СОДЕРЖАНИЕ

I Парламентаризм- признак демократического государства.

1.1. История парламентаризма

* 1. Признаки и принципы парламента Российской Федерации
	2. Формирование парламента Российской Федерации

II Парламент - законодательный орган государственной

 Власти Российской Федерации

2.1. Внутренняя структура парламента

2.2. Полномочия парламента и его палат

2.3. Законодательный процесс

I ПАРЛАМЕНТАРИЗМ – ПРИЗНАК ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

* 1. История парламентаризма

В современной истории явление парламентаризма представляет собой систему государственной власти, при которой четко распределены функции законодательных и исполнительных органов.

Парламент (англ. parliament, от французского parlier- «говорить») - представительное высшее государственное законодательное собрание, построенное целиком или частично на выборных началах[[1]](#footnote-1) [1,2].

Концепция разделения властей в классическом виде была сформулирована в XVII-XVIII веке. Наибольший вклад в ее разработку внесли такие политические мыслители, как Дж. Локк, Ш. Л. Монтескье, Дж. Мэдиссон. Смысл идеи разделения властей состоит в ограничении возможности сосредоточения государственной власти в руках одного лица или института, защитить права и свободы граждан.[[2]](#footnote-2)

В современной юридической и политической практике представление о демократии и правовом государстве не отделимы от принципа разделения властей. Идея разделения властей законодательно закреплена в Конституции Российской Федерации.

Парламент в свете теории разделения властей - это общегосударственный представительный орган, главная функция которого заключается в осуществлении законодательной власти. Институт парламента имеет многовековую историю. Первые представительные учреждения с отчетливыми законодательными полномочиями возникли еще во время античности - это Народное собрание (экклезия) времен Перикла, преобразовавшееся из органа родовой демократии в орган государственной власти; древнеримский Сенат, возникший на основе древних куриатных комиций и ставший высшим учреждением Республики. Считается, однако, что родиной современного парламента является Англия - в Xlll веке королевская власть в соответствии с великой хартией вольности (1215 г.) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств). Во Франции, к примеру, подобный орган до 1789 года представлял собой высшее судебное учреждение страны, то есть некое подобие верховного суда. Впоследствии подобные представительные учреждения возникли во Франции, Испании, Польше и других странах, которые затем преобразовались в парламентские учреждения современного типа.

В современном историческом периоде его развития для большинства промышленно развитых государств можно отметить усиление исполнительной и президентской власти.[[3]](#footnote-3) [6].

* 1. Признаки и принципы парламента Российской Федерации

Федеральное Собрание РФ, в отличие от высших представительных органов государственной власти РСФСР и СССР является учреждением парламентского типа. В Конституции РФ 1993 г. впервые прямо закреплено, что Федеральное Собрание — это парламент Российской Федерации (ст. 94).

Как и полагается парламентскому учреждению, Федеральное Собрание «встроено» в механизм «разделения властей» в РФ. Это означает, что Федеральное Собрание, в отличие от Верховных Советов и Съездов Советов не наделяется статусом «высшего», либо «верховного» органа государственной власти. Оно не обладает монополией в осуществлении верховной государственной власти, не располагает всей полнотой высшей государственной власти[[4]](#footnote-4) [3, 4].

Двухпалатность Федерального Собрания РФ является фактической. Палатами Федерального Собрания являются Совет Федерации и Государственная Дума. Каждая из Палат имеет только своего Председателя Палаты, его заместителей, комиссии и комитеты Палаты. В отличие от палат бывшего Верховного Совета, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания России не имеют общих руководящих (координирующих, вспомогательных) административных органов, не имеют общих должностных лиц. Исключение составляют лишь два «совместных» органа Палат. Имеется ввиду, что обе палаты двусторонними усилиями вправе создавать такой орган временного характера, как согласительную комиссию для разрешения противоречий в законодательном процесса (п. 4 ст. 105 Конституции РФ 1993 г.); кроме того, Палаты Федерального Собрания на паритетной основе формируют Счетную палату — орган парламентского финансового контроля (п. 1 «и» ст. 102; п. 1 «г» ст. 103 Конституции РФ 1993 г.).

Совет Федерации и Государственная Дума различным образом формируются (об этом будет сказано ниже). Организационное обособление Палат Российского Парламента (в модели 1993 г.) проявляется и в том, что они функционируют в режиме раздельных заседаний. Согласно Конституции РФ 1993 г., Палаты Федерального Собрания могут собираться на совместные заседания только в трех случаях: для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (п. 3 ст. 100).

Палаты Федерального Собрания РФ разграничиваются также по их компетенции. Круг вопросов, решаемых Советом Федерации, не совпадает с вопросами ведения Государственной Думы. Перечни полномочий Совета Федерации и Государственной Думы изложены в разных статьях Конституции РФ (ст. ст. 102, 103 Конституции РФ). Анализ этих полномочий будет дан ниже, здесь же отметим, что суть специализаций компетенции Совета Федерации и Государственной Думы в осуществлении парламентской власти заключается в следующем. Государственная Дума является основным законодательным органом РФ. Роль же Совета Федерации в законодательном процессе в том, что он «одобряет» либо «не одобряет» законы, принятые Государственной Думой. Что же касается «специализации» в осуществлении иных парламентских полномочий, то она выглядит следующим образом. Для статуса Государственной Думы характерна большая ориентации его полномочий на процедуры назначений важнейших должностных лиц исполнительной и контрольной власти, от которых зависит решение финансовых и социально-экономических вопросов; на решение вопросов, связанных с оценкой деятельности Правительства. Условно можно даже сказать, что конституционный статус Государственной Думы является «проправительственным» в смысле определенного «сдерживания» Правительства Государственной Думой. Однако «сдержки», исходящие к Правительству от Государственной Думы не столь сильны. А статус Совета Федерации в большей степени ориентирован на решение проблем, касающихся системы обеспечения безопасности и правопорядка, конституционной законности в РФ; на решение вопросов, касающихся федеративного устройства. Совет Федерации в большей мере смоделирован как «пропрезидентское» учреждение — но ни в коем случае не в смысле его подчиненности Президенту РФ. Напротив, Совет Федерации осуществляет «сдержки» президентской власти — в этом одна из его специализаций.[[5]](#footnote-5)

7). Как и иные органы парламентского типа, Федеральное собрание, в отличие от Верховных Советов советского периода — это коллегия профессиональных политиков, средоточие политической элиты страны. Члены Федерального Собрания не совмещают свою деятельность с иными производственными функциями, а занимаются только депутатской, законотворческой работой. В том числе это характерно не только для Государственной Думы, но и Совета Федерации, после принятия Закона о новом механизме формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (от 5 августа 2000г.) В действующей Конституции и законодательстве закрепляется принцип несовместимости мандата с иными видами оплачиваемой деятельности — за исключением научной, педагогической и иными видами творческой деятельности. Таким образом, будучи избранным в состав Федерального Собрания, депутат обязан прекратить служебные (трудовые) правоотношения по месту прежней работы (службы) — с гарантией сохранения трудовых прав.

* 1. Формирование парламента Российской Федерации

 Порядок формирования современных парламентов напрямую зависит от их структуры. Так, однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов, как правило, формируется посредством прямых выборов.

 Способы формирования верхних палат довольно разнообразны. К основным из них относятся:

1. Формирование верхней палаты посредством непрямых косвенных или многостепенных) выборов. Такая практика существует во Франции: Сенат - верхняя палата парламента Франции, избирается на 9 лет коллегиями выборщиков, состоящими из депутатов Национального собрания (нижней палаты парламента), членов генеральных советов и муниципальных советников. Сенат состоит из 321 сенатора, из которых 308 избираются в метрополии, 8 - в заморских департаментах, 5 - в заморских территориях. Таким образом, здесь имеют место выборы косвенным голосованием.

 2. Формирование верхних палат посредством прямых выборов, однако, с отличиями от той системы, которая применяется при формировании нижних палат. Такой порядок применяется в Италии, США, Австрии.

 При избирании Сената (верхней палаты) действует мажоритарная система с элементами пропорционализма (в отличие от пропорциональной системы выборов нижней палаты). Выборы в Сенат проводятся по одномандатным избирательным округам в рамках одной области. Избиратели голосуют за конкретного кандидата, который может быть и, как правило, "связан" обязательствами по взаимному использованию полученных голосов с кандидатами по другим округам данной области (на практике это обычно кандидаты от одной партии).

1. Формирование верхней палаты путем назначения применяется в наиболее чистом виде в Канаде и Германии.

Верхняя палата парламента Канады (Сенат) состоит из 104 членов, назначаемых генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра. Предполагается, что сенаторы представляют ту провинцию, то которой они назначены. Для сохранения принципа равного представительства провинции разбиваются на 4 группы, каждая из которых имеет право быть представленной 24 сенаторами.

4. Традиционный феодальный способ формирования верхней палаты применяется в Великобритании. Палата лордов британского парламента формируется на невыборной основе. Членство в ней связывается с получением дворянского титула, дающего право быть членом палаты лордов. Среди членов палаты - 1195 герцогов, маркизов, графов, баронов и виконтов. Это пэры парламента. Одиннадцать членов палаты - лорды-юристы (ординарные лорды по апелляциями). Они назначаются из числа лиц, занимавших или занимающих высокие судейские должности, для оказания помощи палате при решении судебных дел.[[6]](#footnote-6)

II ПАРЛАМЕНТ – ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

* 1. Внутренняя структура парламента

      Двухпалатная структура парламента России объясняется ее федеральным характером и необходимостью представительства на уровне федеральной законодательной власти как интересов населения Российской Федерации в целом (Государственная Дума), так и интересов субъектов федерации (Совет Федерации[[7]](#footnote-7)) [4, 5, 8].

      Палаты работают раздельно; по Конституции они могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.[[8]](#footnote-8) Палаты образуют совместно как постоянно действующий орган Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, а также могут создавать согласительные комиссии для преодоления возникших между палатами разногласий. Сложный характер носят взаимоотношения палат в законодательном процессе, о чем подробно будет сказано в соответствующем разделе данного учебного пособия. Каждая палата самостоятельно устанавливает порядок своей работы, для чего принимает свой регламент, а также формирует свои внутренние рабочие и вспомогательные органы.

      Конституция Российской Федерации1993 года не устанавливает деления Парламента России на нижнюю и верхнюю палаты (как иногда их называют средства массовой информации), ни одна палата не подчиняется другой.

      Отношения палат Федерального Собрания друг с другом происходят, прежде всего, в области законодательства, где каждая палата выполняет только ей свойственные функции, а также по линии проведения совместных заседаний и создания постоянных или временных совместных органов.

* 1. Понятие парламента и его палат

Палаты Федерального Собрания РФ работают в режиме раздельных заседаний. В Конституции РФ 12 декабря 1993 г. их компетенция определяется дифференцировано, в разных статьях Основного Закона (ст. ст. 102 — 103); полномочия Совета Федерации и Государственной Думы по их содержанию не совпадают. Специализация Палат Федерального Собрания заключается в следующем.[[9]](#footnote-9)

1). Полномочия Совета Федерации в большей их части направлены на взаимодействие этой палаты с Президентской властью (в части ее формирования и функционирования) и Судебной ветви власти (в части ее формирования). Закрепляемые Конституцией РФ полномочия Совета Федерации можно сгруппировать в следующие восемь видов.

Во-первых, к ведению Совета Федерации относятся важнейшие полномочия, касающиеся территориальных вопросов Российского федерализма: Совет Федерации утверждает изменения границ между субъектами РФ (п. 1 «а» ст. 102 Конституции РФ 1993 г.)

Во-вторых, Совет Федерации обладает рядом полномочий, связанных с подтверждением указов Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности и правопорядка и самостоятельными полномочиями в этой сфере:

* утверждает указ Президента РФ о введении военного положения;
* утверждает указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
* решает вопросы о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации (пп. 1 «б» — 1 «г» ст. 102 Конституции РФ).

В-третьих, Совет Федерации наделен рядом полномочий, касающихся организации выборов Президента и досрочного прекращения полномочий Президента:

— назначает выборы Президента РФ;

— отрешает Президента РФ от должности (пп. 1 «д» , 1 «е» ст. 102 Конституции РФ 1993 г.).

В-четвертых, Совет Федерации вправе также полностью формировать составы всех высших судов страны:

* осуществляет назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (п. 1 «ж» ст. 102 Конституции РФ 1993 г.).
* В-пятых, к компетенции Совета Федерации РФ отнесен и такой важнейший вопрос как:
* назначение на должность и освобождение от должности Генерального Прокурора Российской Федерации (п. 1 «з» ст. 102 Конституции РФ 1993 г.).

В-шестых, продолжая перечень конституционных полномочий Совета Федерации, следует выделить в этом перечне и такое, как:

— осуществление Советом Федерации своей доли назначений в состав совместного органа Палат Федерального Собрания, осуществляющего функцию парламентского финансового контроля — Счетную Палату; согласно Конституции РФ, Совет Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной Палаты и половину состава ее аудиторов (п. 1 «и» ст. 102 Конституции РФ 1993 г.).

В-седьмых, Совет Федерации, как и полагается Палате Парламента, осуществляет наряду с Государственной Думой законодательные полномочия. Выше уже указывалось, что «специализация» Совета Федерации в законодательном процессе заключается в том, что он «одобряет» законы, принятые Государственной Думой; либо отклоняет их (применяет право «вето») (п. 4 ст. 105 Конституции РФ).

Одобрение закона Советом Федерации осуществляется одним из двух способов:

* либо в «активной форме» — то есть путем голосования в Совете Федерации, при котором члены Совета Федерации высказываются в поддержку Федерального Закона;
* либо в «пассивной форме» — то есть если в установленный Конституцией РФ срок Совет Федерации не рассмотрит Федеральный Закон, принятый Государственной Думой, считается, что он как бы «молчаливо» одобрил закон (п. 4 ст. 105 Конституции РФ 1993 г.).

В Конституции РФ 1993 г. устанавливается время, когда действует правило об активном способе одобрения Федерального Закона Советом Федерации: в течение 14 дней со дня передачи федерального закона из Государственной Думы в Совет Федерации (пп. 3 — 4 ст. 105 Конституции РФ). Если в течение этого срока закон не был рассмотрен Советом Федерации, Конституция РФ квалифицирует эту ситуацию как пассивную форму одобрения закона Советом Федерации. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 23 марта 1995 г. «О толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ» дал толкование конституционной норме о четырнадцатидневном сроке законодательной процедуры в Совете Федерации, которое имеет важное значение, т. к. Совет Федерации работает в режиме не постоянных, а периодических заседаний, — чтобы не было манипулирования по поводу «молчаливого одобрения» закона Советом Федерации. Конституционный Суд РФ разъяснил, что четырнадцатидневный срок надо понимать как время, в течение которого Совет Федерации обязан не завершить, а обязан приступить к рассмотрению федерального закона, с тем, чтобы завершить рассмотрение законопроекта на ближайшем заседании Совета Федерации. Как гласит Постановление Конституционного Суда: «Рассмотрение законов в Совете Федерации должно начаться не позднее 14 дней после передачи в Совет Федерации». Если же «Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона, то... рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении».

При голосовании закона в Совете Федерации требуется определенный кворум. Требования кворума закреплены Конституцией РФ; «федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой Палаты» (п. 4 ст. 105 Конституции РФ 1993 г.). Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 12 апреля 1995 г. «О толковании статей 103 (ч. 3); 105 (ч. 2, 5); 107 (ч. 3); 108 (ч. 2); 117 (ч. 3); 135 (ч. 2) Конституции РФ» дал разъяснение соответствующей конституционной норме. Конституционный Суд разъяснил, что понятие «общее число членов палаты» надо понимать как конституционно установленное число членов Совета Федерации — 178 человек, а не как число фактически избранных депутатов.

Вместе с тем, в Конституции РФ закреплены категории законов, которые могут быть приняты Советом Федерации только «активным» способом, т. е. категории законов, которые подлежат обязательному рассмотрению не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации. Так, в соответствии со ст. 106 Конституции РФ 12 декабря 1993 г.:

«Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

а) федерального бюджета;

б) федеральных налогов и сборов;

в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

г) ратификации и денонсации международных договоров РФ;

д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

е) войны и мира».

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат законы РФ, имеющие ранг «конституционных» (п. 2 ст. 108 Конституции РФ 12 декабря 1993 г.). Эта новая категория законов, которые впервые названы в Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Конституционные законы регулируют наиболее важные общественные отношения и принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Они имеют более высокую юридическую силу в сравнении с обычным законом. При голосовании за конституционные законы в Совете Федерации требуется более высокий процент голосов. Федеральный конституционный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него подано не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации (ст. 108 Конституции РФ 1993 г.).

**Отклонение** закона Советом Федерации.

Согласно Конституции РФ Совет Федерации вправе не только одобрить, но и отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой. В этом случае «палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. После чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой (п. 4 ст. 105 Конституции РФ 1993 г.).

Наделение Совета Федерации правом вето (отклонения закона) означает, что Совет Федерации сконструирован как «верхняя палата», как своеобразный контрольный орган по отношению к Государственной Думе; как «фильтр», через который должны пройти законы, принятые Государственной Думой. Однако указанная функция Совета Федерации не перечеркивает значение законодательной деятельности Государственной Думы. Дело в том, что право вето Совета Федерации не является абсолютным, оно может быть преодолено Государственной Думой путем повторного голосования и более высокого процента голосов при повторном голосовании. Как указывается в Конституции РФ: «В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы» (п. 5 ст. 105 Конституции РФ 1993 г.).

Процедуры реализации полномочий Совета Федерации «расписаны» в особом документе, который принимается самим Советом Федерации — Регламенте Совета Федерации. Первый регламент Совета Федерации Федерального Собрания принят постановлением Совета Федерации 28 июля 1994 г. В последующем принят Регламент Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями). Ныне действует Регламент Совета Федерации, утвержденный его постановлением от 30 января 2002г.

Наконец, в-восьмых, к компетенции Совета Федерации относятся в определенном объеме и полномочия, касающиеся поправок Конституции и пересмотра Конституции РФ. Здесь Совет Федерации имеет одинаковые полномочия с Государственной Думой.

— Каждая из Палат Федерального Собрания, либо 1/5 каждой Палаты могут вносить предложения о пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ 1993 г.);

— В отношении пересмотра глав 1, 2, 9 Конституции РФ суть полномочий Палат Федерального Собрания в следующем: Федеральное Собрание не вправе пересмотреть положения глав 1, 2, 9; но Федеральное Собрание вправе 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы созвать Конституционное Собрание — орган, компетентный осуществлять реформу глав 1, 2, 9 Конституции РФ 1993 г. (ст. 135 Конституции РФ 12 декабря 1993 г.);

— В отношении поправок к главам 3-8 Конституции РФ Палаты Федерального Собрания наделены полномочиями принимать такие поправки; при этом в Совете Федерации за это должны проголосовать не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации; в Государственной Думе — не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Однако поправки к Конституции РФ вступают в силу лишь после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ (ст. 136 Конституции РФ 1993 г.).

Процедура деятельности Совета Федерации и Государственной Думы по осуществлению конституционных поправок и пересмотру Конституции определена в гл. 9 Конституции РФ 12 декабря 1993 г. и в Федеральном Законе от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ».

2). Полномочия Государственной Думы не повторяют компетенцию Совета Федерации, а отражают особую специализацию этой Палаты Федерального Собрания. Полномочия Государственной Думы достаточно разнородны, но, как уже выше говорилось, в большей их части они ориентированы на взаимодействие Палаты с органами, занимающимися экономической и социальной политикой.

Согласно п. 1 ст. 103 Конституции РФ 1993 г., к ведению Государственной Думы РФ относятся следующие вопросы.

Во-первых, Государственная Дума дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Однако это право Государственной Думы имеет ограничения: если Государственная Дума трижды отклонила кандидатуры на пост Председателя Правительства, предложенные Президентом, то Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Гарантией статуса Государственной Думы в этом случае является то, что выборы в нее должны быть назначены, как гласит Конституция РФ: из расчета, «чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска» (п. 1 «а» ст. 103; п. 4 ст. 111; п. 2 ст. 109 Конституции РФ 1993 г.).

Кроме того, в своей политической борьбе с Президентом за иную кандидатуру на пост Председателя Правительства Государственная Дума может использовать и свои конституционные полномочия, связанные с решением вопроса о доверии Правительству РФ, — хотя, конечно, это очень затяжная форма достижения Государственной Думой своих политических целей.

Во-вторых, Государственная Дума решает вопрос о доверии (недоверии) Правительству РФ. Есть две разновидности этого полномочия:

— Государственная Дума может «выразить недоверие» Правительству РФ (п. 1 «б» ст. 103; п. 3 ст. 117 Конституции РФ 1993 г.);

— Государственная Дума может рассматривать вопрос о доверии Правительству РФ (п. 1 «б» ст. 103; п. 4 ст. 117 Конституции РФ 1993 г.

Общим для обеих этих процедур является то, что это формы парламентского контроля за деятельностью Правительства, формы парламентской оценки его деятельности.

Кроме того, объединяет эти процедуры и то, что рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ (второе из полномочий Государственной Думы) может завершиться не только подтверждением доверия Правительству, но и отказом в доверии (т. е. выражением недоверия, — но на основе несколько иной процессуальной формы).

Соответствующие полномочия реализуются Государственной Думой на основе голосования, на котором решение в обоих случаях «принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы» (п. 3 ст. 117 Конституции РФ 1993 г.).

В обоих случаях указанные контрольно-оценочные полномочия Государственной Думы имеют ограниченный характер. Государственная Дума не компетентна принимать окончательные решения о судьбе Правительства, которому оно не доверяет. В ситуации, когда Государственная Дума выражает недоверие Правительству (либо отказывает ему в доверии) — окончательную судьбу Правительства, как и самой Государственной Думы данного созыва, решает Президент РФ. Президент при этом вправе принять одно из двух решений: либо отправить в отставку Правительство; либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Касаясь содержания полномочий Государственной Думы на «выражение недоверия Правительству» и «отказ в доверии Правительству РФ», отметим разницу между ними, которая, как мы уже выше отметили, касается процессуальной формы осуществления этих полномочий:

— **«выражение недоверия»** Правительству инициируется в Государственной Думе самой Государственной Думой, ее депутатами (п. 3 ст. 117 Конституции РФ); между тем как процедура **рассмотрения вопроса «о доверии Правительству»** (которая может завершиться и «отказом в доверии»), инициируется самим Правительством: согласно Конституции РФ 1993 г. «Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ» (п. 4 ст. 117 Конституции РФ 1993 г.);

— **«выражение недоверия»** должно быть рассмотрено (и проголосовано) в Государственной Думе дважды с разрывом в 3 месяца. То есть, в соответствии в конституционной процедурой (п. 3 ст. 117 Конституция РФ 1993 г.), Государственная Дума выражает первое недоверие, а через три месяца его подтверждает — только тогда Президент должен осуществлять свою конституционную компетенцию: либо отправить в отставку Правительство, либо распустить Государственную Думу; «отказ в доверии» же («подтверждение доверия») голосуется в Государственной Думе только однажды, причем, если Государственная Дума принимает решение об «отказе в доверии», то сразу после этого, в течение семи дней Президент обязан либо отправить в отставку Правительство, либо объявить о роспуске Государственной Думы (п. 4 ст. 111 Конституции РФ 1993 г.).

В-третьих, продолжая перечень вопросов, отнесенных Конституцией РФ к ведению Государственной Думы, укажем, что наряду с дачей согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ и решением вопроса о доверии Правительству РФ важнейшим из полномочий Государственной Думы является назначение на должность Председателя Центрального Банка (п. 1 «в» ст. 103 Конституции РФ 1993 г.).

В-четвертых, Государственная Дума осуществляет свою долю назначений в состав Счетной Палаты — орган парламентского финансового контроля РФ, формируемый Палатами Федерального Собрания на паритетной основе. Обратим внимание, что Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности первое лицо — Председателя Счетной Палаты, а также половину состава ее аудиторов.

В-пятых, к компетенции Государственной Думы относится «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека это должностное лицо парламента, предназначение которого заключается в том, чтобы обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В-шестых, в ведении Государственной Думы находится объявление амнистии (п. 1 «е» ст. 103 Конституции РФ 1993 г.). В-седьмых, Государственной Думе принадлежит инициатива возбуждения процедуры конституционной ответственности первого должностного лица государства: Государственная Дума компетентна выдвигать обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности (п. 1 «ж» ст. 103 Конституции РФ 1993 г).

* 1. Законодательный процесс

Государственная Дума является основным законодательным органом. Основной объем полномочий Государственной Думы — это законодательные полномочия. Согласно формуле Конституции РФ 1993 г., именно Государственная Дума «принимает» федеральные законы (п. 1 ст. 105 Конституции РФ 1993 г.), между тем как Совет Федерации «одобряет» законы, принятые Государственной Думой. Статус Государственной Думы как основного законодателя обеспечивается следующими обстоятельствами.

Во-первых, Государственная Дума, в отличие от Совета Федерации, является постоянно действующим законодательным органом государственной власти Российской Федерации (работает в режиме постоянных заседаний).

Во-вторых, в Государственной Думе начинается законодательный процесс в Федеральном Собрании: именно в эту Палату обращаются субъекты права законодательной инициативы с предложениями о принятии тех или иных законов.

В-третьих, качество Государственной Думы как основного законодателя обнаруживается и в том, что Государственная Дума может принимать законы вообще без участия Совета Федерации — если Совет Федерации своевременно, а именно: в течение четырнадцати дней после передачи ему законопроекта, принятого Государственной Думой, не приступил к рассмотрению вопроса о одобрении (либо отклонении) этого законопроекта. В таком случае Государственная Дума направляет законопроект прямо Президенту для контрассигнации, т. е. подписи и обнародования. Таким образом, парламентский законодательный процесс не только начинается в Государственной Думе, но и может завершиться в Государственной Думе.

Наиболее важные стадии законодательного процесса в Государственной Думе урегулированы в Конституции РФ. Это две стадии: стадия законодательной инициативы и стадия голосования по законопроекту. Так, согласно п. 1 ст. 104 Конституции РФ, право законодательной инициативы (т. е. внесения законопроектов, предложений о законопроектах в Государственную Думу) принадлежит: «Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения». Что же касается стадии голосования, то о ней говорится в п. 2 ст. 105 Конституции РФ 1993 г.: «Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы». По поводу этой конституционной формулы издано Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. «О толковании статей 103 (ч. 3); 105 (ч. 2. 5); 107 (ч. 3); 108 (ч. 2); 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ». О нем мы уже напоминали в связи в анализом статуса Совета Федерации. В Постановлении разъясняется, что понятие «общее число депутатов» надо понимать как их конституционное число — 450 депутатов, а не как число фактически избранных депутатов.

В Конституции РФ 12 декабря 1993 г. завершающая стадия законодательного процесса в Государственной Думе регулируется применительно не только к обычным, но и конституционным федеральным законам. Как и в Совете Федерации, при голосовании за конституционный закон в Государственной Думе требуется более высокий процент поддержки со стороны депутатов в сравнении с обычным законом. Согласно п. 2 ст. 108 Федеральный конституционный закон считается принятым Государственной Думой, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Законодательный процесс в Государственной Думе на названных двух, а также иных стадиях обстоятельно регулируется в Регламенте Государственной Думы. Первый Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ (постсоциалистического периода) был утвержден Постановлением Государственной Думы от 25 марта 1994 г. с последующими изменениями и дополнениями.

Впоследствии принят новый Регламент Государственной Думы, утвержденный постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. (действует с изменениями и дополнениями).

Согласно Регламенту, работа Государственной Думы над законопроектами сосредоточена главным образом в комитетах Государственной Думы — органах Палаты, которые образуются ею на началах пропорционального представительства от депутатских объединений (партийных фракций) в Государственной Думе. Однако Регламент Государственной Думы предусматривает и такую форму законодательного процесса как законодательные чтения. Под законодательным чтением понимается рассмотрение законопроекта на общем, пленарном заседании Государственной Думы.

Важной юридической основой законодательного процесса является Федеральный Закон от 14 июня 1994 г. (действующий в редакции от 22 октября 1999 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая история государства и права. Учебник для вузов: 1,2- М.: Остожье. 1998г.
2. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. Мишин А.А. Барабашев Г.В. М. Юрид.лит.1989 г.
3. Козлова А.Е. Конституционное право М.1997г.
4. Любимов А. П. Парламентское право России. Основные источники. Учебное пособие для аспирантов, студентов юридических ВУЗов и факультетов. // Санкт-Петербург, 1997 – 308 с.
5. Парламентаризм и многопартийность в современной России. К десятилетию двух исторических дат./Общая редакция и вступительное слово В. Н. Лысенко – М.: ИСП. 2000 – 272 с.
6. Парламенты зарубежных стран. Справочник. М., Политиздат. 1968, 384 с.
7. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.1997г.
8. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.1997.
1. Всеобщая история государства и права. Учебник для вузов: 1,2- М.: Остожье. 1998г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. Мишин А.А. Барабашев Г.В. М. Юрид.лит.1989 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Парламенты зарубежных стран. Справочник. М., Политиздат. 1968, 384 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Козлова А.Е. Конституционное право М.1997г. [↑](#footnote-ref-4)
5. Парламентаризм и многопартийность в современной России. К десятилетию двух исторических дат./Общая редакция и вступительное слово В. Н. Лысенко – М.: ИСП. 2000 – 272 с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Парламенты зарубежных стран. Справочник. М., Политиздат. 1968, 384 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Парламентаризм и многопартийность в современной России. К десятилетию двух исторических дат./Общая редакция и вступительное слово В. Н. Лысенко – М.: ИСП. 2000 – 272 с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.1997. [↑](#footnote-ref-8)
9. Любимов А. П. Парламентское право России. Основные источники. Учебное пособие для аспирантов, студентов юридических ВУЗов и факультетов. // Санкт-Петербург, 1997 – 308 с. [↑](#footnote-ref-9)