СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

Глава 1. Статус и порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 5

1.1. Правовой статус и порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 5

1.2. Статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 16

Глава 2. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 21

2.1. Законодательный процесс 21

2.2. Иные полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 27

2.3. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 33

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 46

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 49

# ВВЕДЕНИЕ

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации действует исторически еще небольшой срок. Однако и первое десятилетие ее деятельности уже ясно свидетельствует: современный российский парламентаризм последовательно и плодотворно продолжает лучшие традиции российской представительной власти, заложенные в начале ХХ века.

Законодательная деятельность за истекший период была направлена на решение беспрецедентных по объему и сложности задач формирования правовой базы новых общественных отношений. Приоритеты этой деятельности во многом диктовалась динамичной текущей ситуацией, часто приобретающей кризисные черты. Тем не менее, законотворчество велось достаточно целенаправленно, реакция на требования момента сочеталась с формированием базовых основ во многих отраслях законодательства.

В результате этой работы вступили в силу около пяти тысяч законов.

Можно сказать, что Государственная Дума прочно заняла одно из ведущих мест в российской политической системе.

Вместе с тем, остается еще немало правовых проблем в регулировании деятельности самой Государственной Думы. Существуют определенные противоречия норм Конституции РФ и Регламента Государственной Думы, а также требуется толкование некоторых норм. В связи с этим очевидна актуальность научных исследований в данной предметной области.

Объектом данной работы являются отношения по поводу формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и осуществления ею своих полномочий. Предметом же являются порядок формирования Государственной Думы, статус ее депутатов, полномочия.

Целью работы является детальный анализ правовых норм, посвященных регулированию деятельности Государственной Думы Российской Федерации. К задачам исследования можно отнести следующие:

* анализ порядка формирования Государственной Думы Российской Федерации;
* определение правового статуса депутата Государственной Думы;
* анализ законодательного процесса в Российской Федерации;
* определение иных полномочий Государственной Думы;
* анализ Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Задачи исследования определяют его структуру. Работа состоит из двух глав. Первая глава посвящена порядку формирования Государственной Думы, вторая – ее компетенции.

Основным методом исследования является метод формально-юридического анализа. Также автором были использованы такие методы как анализ, синтез, индукция, дедукция, классификация и некоторые другие.

Анализу деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации так или иначе посвящало свои работы большинство ученых-государствоведов. К ним можно отнести М. В. Баглая, Н. А. Васецкого, В. В. Лазарева, В. В. Лапаеву, И. В. Гранкина, Б. Н. Топоркина и др.

Таким образом, данная работа представляет собой исследование, посвященное роли Государственной Думы Российской Федерации в механизме российского государства.

# Глава 1. Статус и порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

# 1.1. Правовой статус и порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Статья 94 Конституции Российской Федерации[[1]](#footnote-1) является первой конституционной нормой, которая учредила парламент Российской Федерации, отвечающий основным требованиям парламента демократического государства. Порядок его формирования и деятельности показывает, что он является парламентом федеративного государства. Это и предопределило его наименование — Федеральное Собрание.

Данная статья Конституции РФ закрепляет Федеральное Собрание как представительный и законодательный орган Российской Федерации.

Представительным органом Федеральное Собрание РФ является потому, что оно представляет интересы всего многонационального народа России. Порядок формирования и полномочия обеих палат Федерального Собрания закреплены таким образом, что они достаточно полно учитывают и отражают в своей деятельности не только общие интересы всего многонационального народа Российского государства в целом, но и специфические интересы наций и народностей всех субъектов Российской Федерации, всех социальных слоев российского общества, что создает необходимые условия для превращения Российской Федерации в демократическое, социальное государство.

Российский парламент построен на основе принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Он не обладает никакими юридическими полномочиями для вмешательства в компетенцию и деятельность других федеральных органов государственной власти. Принцип сдержек и противовесов в организации системы высших федеральных органом проведен достаточно последовательно.

Парламент Российской Федерации закреплен как законодательный орган. Это означает, что он является федеральным органом государственной власти, который имеет право издавать федеральные нормативные акты, которые обладают высшей юридической силой по сравнению с иными нормативными актами, кроме Конституции Российской Федерации. Федеральное Собрание принимает все виды федеральных законов, которые не могут противоречить федеральной Конституции и отдельным ее нормам.

Парламент России является единственным законодательным органом власти Российской Федерации. Следовательно, никакой другой федеральный государственный орган не имеет права издавать законы или иные нормативные акты, обладающие юридической силой закона. Законотворчество является основной функцией Федерального Собрания как парламента Российской Федерации. Деятельность всех государственных органов осуществляется на основе Конституции РФ и федеральных законов. Их правовые акты не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Федеральные законы также не могут противоречить Конституции РФ. Если такое противоречие обнаруживается, то по решению Конституционного Суда РФ эти законы или их конкретные нормы утрачивают свою юридическую силу.

Конституция РФ не закрепляет конкретных полномочий Федерального Собрания по осуществлению парламентского контроля за деятельностью различных федеральных органов государственной власти. Однако обе палаты Федерального Собрания обладают определенными контрольными полномочиями по отношению к другим федеральным органам государственной власти. Например, утверждение Указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения; назначение на соответствующие должности кандидатур, предлагаемых Президентом РФ, принятие федерального бюджета, принятие законов о федеральных налогах и сборах, ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации, отрешение Президента РФ от должности; дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, вынесение вотума недоверия Правительству РФ.

Статья 95 Конституции Российской Федерации устанавливает двухпалатную структуру Федерального Собрания. Такая структура закреплена в ст. 11 первой главы Конституции, что означает недопустимость ее изменения в рамках действия настоящей Конституции.

Двухпалатная структура парламента является характерным признаком федеративных государств мира.

Однако, хотя Россия была учреждена как федерация в 1918 году, ее высший представительный орган государственной власти до 1990 года был однопалатным. Это объяснялось тем, что РСФСР входила в состав другой Федерации — СССР, высший орган которого сосредоточил в себе представительство всех не только союзных республик, входящих в СССР, но и всех автономных республик, автономных областей, автономных (в прошлом национальных) округов, входящих в состав всех союзных республик. Таким органом в СССР являлся Совет национальностей Верховного Совета СССР (а ранее ЦИК СССР). Только на основе Закона РСФСР «О внесении дополнений и изменений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР» в 1989 году, которым, в частности, была учреждена новая система высших органов государственной власти в лице Съезда народных депутатов РСФСР и избираемого (позже — формируемого) им Верховного Совета, впервые последний стал состоять из двух палат — Совета республики и Совета Национальностей[[2]](#footnote-2).

Конституция 1993 года не только сохранила двухпалатную структуру, но и внесла в нее значительные изменения.

Новые принципы двухпалатной структуры и ее отличия от двухпалатной структуры бывшего Верховного Совета состоят в следующем.

1. Палатам придано новое наименование. Это вызвано тем, что наименование палаты Совет национальностей утратило свою логическую основу, так как субъектами Федерации стали не только национальные, но и территориальные образования — края, области, города федерального значения. Поэтому палата представительства субъектов получила наименование — Совет Федерации. В свою очередь это потребовало изменения наименования палаты общенационального представительства, для которой, учитывая российский исторический опыт, было принято наименование — Государственная Дума.
2. Палаты заседают раздельно. В Верховном Совете палаты заседали и решали все вопросы, как правило, совместно.
3. Не предусмотрено наличие Председателя Федерального Собрания (такого рода пост был присущ Верховному Совету).
4. За каждой из палат закреплен самостоятельный перечень вопросов их ведения.
5. В Конституции нет особой статьи, закрепляющей компетенцию, вопросы ведения Федерального Собрания в целом (как это было применительно к Съезду народных депутатов и Верховному Совету).
6. Каждая из палат образует отдельно свои комитеты и комиссии. Ранее в Верховном Совете были общие комитеты Верховного Совета. Палаты Федерального Собрания могут образовывать совместные временные комиссии для разрешения разногласий палат по федеральным законам.
7. Различны полномочия палат и в сфере законотворчества. Федеральные законы принимает Государственная Дума, а Совет Федерации их одобряет[[3]](#footnote-3).

В ч. 3 статьи 95 Конституции установлен численный состав депутатов Государственной Думы. Он является в целом оптимальным для представительного характера парламента. В прошлом Верховный Совет РСФСР (до 1990 года) состоял из 975 депутатов, с 1990 года — Съезд народных депутатов насчитывал 1068 депутатов. Практика деятельности названных органов показала, что такой большой состав не позволяет обеспечить должный уровень работоспособности и деловитости в деятельности органа.

Конституция РФ (ст. 96) устанавливает срок полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ — 4 года и способ ее формирования — избрание. Такой срок полномочий парламентов или их нижних палат признается оптимальным во многих зарубежных странах и позволяет депутатам реализовать свои возможности по представлению интересов народа в законодательной деятельности и при исполнении иных полномочий.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы определяется Конституцией РФ, Федеральным законом от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[4]](#footnote-4).

Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (далее — федеральные списки кандидатов).

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обязательности (периодичности) выборов, альтернативности, законности, гласности в работе избирательных комиссий.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, установленный Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», включает в себя несколько стадий: назначение выборов, образование избирательных округов и избирательных участков, формирование избирательных комиссий, составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты, предвыборная агитация, голосование, подсчет голосов, определение результатов выборов, их опубликование.

Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан, соблюдения Конституции и законов при проведении выборов возлагаются на избирательные комиссии: Центральную избирательную комиссию, избирательные комиссии субъектов РФ, окружные, территориальные (районные, городские и другие) и участковые избирательные комиссии.

Конституционное закрепление Федерального Собрания как постоянно действующего органа означает, что оно является парламентом Российской Федерации, поскольку только парламенту демократического государства свойственно такое качество, как постоянная деятельность его в пленарном составе. Это качественное свойство федерального парламента существенно отличает его от бывших верховных советов, которые собирались на свои сессии, каждая из которых длилась не более 2-4 дней. При такой работе говорить о нормальном процессе законотворчества было бы ошибочным. Только непрерывная работа Федерального Собрания обеспечивает планомерную работу по выполнению программы законотворчества парламента Российской Федерации. Парламентские каникулы не изменяют общей оценки Федерального Собрания как постоянно действующего парламента Российской Федерации.

Такой характер деятельности Федерального Собрания закреплен в регламентах обеих палат Федерального Собрания.

Регламент Государственной Думы устанавливает, что Государственная Дума собирается на сессии, как правило[[5]](#footnote-5):

1. весною — с 12 января по 20 июня;
2. осенью — с 1 сентября по 25 декабря (ч. 1 ст. 40 Регламента Государственной Думы).

В соответствии с ч. 2 ст. 99 Конституции РФ Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Ни Конституция, ни Регламент ГД не указывают на конкретные причины досрочного созыва Государственной Думы на ее внеочередные заседания. Видимо, правильным будет утверждение о том, что причины внеочередных заседаний вновь избранной Государственной Думы должны быть очень серьезными.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат (ч. 3 ст. 99 Конституции РФ; ч. 2 ст. 32 Регламента ГД). В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя ее заседания могут вести поочередно представители депутатских объединений по согласованию между ними (ч. 2 ст. 32 Регламента).

Конституция РФ предусматривает, что с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются (ч. 4 ст. 99). Трудности реализации этой нормы обусловили запрос Государственной Думы в Конституционный Суд РФ о толковании указанных положений Конституции РФ. Государственная Дума усмотрела неопределенность в понимании приведенных положений Конституции РФ в части, касающейся момента прекращения полномочий Государственной Думы в случае ее роспуска Президентом РФ. По мнению Государственной Думы, ее полномочия в таком случае прекращаются с момента начала работы Государственной Думы нового созыва, поскольку Конституция РФ не устанавливает какого-либо иного момента прекращения полномочий Государственной Думы, кроме названного в статье 99 (ч. 4) Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ пришел к следующему выводу: роспуск Государственной Думы Президентом РФ означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией РФ полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом РФ, Советом Федерации, другими органами государственной власти[[6]](#footnote-6).

Принцип раздельного заседания палат обусловлен федеративным государственным устройством России. Федеральное Собрание состоит из Совета Федерации, где представлены субъекты Федерации и Государственной Думы, являющейся палатой общенародного представительства. Поэтому у палат и различная компетенция, они относительно независимы друг от друга, самостоятельно осуществляют свои законодательные полномочия и определяют внутренний порядок деятельности, принимая каждая свой регламент (ч. 4 ст. 101 Конституции РФ).

Раздельное осуществление палатами своих полномочий не исключает возможности образования ими на паритетной основе согласительных комиссий для преодоления возникших разногласий (ст. 105 Конституции РФ). Однако решения согласительных комиссий принимаются раздельным голосованием представителями каждой палаты.

Принцип открытости заседании палат — проявление демократичности российского парламента. Народ должен знать как работают его избранники. Доверие к власти — существенный фактор ее авторитета и влияния. Так, в странах с многовековыми традициями парламентаризма (Великобритания, Италия) имеются даже специальные трибуны для публики.

В России открытость заседания палат парламента обеспечивается через освещение средствами массовой информации и публикации стенограмм заседания в соответствующих бюллетенях.

На заседания по решению палат приглашаются представители государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для представления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым вопросам.

Присутствие представителей средств массовой информации на открытых заседаниях палат допускается при условии их аккредитации.

Президент, его полномочные представители в палатах, председатели и члены Правительства, Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, председатель Счетной палаты и его заместитель, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор, председатель Центральной избирательной комиссии, вправе присутствовать на любых открытых и закрытых заседаниях палат.

Закрепив в качестве общего правила принцип открытости заседания палат, Конституция РФ допускает возможность каждой палате сделать из этого правила исключение.

Закрытые заседания проводятся в интересах неразглашения государственной или иной охраняемой законом тайны или в случаях, если по мнению палаты разглашение материалов заседания палаты или парламентских слушаний нежелательно.

Так, Регламент Совета Федерации в ст. 162 закрепляет возможность обсуждения в закрытом режиме вопросов использования Вооруженных Сил России за ее пределами.

Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, участвующих в голосовании, но не менее, чем 46 голосами.

На закрытом заседании запрещается использование электронных средств приема, передачи и накопления информации. Стенограмма закрытого заседания палаты хранится в режиме секретного документа.

Случаи, когда палаты собираются совместно, определены в Конституции исчерпывающим образом и не подлежит расширительному толкованию.

Порядок подобных собраний в правовой форме не регламентирован.

Регламент Государственной Думы допускает возможность открытого голосования по кандидатуре Председателя (именно таким способом был избран Председатель Думы в январе 2000 года). Решение о количестве заместителей Председателя палаты принимает сама палата. Регламенты палат предусматривают наличие и первого заместителя Председателя палаты.

В Совете Федерации кандидатуры на должности первого заместителя и заместителей Председателя палаты предлагаются Председателем, в Государственной Думе — депутатскими объединениями и депутатами. Регламенты допускают возможность избрания указанных лиц списком. В Думе «пакетное» голосование по их избранию применялось в 1994 и 1996 годах, в третьем созыве проводилось отдельное голосование по каждой кандидатуре. В Совете Федерации голосование за список имело место в январе 2002 года, с принятием действующего Регламента.

Заместители Председателя палаты замещают Председателя в его отсутствие, решают вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с распределением обязанностей между ними.

Важную роль в организации работы палат играют Совет Государственной Думы.

В состав Совета Государственной Думы входят Председатель палаты, который ведет его заседание, и руководители депутатских объединений. Право решающего голоса имеют руководители объединений (до марта 2002 года им обладал и Председатель палаты). В Совете палаты правом решающего голоса обладают все лица, входящие в его состав: Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий палаты.

Совет Государственной Думы, в частности, формирует проект примерной программы законопроектной работы палаты на текущую сессию, проект календаря рассмотрения вопросов палатой на очередной месяц и проект порядка работы палаты на очередное заседание, созывает внеочередные заседания палаты, назначает комитет, ответственный за подготовку внесенного законопроекта, дает согласие на назначение и освобождение от должности Руководителя Аппарата палаты. Сходными полномочиями обладает и Совет палаты, образуемый в Совете Федерации.

Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты и комиссии. Комитеты — постоянные органы палаты, комиссии могут быть как постоянными, так и временными. Считается, что комитеты создаются по отраслевому признаку, по сферам управления, а комиссии, прежде всего, призваны прорабатывать вопросы, касающиеся деятельности самой палаты (например, в Государственной Думе — Мандатная комиссия и Комиссия по этике, в Совете Федерации — Комиссия по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации). Впрочем, такое деление довольно условно: например, в Думе имеется Комитет по информационной политике, а в Совете Федерации образована комиссия с таким же названием.

Проводимые палатами парламентские слушания позволяют выяснить отношение специалистов, ученых, заинтересованных должностных лиц к какому-либо вопросу. Круг этих вопросов не следует отождествлять с вопросами ведения палат, определенными в ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции. Согласно Регламенту Думы на парламентских слушаниях депутатами и приглашенными могут обсуждаться законопроекты, международные договоры, представленные на ратификацию, проект федерального бюджета, другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности. Решение об их проведении принимает Совет соответствующей палаты. Подготовка слушаний возлагается на комитет (комиссию) палаты. По их итогам могут быть приняты рекомендации.

# 1.2. Статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Статья 97 Конституции РФ посвящена пассивному избирательному праву гражданина при проведении выборов в Государственную Думу. Положения этой статьи содержат определенные условия, наличие и соблюдение которых позволяют гражданину реализовать свое пассивное избирательное право, то есть быть избранным депутатом Государственной Думы.

Предъявление и соблюдение конкретных требований в отношении депутата Государственной Думы создает необходимую конституционно-правовую основу, позволяющую такому лицу — избранному представителю народа — осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия согласно законодательству Российской Федерации ч. 2 статьи 1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[7]](#footnote-7) от 5 июля 1999 года.

В части 1 статьи 97 перечислены три основополагающих условия. Во-первых, лицо, претендующее на участие в выборах депутатов Государственной Думы, должно быть гражданином Российской Федерации независимо от оснований и времени его приобретения. Следовательно, по смыслу этой нормы иностранец и лицо без гражданства не может пользоваться таким пассивным избирательным правом.

Второе условие, закрепленное в ч. 1 статьи 97, — это достижение гражданином определенного возраста, а именно 21 года. Это положение Конституции Российской Федерации нашло отражение в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Можно предположить, что установление разного возрастного ценза — 18 лет и 21 год, соответственно, при реализации гражданином активного и пассивного избирательного права обусловлено, несомненно, сложным и трудоемким характером деятельности депутата Государственной Думы[[8]](#footnote-8).

Во многих зарубежных государствах возрастной ценз, установленный для реализации пассивного избирательного права, существенно отличается от аналогичного ценза, предусмотренного Конституцией Российской Федерации. Например, возраст для депутата нижней палаты парламента Франции — 23 года, верхней палаты парламента Италии — 40 лет.

Третье условие, предусмотренное ч. 1 статьи 97, носит «адресный» характер (содержание), поскольку в нем идет речь о гражданине, имеющем право участвовать в выборах в Государственную Думу.

Рассматриваемое условие находится в прямой зависимости от положений, содержащихся в ч. 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, из которых следует, что не имеет права быть избранным гражданин, признанный судом недееспособным, а также содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Ограничения подобного рода носят временный характер, а потому и пассивное избирательное право гражданина подлежит восстановлению в полном объеме, соответственно после отбытия наказания в виде лишения свободы по приговору суда и признания гражданина дееспособным по решению суда.

Нормы ч. 2 статьи 97 устанавливают запрет для депутата Государственной Думы совмещения им мандата депутата Государственной Думы с одновременным исполнением обязанностей либо члена Совета Федерации, либо иного представительного органа государственной власти, а также органа местного самоуправления. Данное ограничение распространяется лишь на выборную (представительскую) сферу деятельности депутата Государственной Думы (п. «а» ч. 2 статьи 6 Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы).

Принцип несовместимости полномочий депутата Государственной Думы с его одновременным пребыванием на государственной службе, замещением другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной деятельности (ч. 3 статьи 97 Конституции РФ) неразрывно связан с принципом профессионализма депутатского корпуса Государственной Думы и необходимостью полной реализации депутатом своих профессиональных качеств на постоянной основе (пункты «б» и «г» ч. 1 статьи 6 названного выше федерального закона).

В числе гарантий, обеспечивающих беспрепятственное и надлежащее осуществление прав и обязанностей членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, особое место занимает право их неприкосновенности.

Из общего смысла содержания норм статьи 98 Конституции РФ усматривается, что право неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы гарантирует их независимую законотворческую деятельность от влияний (вмешательств) со стороны представителей других ветвей власти.

В институте неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы представляется важным, с точки зрения фактора времени, момент возникновения и момент прекращения права неприкосновенности.

Можно констатировать, что право неприкосновенности, предоставляемое депутатам Государственной Думы, неразрывно связано со статусом этих лиц со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поэтому наличие у членов депутатов Государственной Думы подобной «служебной привилегированности» не представляет собой нарушение общего принципа о равенстве граждан Российской Федерации перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

Устанавливается, что депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, применяемой в судебном порядке или задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания их на месте преступления). Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы также не могут быть допрошены или подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом и производство таких уголовно-процессуальных действий вызвано необходимостью обеспечения безопасности других людей.

Исходя из общих положений, содержащихся в ч. 1 ст. 98 Конституции РФ, нормы ч. 3 ст. 19 Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, конкретизируют, что неприкосновенность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы распространяется и на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Представляется важным отметить, что депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывания собственного мнения по рассматриваемому (обсуждаемому) вопросу или выражение свободной воли при голосовании и другие действия, сопряженные с их статусом. Эти гарантии неприкосновенности сохраняются и после истечения срока полномочия этих лиц (ч. 6 ст. 19 вышеупомянутого закона).

Однако, наряду с этим из положений ст. 9 Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, ст. 45 Регламента Государственной Думы от 22 января 1998 года следует, что если член Совета Федерации и депутат Государственной Думы в своих выступлениях допускает публичные оскорбления, клевету или иного рода нарушения охраняемых законом прав и интересов других лиц и ответственность (уголовная или административная) за совершение конкретных правонарушений данной категории налагается в судебном порядке, то следственно-судебные действия и административное делопроизводство могут быть осуществлены только после лишения депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Часть 2 статьи 98 Конституции РФ лишь в общих чертах устанавливает, что вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания. Механизм реализации положений, содержащихся в данной норме, детально представлены в ст. 20 Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы и ст. 185-186 Регламента Государственной Думы.

Такой же порядок, в целом, установлен для рассмотрения представления Генерального прокурора РФ о лишении депутата Государственной Думы неприкосновенности.

# Глава 2. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

# 2.1. Законодательный процесс

Законодательный процесс складывается из нескольких стадий: законодательной инициативы, обсуждения законопроекта, принятия закона, его опубликования и вступления в силу[[9]](#footnote-9).

Первой стадией законодательного процесса является стадия законодательной инициативы. На этой стадии субъекты законодательной инициативы вносят на рассмотрение парламента проект законодательного акта.

Законопроекты вносятся в нижнюю палату парламента — Государственную Думу.

Круг субъектов законодательной инициативы определяется непосредственно Конституцией. Это Президент РФ, Совет Федерации и его члены, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации.

Субъектами законодательной инициативы являются также высшие судебные инстанции страны — Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения.

Возможна совместная законодательная инициатива нескольких субъектов Федерации.

Другие государственные органы, общественные объединения, физические лица, не обладающие правом законодательной инициативы, могут вносить инициативные законопроекты только через субъектов законодательной инициативы.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

1. законопроектов РФ о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов:
2. законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы РФ и РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории РФ актов законодательства Союза СССР;
3. поправок к законопроектам.

При внесении законопроекта в Совет Государственной Думы, должны быть представлены:

1. пояснительная записка, содержащая изложение концепции предлагаемого законопроекта;
2. текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
3. перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;
4. финансово-экономическое обоснование (в случае, если реализация закона потребует материальных затрат);
5. заключение Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

Совет Государственной Думы назначает ответственный по законопроекту комитет и принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы ГД на очередную сессию или календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц. Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии и депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительство РФ, а также в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ — по вопросам их ведения — для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Законопроекты по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Совет ГД не позднее чем за 45 дней до их рассмотрения на заседании ГД направляет в законодательные (представительные) органы субъектов РФ для подготовки предложений и замечаний.

На стадии подготовки законопроект может быть направлен в государственные органы и другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

До принятия законопроекта в первом чтении субъект права законодательной инициативы имеет право:

1. по предложению ответственного комитета изменить текст законопроекта;
2. отозвать внесенный им законопроект на основании письменного заявления.

Согласно ч. 3 ст. 104 Конституции по законопроектам финансово-экономического характера — о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства и другим законам, предусматривающим расходы из федерального бюджета — требуется обязательная правительственная экспертиза. Отсутствие заключения Правительства РФ может служить основанием для отклонения Советом Федерации указанных законов.

Конституционная законодательная инициатива, то есть предложения о пересмотре Конституции или внесении в ней поправок, реализуется значительно меньшим кругом субъектов. Предложить пересмотр или поправки к Конституции могут Президент РФ, Правительство, палаты Федерального Собрания, 1/5 часть депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации (то есть не каждый парламентарий в отдельности, а группа численностью не менее 1/5); законодательные (представительные) органы субъектов.

Статья 105 Конституции регламентирует одну из стадий законодательного процесса — принятие закона. В ее реализации участвуют обе палаты Федерального Собрания, но не одновременно и по-разному.

После предварительного рассмотрения ответственный комитет Государственной Думы вносит законопроект на рассмотрение палаты.

Процедура принятия закона в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством или Регламентом Государственной Думы.

В первом чтении обсуждается концепция закона, то есть основные, наиболее принципиальные положения законопроекта, его соответствие Конституции, актуальность и практическая значимость.

Для придания гласности законопроектной работе Государственной Думы законопроект и материалы к нему по представлению ответственного комитета направляются Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, депутатам Государственной Думы, в Правительство РФ и субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее чем за три дня до рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы.

Законопроекты, за исключением подлежащих обязательной правительственной экспертизе согласно ч. 3 ст. 104 Конституции, могут быть рассмотрены Государственной Думой без отзывов на них Правительства Российской Федерации.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять одно из трех решений:

1. принять законопроект в первом чтении и продолжить над ним работу с учетом высказанных замечаний и предложений;
2. отклонить законопроект;
3. принять закон по ускоренной процедуре, то есть одновременно в трех чтениях.

Во втором чтении обсуждается доработанный законопроект с учетом замечаний и предложений депутатов и экспертов, высказанных в первом чтении.

Второе чтение, то есть постатейное обсуждение законопроекта и предложенных депутатами поправок, изменений и дополнений, проводится на пленарном заседании палаты.

После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта на голосование ставится предложение о принятии законопроекта во втором чтении.

Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Решением большинства голосов от общего числа депутатов ГД законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения. В случае отклонения законопроекта, повторно рассмотренного во втором чтении, законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Третье чтение предполагает полную готовность законопроекта. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта. Лишь в исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, законопроект может быть возвращен к процедуре второго чтения.

Федеральный закон принимается Государственной Думы большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Закон о поправках к Конституции и федеральный конституционный закон считаются одобренными, если за них проголосовало не менее чем 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы, то есть 300 депутатов.

Принятые Государственной Думой законы о поправках к Конституции, федеральные конституционные законы и федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний Государственной Думы, заключениями Правительства РФ и другими необходимыми материалами оформляются ответственным комитетом совместно с Аппаратом Государственной Думы и в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Эта практика уравнивает статус палат в законотворческом процессе и обеспечивает учет интересов субъектов Федерации при принятии законов.

Совет Федерации должен в течение 14 дней рассмотреть принятый Государственной Думой закон и одобрить или не одобрить его.

Если Совет Федерации отклоняет закон, то он в пятидневный срок возвращается в Государственную Думу для доработки. Обе палаты парламента могут образовать на паритетных началах согласительную комиссию для выработки взаимоприемлемого решения по спорным вопросам.

После завершения работы согласительной комиссии по конкретному закону составляется протокол, который направляется в Государственную Думу. Нижняя палата парламента возвращается к рассмотрению закона. Обсуждаются только предложения согласительной комиссии. Нельзя менять структуру закона и редакцию статей, по которым не было замечаний Совета Федерации и рекомендаций согласительной комиссии.

По итогам обсуждения Государственная Дума может принять одно из двух решений: одобрить закон с учетом замечаний Совета Федерации или не согласиться с предложениями Совета Федерации. Если Государственная Дума принимает рекомендации согласительной комиссии по замечаниям Совета Федерации, она простым большинством голосов одобряет закон и снова направляет его в Совет Федерации. Естественно, в данном случае и Совет Федерации простым большинством голосов должен одобрить принятый Государственной Думой закон и направить его Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Если федеральный закон отклонен Советом Федерации, он передается Советом Государственной Думе на заключение ответственного комитета. По итогам рассмотрения законопроекта ответственный комитет может рекомендовать Государственной Думе:

1. создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий;
2. принять федеральный закон в ранее принятой редакции;
3. снять федеральный закон с повторного рассмотрения.

Если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации, Государственная Дума не приняла его в редакции согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении федерального закона, он ставится на голосование в первоначальной редакции. Если за него проголосует не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы (то есть 300 депутатов), федеральный закон считается принятым. В этом случае сопротивление Совета Федерации считается преодоленным и Государственная Дума, минуя Совет Федерации, в течение 5 дней направляет принятый закон на подписание и обнародование Президенту Российской Федерации, минуя Совет Федерации.

# 2.2. Иные полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Статья 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относит также следующее:

1. дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
2. решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
3. назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
4. назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
5. назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
6. объявление амнистии;
7. выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Рассмотрим эти полномочия.

Согласно Регламенту Государственной Думы кандидат на должность Председателя Правительства представляет палате программу основных направлений деятельности будущего Правительства. Вопрос о даче согласия на назначение решается тайным или открытым голосованием (на практике с августа 1998 года применялось открытое).

За годы действия Конституции палата давала согласие на назначение Председателя Правительства 9 раз, при этом Президент вносил предложения по 11 кандидатурам. Согласие на назначение одной из них (апрель 1998 года) было дано Думой лишь с третьего раза, когда возможность роспуска палаты стала реальной. В августе-сентябре 1998 года имела место ситуация, когда после двукратного отклонения Думой представленной кандидатуры Президент на третий раз внес новую, которую палата поддержала.

Государственная Дума решает вопрос о доверии Правительству в двух формах: она может выразить недоверие Правительству — по инициативе группы депутатов и может отказать ему в доверии, когда вопрос о доверии ставит Председатель Правительства.

Инициатива выразить недоверие Правительству рассматривалась Думой неоднократно, однако принято такое решение было лишь однажды — в июне 1995 года (Президент не отказал Правительству в поддержке; при повторном голосовании большинства голосов уже не было).

В соответствии с п. «г» ст. 83 Конституции Государственная Дума назначает на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, он же ставит перед Думой вопрос и об освобождении Председателя Банка от должности. В ст. 14 Федерального закона от 10 июля 2002 года «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[[10]](#footnote-10) установлен срок, на который назначается Председатель Банка — четыре года, определены временные рамки для соответствующих действий Президента, указаны случаи, когда Председатель Банка может быть освобожден от должности (например, при нарушении федеральных законов, регулирующих вопросы, связанные с деятельностью Банка России).

Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации»[[11]](#footnote-11) Государственная Дума назначает Председателя Счетной палаты, а также 6 из 12 ее аудиторов сроком на шесть лет. В Регламенте Думы установлено, что кандидатуры представляет Комитет по бюджету и налогам; форма голосования (как и по пунктам «б» и «в») в Регламенте не определена.

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, равно как и его компетенция, организационные формы и условия деятельности установлены Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[[12]](#footnote-12).

Предложения о кандидатах на эту должность могут вноситься депутатскими объединениями в Государственной Думе, депутатами, Президентом РФ, Советом Федерации. Дума назначает Уполномоченного и освобождает его от должности тайным голосованием. Срок его полномочий — пять лет. Особенность назначения заключается в том, что само назначение (как и освобождение) производится обычным большинством голосов, а для включения в список для тайного голосования требуется не менее двух третей от общего числа депутатов. Такая конструкция отвечает интересам думского меньшинства.

Амнистия объявляется Государственной Думой в отношении индивидуально неопределенного круга лиц. Актом об амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности; лица, осужденные за совершение преступлений, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание, актом об амнистии может быть снята судимость.

Согласно Регламенту Государственной Думы указанное полномочие осуществляется ею путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии. За время действия нынешней Конституции были объявлены 16 амнистий.

В соответствии со ст. 93 Конституции с инициативой о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности могут выступить не менее одной трети от общего числа депутатов Думы; палата образует специальную комиссию, которая должна дать заключение; обвинение выдвигается двумя третями голосов от общего числа депутатов.

Порядок выдвижения обвинения урегулирован в главе 22 Регламента Государственной Думы. В ней, в частности, установлено, что предложение о выдвижении обвинения должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту; определен порядок избрания и работы специальной комиссии; урегулированы процедуры рассмотрения вопроса на заседании палаты и проведения голосования. Комиссия готовит проект постановления по каждому предложению о выдвижении обвинения; постановление принимается либо тайным голосованием с использованием бюллетеней либо открытым с применением именных бюллетеней.

В мае 1999 года состоялось голосование Государственной Думы по пяти предложениям о выдвижении обвинения против первого Президента Российской Федерации. Применялось открытое голосование именными бюллетенями. Ни одно из предложений не было поддержано; наибольшее количество голосов (283) получил «третий пункт» обвинения — «в связи с развязыванием и проведением военных действий на территории Чеченской Республики в 1994-1996 годах»[[13]](#footnote-13).

Государственная Дума принимает постановления как по вопросам, прямо отнесенным к ее ведению Конституцией, так и согласно ст. 93 Регламента, «по другим вопросам своей компетенции». В упомянутой статье назван, например, такой вопрос, как направление парламентского запроса. Кроме того, в Регламенте оговорено, что палата вправе принимать заявления и обращения, которые оформляются постановлением палаты.

В качестве примера полномочий Государственной Думы, не упомянутых в Конституции, но установленных федеральными законами, можно привести следующие: Государственная Дума назначает пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; направляет в Национальный банковский совет трех членов из своего состава, а равно и отзывает их, назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России; дает согласие на лишение неприкосновенности Уполномоченного по правам человека.

Как правило, для принятия постановления Государственной Думы требуется более половины голосов от общего числа ее членов, то есть 226 голосов. Однако Конституция предусматривает и особые случаи, когда необходимо не менее трех пятых или двух третей голосов от общего числа депутатов (см., например, ст. 135, 108 Конституции).

Толкование понятия «общее число депутатов» дал Конституционный Суд РФ в постановлении от 12 апреля 1995 года № 2-П: под ним следует понимать не число фактически избранных депутатов, как полагала Государственная Дума, обратившаяся с запросом в Конституционный Суд, а общее число депутатов, установленное для Думы Конституцией, то есть 450 депутатов[[14]](#footnote-14).

Конституция предусматривает, что палаты Федерального Собрания принимают свои регламенты — нормативные правовые акты, устанавливающие внутреннее устройство палат, порядок проведения заседаний, законодательную процедуру, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению палат.

Палаты устанавливают внутренний распорядок своей деятельности не только в регламентах, но и отдельными решениями. Так, согласно Регламенту Государственной Думы (ст. 217) процедуры проведения заседаний палаты, рассмотрения иных вопросов ее деятельности, не предусмотренных Регламентом, принимаются на заседании палаты и оформляются протокольно.

Федеральное Собрание образует Счетную палату — подотчетный ему орган государственного финансового контроля. Ее состав и порядок деятельности определяются Федеральным законом от 11 января 1995 года «О Счетной палате Российской Федерации» (с дополнением от 10 июля 2002 года). Задачи Счетной палаты установлены в ст. 2 Федерального закона, причем они не ограничиваются конституционной записью об осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета. Поручения палат Федерального Собрания и обращения не менее 1/5 состава любой из них подлежат обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты. По их же инициативе проводятся внеплановые контрольные мероприятия.

**2.3. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации предусматривает право каждой из палат Федерального Собрания РФ принимать свой регламент и решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Соответствующая конституционная норма закреплена в части четвертой ст. 101 Конституции Российской Федерации.

Необходимость существования регламента как нормативного акта, регулирующего деятельность палат российского парламента, ставит перед наукой конституционного права ряд теоретических вопросов. К числу наиболее существенных следует отнести вопросы о соотношении Конституции и регламента, о соотношении федеральных законов, касающихся деятельности парламента и регламентов, о границах нормативного регулирования регламентами деятельности палат Федерального Собрания РФ и иных участников законодательной деятельности на федеральном уровне.

Ответы на эти вопросы имеют важное значение для разработки федеральных законов о российском парламенте и об организации законодательного процесса, а также для совершенствования действующих регламентов палат Федерального Собрания России.

В юридической науке сложилось представление, что конституция включает в себя основные нормы, определяющие полномочия и структуру парламентов, а их регламенты определяют условия реализации конституционных актов. Такое представление вполне справедливо, ибо конституционные нормы в силу своей природы, хотя и имеют прямое действие, предназначены для регулирования наиболее важных правоотношений. В силу этого они не могут регулировать весь объем правоотношений, связанных с деятельностью парламентов. Отсюда потребность в законах, определяющих объем дополнительной компетенции парламентов, формы и характер их взаимодействия с внешними участниками законодательной и иной парламентской деятельности. Этим обусловлена и необходимость существования регламентов как нормативных актов, регулирующих порядок и организацию деятельности парламентов и их палат.

Главной для регламентов является регулятивная функция. Но они имеют и защитную функцию. Она проявляется в том, что регламенты гарантируют самостоятельное осуществление палатами своих полномочий, не допускают вмешательства в их деятельность каких-либо государственных органов, навязывание ими своих актов в качестве регулятора деятельности парламента и его палат. Наличие регламентов позволяет квалифицировать такие попытки как незаконные.

Регламент является одним из видов подзаконных актов. Поэтому если выстраивать иерархию названных выше актов, то она должна выглядеть так: конституция, закон, регламент. При этом думается, что если конституция и законы не имеют временных ограничений, действие регламента целесообразно ограничивать сроком полномочий парламента или его палат конкретного созыва. В этой связи желательно, чтобы содержащиеся в нем правовые нормы действовали в течение такого временного периода[[15]](#footnote-15).

По своему содержанию регламент должен состоять из норм, определяющих порядок реализации полномочий парламента и его палат, а также порядок формирования их внутренних структур — комитетов, комиссий и других органов. Соблюдение этих требований позволяет избежать «выхода» регламента за пределы конституции, делает невозможным ее подмену с его помощью и регулирование последним конституционных правоотношений. Кроме того, подготовленные с учетом данных требований регламенты не исключают возможности для принятия специального закона о парламенте.

В отличие от конституции и законов, регулирующих общественные отношения для неопределенного круга лиц и в пределах всего государства, действие регламента ограничено рамками внутренней деятельности парламента и его палат. Регламенты регулируют относительно узкую однородную сферу отношений, обусловленную деятельностью законодательного органа государственной власти, что позволяет максимально подробно детализировать конкретные организационные и процедурные вопросы.

Таким образом, по своей природе регламент — это подконституционный, подзаконный акт, принимаемый не для развития норм конституции и соответствующих законов, а для определения порядка реализации содержащихся в них правовых предписаний конкретным государственным органом: парламентом, его палатами, правительством и т.д. Такой подход к пониманию природы регламента имеет важное практическое значение. Он исключает опережающее принятие регламента, то есть сначала принимается конституционный акт, а при необходимости и развивающий его закон, а затем на этой основе регламент. Это позволяет создать, к примеру, конституционную базу деятельности парламента, его палат и их органов, что гарантирует конституционность их действий и легитимность принимаемых ими актов.

В парламентской практике регламенты как нормативные акты, определяющие внутреннее содержание деятельности законодательных органов, используются довольно широко, действуют во многих государствах. В Государственной Думе дореволюционного периода 1905-1917 годов имелся, в частности, думский устав[[16]](#footnote-16). В годы советской власти действовали регламенты Верховных Советов СССР и РСФСР, а также Съездов народных депутатов. Так, например, Регламент Верховного Совета СССР, принятый 19 апреля 1979 года, состоял из XII глав и 70 статей. Он определял порядок созыва сессий Верховного Совета СССР и их работы, а также порядок работы его Президиума, комиссий палат, предназначение аппарата Верховного Совета СССР и порядок утверждения сметы расходов, связанных с деятельностью высшего органа государственной власти СССР. Естественно, названные регламенты неприменимы в современных условиях, но они имеют большое научное и историческое значение и могут использоваться как в учебном процессе, так и для проведения соответствующих сравнительных исследований[[17]](#footnote-17).

В настоящее время Государственная Дума и Совет Федерации организуют свою работу, исходя из принятых ими собственных регламентов. Значение этих актов особенно высоко из-за отсутствия специального закона о российском парламенте, а также закона о порядке принятия законов федерального уровня. Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации представляют собой универсальные нормативные акты, регулирующие весьма широкий спектр внутренней жизни палат — от порядка формирования органов палат до порядка осуществления законодательных процедур и решения иных вопросов, с которыми приходится сталкиваться парламентариям в процессе своей работы. Этим обусловливается практическая значимость данного вида нормативных актов.

По своей природе регламенты палат Федерального Собрания РФ являются подконституционными, подзаконными актами. Они основываются на Конституции Российской Федерации и федеральных законах. При этом содержащиеся в них нормы в основном не развивают законодательные предписания, а носят процессуальный характер. Круг участников реализации регламентных норм конкретен, причем они обязательны для исполнения каждым участником соответствующего процессуального действия. Неисполнение регламентных норм при принятии какого-либо решения влечет его недействительность. Данное правило подчеркивает особую значимость регламентов палат Федерального Собрания РФ и является существенной гарантией их соблюдения.

В отличие от федеральных и иных законов регламенты палат принимаются в «облегченном» порядке, то есть в рамках одного чтения, что позволяет оперативно вносить в них необходимые дополнения и изменения. Факт принятия и внесения изменений в регламенты оформляется соответствующим постановлением, которое вступает в силу без процедуры одобрения другой палатой. Регламенты относятся к числу наиболее изменяемых актов. Так, со времени принятия второго Регламента Государственной Думы (с 22 января 1998 года включительно по 20 марта 2002 года) в этот акт внесено 34 изменения и дополнения в более чем пятьдесят статей.

Хотя такая практика не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, но ее целесообразно в определенной степени скорректировать. Это предложение обусловлено тем, что в регламентах палат, особенно в Регламенте Государственной Думы, имеется немало статей, устанавливающих обязательные правила для должностных лиц и органов, не имеющих отношений подчиненности с соответствующей палатой. К числу статей, содержащих такого рода нормы, относятся, к примеру, статьи, устанавливающие порядок внесения в Государственную Думу проектов федеральных законов, порядок участия сторонних должностных лиц в правительственном часе и парламентских слушаниях. Внедумские участники таких действий и мероприятий вполне серьезно воспринимают соответствующие регламентные нормы. Поэтому весьма желательно согласовывать их со всеми заинтересованными лицами и лишь затем выносить на рассмотрение палаты. Это повысило бы качество и стабильность регламентных норм, способствовало бы улучшению их содержания.

В то же время принятие регламентов в рамках только первого чтения вполне оправданно. Жизнь требует постоянного и оперативного уточнения их норм, поэтому распространение на регламенты порядка, установленного для принятия федеральных законов, усложнило и замедлило бы внесение изменений и дополнений в регламенты палат.

Первый свой Регламент Государственная Дума приняла 25 марта 1994 года. Он утратил силу в 1998 году в связи с принятием нового Регламента Государственной Думы. В нем учтен накопленный опыт деятельности палат, отражены нормы ряда федеральных законов, в которых имеются статьи, касающиеся деятельности палат. Применительно к Государственной Думе это, например, Бюджетный кодекс РФ, в котором регламентируется процедура принятия федеральных бюджетов.

Таким образом, принятие палатами Федерального Собрания РФ новых регламентов вполне оправданно и свидетельствует о заинтересованности парламентариев в том, чтобы эти правовые акты соответствовали действующему федеральному законодательству и были удобны для пользователей.

В связи с большим количеством регламентируемых вопросов регламенты палат разбиты на разделы, главы, статьи. В Регламенте Государственной Думы имеется семь разделов, 28 глав, 222 статьи.

Регламенты определяют порядок формирования внутренних органов палаты — советов, комитетов, комиссий и избрания должностных лиц палаты, устанавливают их полномочия и формы деятельности. В регламенте имеются главы и статьи, определяющие правила проведения законодательных процедур и порядок голосования парламентариев. Прописаны в регламенте порядок проведения правительственного часа, парламентских слушаний, организации работы аппаратов палаты.

Главной особенностью Регламента Государственной Думы является то, что в нем регулируется порядок формирования депутатских объединений, их полномочия и гарантии деятельности. Специфика Регламента Совета Федерации — в установлении порядка подтверждения полномочий членов Совета Федерации, реализации права законодательной инициативы палатой, в определении процедуры вступления в должность судей Конституционного Суда РФ.

Большая значимость регламентов палат Федерального Собрания РФ очевидна. Однако в научной литературе им не уделяется должного внимания. Среди приятных исключений — обстоятельная статья В. В. Лапаевой «Вопросы совершенствования Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[18]](#footnote-18). Автор этой статьи, посвященной анализу нового Регламента Государственной Думы, вполне обоснованно отмечает необходимость дополнения его нормами, регламентирующими процесс создания рабочих групп по подготовке законопроектов и рассмотрению Государственной Думой, а также нормами, повышающими роль научной экспертизы законопроектов, обеспечивающими единую процедуру голосования.

В то же время к числу дискуссионных следует отнести предложения В. В. Лапаевой о выравнивании правового положения фракций и депутатских групп, усилении политической составляющей последних, допущении создания смешанных депутатских групп, обладающих всеми правами депутатского объединения. Автор видит возможным определение минимальной численности депутатской группы по фактической численности самой небольшой думской фракции на момент ее регистрации. (В соответствии с действующим Регламентом Государственной Думы депутатская группа регистрируется при наличии в ее составе не менее 35 депутатов, а самая малая фракция — ЛДПР — состоит из 17 депутатов.) Такая позиция не учитывает, по нашему мнению, принцип равенства депутатов и по существу лишает депутатов, особенно из числа избранных от избирательных округов и не вошедших в депутатские объединения, возможности самостоятельно выражать в парламенте волю своих избирателей. И в настоящее время так называемые независимые депутаты, которых около двух десятков, практически лишены возможности влиять на решение рассматриваемых в Государственной Думе вопросов[[19]](#footnote-19). Это обусловлено тем, что депутатские объединения и их лидеры имеют несколько десятков закрепленных в Регламенте преимуществ по сравнению с депутатами, работающими вне фракций и депутатских групп. Такие преимущества проявляются при решении вопросов формирования Совета Государственной Думы и других органов палат, при выступлениях по мотивам голосования и в ряде других случаев. Вряд ли такое положение следует признать правильным. Ведь в парламенте должны быть созданы условия не только для коллективной работы депутатов, представляющих ту или иную политическую партию, но и для индивидуальной работы каждого отдельно взятого депутата. Пока такой баланс действующий Регламент Государственной Думы не создает.

Предложение В. В. Лапаевой представляется спорным и потому, что при расширении числа депутатских групп, а это неизбежно, если такое право будет иметь группа в количестве 12 депутатов, Государственная Дума может превратиться в политический клуб и стать несостоятельной как палата законодательного органа государственной власти РФ. Практика деятельности Государственной Думы показывает, что и на современном этапе она, на наш взгляд, излишне политизирована, что мешает ей более качественно реализовывать свои полномочия, особенно в законодательной сфере.

Несмотря на очевидность политической составляющей в деятельности палат Федерального Собрания РФ, равно как и любого другого парламента, все-таки доминирующими для них должны быть вопросы разработки и принятия законов. Именно на это их нацеливает Конституция Российской Федерации. Поэтому современная тенденция развивать политическую составляющую в деятельности российского парламента, что проявляется не только в высказываниях отдельных депутатов, ученых, общественных деятелей, но и в новейшем федеральном законодательстве. Нам представляется, что, несмотря на всю важность парламента как органа, согласования различных политических интересов, профессиональный парламент — это не клуб политиков, это собрание профессионалов, способных разработать, принять закон и обеспечить его проведение в жизнь. При этом профессионализм депутатов должен проявляться не столько в отражении политики соответствующей партии в конкретном законе, сколько в отражении воли своих избирателей, народа Российской Федерации.

На таком понимании сути парламентской деятельности основывается позиция о примате принципа равенства прав депутатов и недопущении установления преимуществ депутатских объединений по отношению к депутатам.

Новые регламенты палат приняты на основе многолетнего опыта парламентской деятельности. Однако в них имеется немало погрешностей, в том числе несоответствий с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Так, положения части четвертой ст. 105 Регламента о том, что «законопроекты, внесенные в Государственную Думу без заключения Правительства Российской Федерации, могут направляться Советом Государственной Думы вместе с финансово-экономическим обоснованием на заключение в Правительство Российской Федерации», не соответствуют ст. 104 (ч. 3) Конституции Российской Федерации. Согласно данной конституционной норме законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. При отсутствии заключения Правительства законопроект, по которому такое заключение обязательно, не может считаться внесенным в Государственную Думу и в отношении него не могут осуществляться какие-либо регламентные процедурные действия. Положения частей второй и четвертой ст. 119 Регламента о том, что решение об отклонении законопроекта оформляется без дополнительного голосования соответствующим постановлением Государственной Думы, не соответствуют ст. 103 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой постановления Государственной Думы (в том числе и постановления Государственной Думы об отклонении законопроектов) должны приниматься большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, а не «оформляться».

Однако следует признать, что сложившаяся практика целесообразна. Во-первых, таким образом, сокращается количество голосований Государственной Думы и, следовательно, не требуется для этого ее дополнительного рабочего времени. Это имеет существенное значение в условиях постоянного дефицита времени, выделяемого на рассмотрение законопроектов.

Существенным отступлением от положений ст. 101 Конституции Российской Федерации является установленный порядок формирования Совета Государственной Думы, созданный согласно ст. 103 Регламента Государственной Думы для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. Перечисленные вопросы относятся к внутреннему распорядку палаты. Согласно части второй названной статьи Конституции Российской Федерации вопросами внутреннего распорядка палаты ведают Председатель Государственной Думы и его заместители. Однако они входят в состав Совета Государственной Думы с правом совещательного голоса. Право решающего голоса принадлежит в указанном Совете руководителям депутатских объединений. Таким образом, блокируется возможность Председателя Государственной Думы и его заместителей осуществлять возложенные на них конституционные полномочия по обеспечению внутреннего распорядка палаты. Кроме того, наделение руководителей депутатских объединений правом решающего голоса в Совете усиливает политическую составляющую данного вспомогательного органа. А это, на наш взгляд, неверно. Как уже отмечалось, согласно Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание РФ и его палаты призваны осуществлять законодательную и представительную функции на федеральном уровне. Полномочия по формированию внутренней и внешней политики государства возложены согласно ст. 84 Конституции Российской Федерации на Президента РФ. Следовательно, именно его прерогативой являются вопросы, касающиеся политической сферы.

Регламент Государственной Думы содержит нормы, противоречащие федеральным конституционным законам и федеральным законам, в том числе «О Правительстве Российской Федерации» и «Об основах государственной службы Российской Федерации». Из-за их многочисленности они не перечисляются в данной статье.

В Регламенте Государственной Думы имеются некоторые внутренние противоречия. Так, в части 4 ст. 11 и ч. 1 ст. 109 Регламента говорится о примерной программе законопроектной работы Государственной Думы на «очередную» сессию, в то время как в п. «б» ч. 1 ст. 14 и ч. 1 ст. 50 Регламента речь идет о той же самой программе, но на «текущую» сессию. В части 2 ст. 88 Регламента говорится об избрании Счетной комиссии Государственной Думы перед проведением тайного голосования и определения его результатов. Между тем пунктом «а» ч. 1 ст. 34 Регламента установлено, что Счетная комиссия избирается Государственной Думой на первом заседании и в отличие от различных временных комиссий палаты свои функции она выполняет на протяжении всего срока полномочий Государственной Думы данного созыва. Согласно статье 218 Регламента во внеочередном порядке рассматриваются Государственной Думой предложения об изменении и дополнении Регламента, внесенные фракциями, депутатскими группами, комитетами палаты или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы. В то же время по смыслу п. «и» ч. 1 ст. 51 и ч. 1 ст. 94 Регламента внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат любые проекты постановлений Государственной Думы о внесении в Регламент изменений и дополнений, внесенные лицами или органами, перечисленными в ч. 1 ст. 94 Регламента.

Перечисленные отступления Регламента Государственной Думы, бесспорно, мешают работе палаты, депутатам и аппарату Государственной Думы. Поэтому чем быстрее они будут устранены, тем быстрее будут созданы более эффективные условия для деятельности депутатского корпуса и работников аппарата.

Проведенный анализ названных регламентов, по нашему мнению, вполне конкретно показывает направление работы по улучшению их содержания. И делать это необходимо. С одной стороны, потому что недопустимо, чтобы акты палат Федерального Собрания противоречили Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. С другой стороны, улучшение содержания регламентов Государственной Думы и Совета Федерации положительно отразится на содержании деятельности самих палат Федерального Собрания Российской Федерации. Эта работа должна вестись таким образом, чтобы парламентские процедуры не блокировали рассмотрение законопроектов, внесенных отдельными депутатами без согласования с фракциями, имеющими большинство в Государственной Думе, гарантировали меньшинству активное участие в законодательной работе, не позволяли «забалтывать» законопроекты путем длительных прений. Как верно отмечал еще в XIX в. Генри М. Роберт, парламентский закон должен «использоваться только в интересах дела, а не с целью нагромождения разного рода искусственных препятствий»[[20]](#footnote-20). Такому решению вопроса, по нашему мнению, может способствовать разработка и принятие парламентского процессуального кодекса, регулирующего деятельность обеих палат Федерального Собрания РФ. Его принятие позволило бы повысить уровень правового регулирования деятельности российского парламента, а также отношений Государственной Думы с другими участниками законодательной деятельности на федеральном уровне. Это, несомненно, положительно сказалось бы на содержании всей работы Федерального Собрания РФ, его палат, парламентариев и Аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Статья 94 Конституции Российской Федерации является первой конституционной нормой, которая учредила парламент Российской Федерации, отвечающий основным требованиям парламента демократического государства. Порядок его формирования и деятельности показывает, что он является парламентом федеративного государства. Это и предопределило его наименование — Федеральное Собрание.

Парламент России является единственным законодательным органом власти Российской Федерации. Следовательно, никакой другой федеральный государственный орган не имеет права издавать законы или иные нормативные акты, обладающие юридической силой закона. Законотворчество является основной функцией Федерального Собрания как парламента Российской Федерации. Деятельность всех государственных органов осуществляется на основе Конституции РФ и федеральных законов. Их правовые акты не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Федеральные законы также не могут противоречить Конституции РФ. Если такое противоречие обнаруживается, то по решению Конституционного Суда РФ эти законы или их конкретные нормы утрачивают свою юридическую силу.

Двухпалатная структура парламента является характерным признаком федеративных государств мира.

Статья 97 Конституции РФ посвящена пассивному избирательному праву гражданина при проведении выборов в Государственную Думу. Положения этой статьи содержат определенные условия, наличие и соблюдение которых позволяют гражданину реализовать свое пассивное избирательное право, то есть быть избранным депутатом Государственной Думы.

Государственная Дума принимает регламенты для определения порядка своей деятельности.

Необходимость существования регламента как нормативного акта, регулирующего деятельность палат российского парламента, ставит перед наукой конституционного права ряд теоретических вопросов. К числу наиболее существенных следует отнести вопросы о соотношении Конституции и регламента, о соотношении федеральных законов, касающихся деятельности парламента и регламентов, о границах нормативного регулирования регламентами деятельности палат Федерального Собрания РФ и иных участников законодательной деятельности на федеральном уровне.

Проведенный анализ названных регламентов, по нашему мнению, вполне конкретно показывает направление работы по улучшению их содержания. Недопустимо, чтобы акты палат Федерального Собрания противоречили Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. С другой стороны, улучшение содержания регламентов Государственной Думы и Совета Федерации положительно отразится на содержании деятельности самих палат Федерального Собрания Российской Федерации. Эта работа должна вестись таким образом, чтобы парламентские процедуры не блокировали рассмотрение законопроектов, внесенных отдельными депутатами без согласования с фракциями, имеющими большинство в Государственной Думе, гарантировали меньшинству активное участие в законодательной работе, не позволяли «забалтывать» законопроекты путем длительных прений. Такому решению вопроса, по нашему мнению, может способствовать разработка и принятие парламентского процессуального кодекса, регулирующего деятельность обеих палат Федерального Собрания РФ. Его принятие позволило бы повысить уровень правового регулирования деятельности российского парламента, а также отношений Государственной Думы с другими участниками законодательной деятельности на федеральном уровне. Это, несомненно, положительно сказалось бы на содержании всей работы Федерального Собрания РФ, его палат, парламентариев и Аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

**I. Нормативные акты**

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 26 февраля 1997 года // Российская газета. 1997. 4 марта.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 года // Российская газета. 2005. 24 мая.

О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ (с изменениями от 30 января 2007 года) // Российская газета. 1994. 12 мая; 2007. 3 февраля.

1. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года № 2134-II ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.
2. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ // Российская газета. 2002. 13 июля.
3. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ // Российская газета. 1995. 14 января.

**II. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации**

1. По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 года № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5787.
2. По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 года № 2-П // Российская газета. 1995. 20 апреля.

**III. Литература**

1. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. 324 с.
2. Белкин А. А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб.: Петрополис, 2004. 87 с.
3. Васецкий Н. А. Парламентаризм в действии. М., Государственная Дума. 1999. С. 23.
4. Генри М. Роберт. Правила парламентской процедуры (пер. с англ.). М.: 1992. С. 20.
5. Гранкин И. В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 17.
6. Зайцев С. А. А как было с регламентом в Первой Думе? // Журнал российского права. 1998. № 3. С. 21-29.
7. Интервью с депутатом Государственной Думы В. И. Черепковым // Представитель власти. 2002. № 5.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Карповича. М.: Новая правовая культура, 2006. С. 287.

Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. М. В. Баглая. М.: Норма, 2005. С. 272.

1. Лапаева В. В. Вопросы совершенствования Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Адвокат. 1999. № 4. С.100.

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. М. В. Баглая. М.: Норма, 2005. С. 272. [↑](#footnote-ref-2)
3. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 17. [↑](#footnote-ref-3)
4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 года // Российская газета. 2005. 24 мая. [↑](#footnote-ref-4)
5. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года № 2134-II ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801. [↑](#footnote-ref-5)
6. По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 года № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5787. [↑](#footnote-ref-6)
7. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ (с изменениями от 30 января 2007 года) // Российская газета. 1994. 12 мая; 2007. 3 февраля. [↑](#footnote-ref-7)
8. Белкин А. А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб.: Петрополис, 2004. С. 13. [↑](#footnote-ref-8)
9. Васецкий Н. А. Парламентаризм в действии. М., Государственная Дума. 1999. С. 23. [↑](#footnote-ref-9)
10. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ // Российская газета. 2002. 13 июля. [↑](#footnote-ref-10)
11. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ // Российская газета. 1995. 14 января. [↑](#footnote-ref-11)
12. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 26 февраля 1997 года // Российская газета. 1997. 4 марта. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Карповича. М.: Новая правовая культура, 2006. С. 287. [↑](#footnote-ref-13)
14. По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 года № 2-П // Российская газета. 1995. 20 апреля. [↑](#footnote-ref-14)
15. Гранкин И. В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 17. [↑](#footnote-ref-15)
16. Зайцев С. А. А как было с регламентом в Первой Думе? // Журнал российского права. 1998. № 3. С. 21-29. [↑](#footnote-ref-16)
17. Гранкин И. В. Указ. соч. С. 18. [↑](#footnote-ref-17)
18. Лапаева В. В. Вопросы совершенствования Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Адвокат. 1999. № 4. С.100. [↑](#footnote-ref-18)
19. Интервью с депутатом Государственной Думы В. И. Черепковым // Представитель власти. 2002. № 5. [↑](#footnote-ref-19)
20. Генри М. Роберт. Правила парламентской процедуры (пер. с англ.). М.: 1992. С. 20. [↑](#footnote-ref-20)