наличии правовой и лингвистической экспертиз председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии закона, исключая процедуры второго и третьего чтений.

Все субъекты права законодательной инициативы вправе вносить поправки к законопроекту, принятому в первом чтении. Ответственный комитет изучает, обобщает эти поправки, проводит их независимую экспертизу. Автор поправок имеет право уточнять их при обсуждении в ответственном комитете.

При изменении названия законопроекта он вносится на рассмотрение палаты с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках.

Все поправки группируются по статьям законопроекта и рассматриваются на заседании ответственного комитета. При согласии ответственного комитета с поправками он может включить их в текст и рекомендовать Государственной Думе принять таблицу поправок.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и готовит заключение.

Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка.

На основании статьи 122 Регламента Государственной Думы ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего рассмотрения в палате следующие документы:

- проект постановления по законопроекту;

- таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к принятию;

- таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению;

- таблицу поправок, по которым комитетом не было принято решений;

- текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию;

- заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект.

Далее законопроект вместе с указанными материалами до его рассмотрения во втором чтении рассылается Президенту России, в Совет Федерации, в федеральное Правительство, субъекту права законодательной инициативы, внесшему данный законопроект, и депутатам Государственной Думы. Необходимо отметить, что ответственный комитет представляет законопроект на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении в течение четырех месяцев со дня принятия в первом чтении (если палата не установит иной срок).

4.3 Второе чтение

Статья 123 Регламента Государственной Думы определяет, что второе чтение начинается с доклада представителя ответственного комитета об итогах рассмотрения законопроекта и о рассмотрении поступивших поправок. Затем выступают полномочный представитель Президента России в Государственной Думе, представители субъекта, внесшего законопроект, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе. Если возражений против поправок, рекомендуемых для внесения в текст, не имеется, они принимаются в целом.

Если при обсуждении в палате возникают возражения против каких либо поправок, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, против которых не имеется возражений, а затем отдельно каждую поправку, по которым имеются возражения.

Поправки к проекту федерального закона принимаются большинством голосов от общего числа депутатов, а поправки к проекту федерального конституционного закона принимаются не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов.

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. Если по итогам повторного голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Более того, решением Государственной Думы законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения.

Нужно отметить, что в соответствии со статьей 123 Регламента по предложению депутатов Государственной Думы, при условии, что проведены правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта, возможно уже принятие закона в целом в день прохождения второго чтения.

После второго чтения законопроект, как правило, направляется в ответственный комитет и Правовое управление Аппарата Государственной Думы для устранения возможных внутренних противоречий.

4.4Третье чтение

В процессе этого рассмотрения уже не допускаются ни внесение поправок, ни возвращение к обсуждению законопроекта как в целом, так и его отдельных разделов, глав, статей. Поэтому непринятие законопроекта в третьем чтении ведет к дальнейшему прекращению рассмотрения. Но в исключительных случаях, и только лишь по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, статья 125 Регламента Думы закрепляет за председательствующим обязанность поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Как было изложено выше, федеральный закон считается принятым Государственной Думой, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов палаты. Федеральный конституционный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовало не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Таким образом, на федеральный конституционный закон не распространяется положение части 1 ст. 105 Конституции РФ о том, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. В Совет Федерации передается не принятый Государственной Думой закон, а одобренный ею проект федерального конституционного закона (аналогичное можно сказать и о законе о поправках к Конституции РФ).

Заключение

Одним из едва ли не важнейших шагов на пути формирования парламентских традиций является окончательное определение избирательной системы, посредством которой будет формироваться Государственная Дума.

Государственная Дума, как известно, избирается на основе пропорциональной избирательной системы. Новый Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[7]](#footnote-7) установил 7%-ный заградительный барьер для прохождения кандидатов от той или иной партии в Думу (то есть набравших указанный процент голосов от числа проголосовавших избирателей) (раньше действовал 5%-ный, а в некоторых субъектах Российской Федерации, например в Москве в 2005 г., на выборах законодательного органа этого субъекта Федерации — 10%-й): За рубежом установлены разные правила и условия: более благоприятные (в Израиле — 1,5%) и менее (8% — в Египте, 10% — в Турции). При распределении мандатов между партиями, прошедшими заградительный барьер, используется принцип естественной квоты (в российском законодательстве он называется первое и второе избирательное частное).

Переход к выборам Государственной Думы по принципу пропорциональной избирательной системы (ранее действовала смешанная система — мажоритарно-пропорциональная) — факт положительный. Она более демократична, дает возможность структурированного представительства в парламенте различных социально-политических сил.

Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы в чистом виде обладают определенными как преимуществами, так и недостатками.

Основным преимуществом мажоритарной системы считается непосредственное взаимодействие всех кандидатов в депутаты с избирателями в процессе избирательной кампании. Это заставляет кандидатов в большей степени учитывать мнение и интересы избирателей и создает для избирателей потенциальные возможности лично оценить кандидатов и их предвыборные программы.

К основным ее недостаткам относят тот факт, что мажоритарная система не учитывает голоса избирателей, которые были поданы за проигравших кандидатов. Кроме того, при этой системе создаются определенные возможности для административных методов манипулятивного воздействия на избирательный процесс. В частности, использование для поддержки или противодействия конкретным кандидатам в депутаты «нарезки» избирательных округов и «административного ресурса», т.е. объективно существующих возможностей влияния местной и центральной администрации на избирателей. При этом считается, что мажоритарная система способствует формированию крупных политических партий и в свою очередь повышению стабильности функционирования политической системы в целом.

Однако именно мажоритарная система порождает так называемых «независимых» депутатов, т.е. изначально, по способу их выдвижения, не принадлежащих ни к одному политическому объединению. При достаточном количестве таких депутатов они способны сделать превалирующим в политической структуре парламента «парламентское болото», склонное к принятию в первую очередь популистских законов, законодательное поведение которого наименее стабильно и наиболее подвержено административным и лоббистским воздействиям.

Пропорциональная система в большей степени способствует формированию многопартийности и представляет потенциальные возможности для ее развития в направлении адаптации политических порядков к изменениям целей и ориентиров общественного развития. В то время как мажоритарная система в большей мере способствует формированию двухпартийной, а также консервации существующей партийной системы и политических порядков.

Предпочтение той или иной избирательной системе зависит от исторических условий и уровня развития политической системы государства, а также стоящих перед ним задач общественного развития. Для переходных стран, к которым относится и Россия, использование смешанной, пропорционально-мажоритарной избирательной системы представляется наиболее целесообразным. Недостатки, присущие мажоритарной и пропорциональной избирательным системам, могут быть существенно сглажены, преимущества усилены, а сами системы достаточно сближены. Вплоть до их конвергенции за счет установления законодательных норм, соответствующим образом определяющих субъектов права выдвижения кандидатов в депутаты, порядок такого выдвижения и распределения депутатских мандатов.

В настоящей курсовой работе было детально рассмотрено конституционно-правовое положение нижней палаты нашего парламента, дана характеристика её структуры, порядка формирования, полномочий и роли в законодательном процессе, а также были определены достоинства и недостатки того или иного вида избирательной системы.

1. Конституция РФ от 12.12.1993 – «Российская газета», N 237, 25.12.1993 [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция РФ от 12.12.1993 – «Российская газета», N 237, 25.12.1993 [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» - «Собрание законодательства РФ», 16.02.1998, N 7, ст. 801 [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» - «Собрание законодательства РФ», 16.02.1998, N 7, ст. 801 [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» - «Собрание законодательства РФ», 16.02.1998, N 7, ст. 801 [↑](#footnote-ref-5)
6. Чиркин В.Е. Современное государство. М.: Международные отношения, 2001. С. 337 [↑](#footnote-ref-6)
7. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 18.05.2005 N 51-ФЗ (ред. от 24.07.2007) "О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" - Собрание законодательства РФ", 23.05.2005, N 21, ст. 1919, [↑](#footnote-ref-7)