**Глава I. Федеральное Собрание Российской Федерации**

Статья 94 Конституции РФ гласит: «Федеральное собрание – парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом РФ»[[1]](#footnote-1).

Данная статья 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[[2]](#footnote-2).

Конституция Российской Федерации 1993 года устанавливает в соответствующих статьях и правовых нормах основополагающие принципы и начала народовластия. В частности, в ст. 3, 5, 10, 11 провозглашены имеющие исходное значение для реализации подлинного народовластия демократические начала, без упоминания и раскрытия которых невозможно понять главные черты и особенности статуса нового российского парламента.

Эти фундаментальные начала народовластия следующие. Главнейшее из них: народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Весьма существенным является принцип единства системы государственной власти. Наконец, принципиальные положения, содержащиеся в ст. 10 и 11 Конституции:

1. государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (причем органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны);
2. государственную власть в РФ (т.е. на территории РФ в целом) осуществляет Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ;
3. государственная власть в субъектах РФ (т.е. в республиках в составе РФ, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах) осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Конституционно-правовой статус Федерального Собрания может быть выявлен и в достаточной степени проанализирован только в органической связи с вышеприведенными принципиальными положениями и правовыми нормами. Они в совокупности характеризуют новые роль и подход к определению места и роли представительного и законодательного органа Российской Федерации. Изменилась не только терминология (исчезло, например, деление органов государственной власти на высшие и местные); произошло нечто большее, а именно: определенное и достаточно цивилизованное ограничение, соответствующее духу и букве доктрины разделения властей, прав и полномочий представительного и законодательного органа РФ. В частности, из сферы его ведения исключены в значительной мере исполнительно-распорядительные функции, что было так характерно для Верховного Совета Российской Федерации (согласно ст. 107 Конституции 1978 года – Верховный Совет – постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти Российской Федерации).

Непосредственно статус, основы организации и деятельности Федерального Собрания регламентируются в гл. 5 Конституции РФ «Федеральное Собрание». Но такая регламентация есть и в других главах и статьях Конституции, в соответствующих правовых нормах других федеральных законов. Например, основы взаимодействия Федерального Собрания с Президентом РФ установлены в гл. 4 «Президент Российской Федерации» и касаются широкого круга вопросов. Среди них такие, как согласование назначений ряда должностных лиц, назначение выборов и роспуск Государственной Думы, участие Президента в законодательном процессе, введение военного и чрезвычайного положения, отрешение Президента от должности. В гл. 6 «Правительство Российской Федерации» определены порядок назначения Председателя Правительства РФ, а также выражения недоверия Правительству Государственной Думой; в гл. 7 «Судебная власть» - полномочия Конституционного Суда во взаимоотношениях с палатами Федерального Собрания.

Таким образом, в целом можно констатировать существенное изменение (по сравнению с Верховным Советом) места и роли Федерального Собрания в системе государственных органов Российской Федерации. Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для иных представительных органов в РФ; взаимодействие Федерального Собрания с представительными органами власти субъектов РФ и представительными органами местного самоуправления ограничивается принятием законов в пределах совместного ведения Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72)[[3]](#footnote-3)1.

В характеристике российского парламента выделяются три момента:

А) применение к нему термина «парламент», что означает официальное принятие категории парламентаризма с учетом, естественно, российских условий и особенностей, а также мирового цивилизованного опыта;

Б) специфическим свойством является определение его как общенационального представительного органа;

В) характеристика Федерального Собрания: законодательный орган Российской Федерации.

Кратко рассмотрим эти три его важнейшие особенности конституционного статуса Федерального Собрания. Первое – применение термина «парламент» к Федеральному Собранию не означает автоматического восприятия системы современного парламентаризма со всеми его особенностями и нюансами. Надо учитывать специфику российских условий и особенностей переходного периода. Если под парламентаризмом иметь в виду систему (совокупность органов) национального (народного) представительства, главная функция которых в системе разделения властей заключается в не законодательной власти, то Конституция 1993 года во многом близка к такому пониманию характера парламента РФ. Однако Конституция 1993 года не исходит из принципа верховенства парламента над исполнительной властью. Вопрос о недоверии Правительству, выраженном Государственной Думой, окончательно решается Президентом РФ, который объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Второе – Федеральное Собрание – представительный орган Российской Федерации. Это значит, что парламент РФ есть выразитель интересов и воли народа (нации), т.е. всей совокупности граждан российского государства[[4]](#footnote-4)1. Как отмечал Л. Дюги, «парламент есть представительный мандатарий нации»[[5]](#footnote-5)2.

Представительный характер Федерального Собрания – органа Российской Федерации обусловлен следующими обстоятельствами.

Федеральное Собрание состоит из двух палат: Государственной Думы с демократически избираемыми депутатами и формируемого из представителей от каждого субъекта РФ Совета Федерации. Такой способ образования гарантирует выполнение российским парламентом в практической деятельности задач и функций общенационального представительного органа.

Третье – хотя в ч. 1 ст. 105 Конституции РФ сказано, что федеральные законы принимаются Государственной Думой, законодательным органом РФ является Федеральное Собрание в целом. Такой вывод следует из содержания ч. 1 ст. 104 о праве законодательной инициативы Совета Федерации и его членов; ч. 4 ст. 105, предусматривающей принцип одобрения Советом Федерации федерального закона; ст. 106 – об обязательности рассмотрения в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы; войны и мира. В Конституции предусмотрены также иные способы и пути участия Совета Федерации в законодательном процессе.

В целом конституционные нормы подтверждают вывод: Федеральное Собрание единый законодательный орган России. В то де время надо выделить конкретные особенности функций его палат – Совета Федерации и Государственной Думы – по принятию законов. Согласно Конституции (ч. 1 ст. 105) федеральные законы принимаются Государственной Думой. Законопроекты вносятся в Государственную Думу; предусмотрена возможность и имеется четкое правило, позволяющее преодолеть несогласие Совета Федерации с принятым Государственной Думой законом: федеральный закон считается принятым только в том случае, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 5 ст. 105).

Кроме того, Конституцией ограничены сроки, в течение которых Совет Федерации обязан рассмотреть законы, переданные ему Государственной Думой, предусмотрена возможность создания палатами согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой (ч. 4 ст. 105).

Можно сделать общий вывод: средоточием законодательной деятельности является Государственная Дума, что не означает какого-либо умаления и значения функций Совета Федерации в процессе этой деятельности. В качестве законодательного органа Российской Федерации Федеральное Собрание выступает как совокупный орган, состоящий из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

В завершение общей характеристики Федерального Собрания подчеркнем: роль представительного и законодательного органа РФ в государственном механизме Российской Федерации столь велика и многопланова, что его конституционно-правовой потенциал еще до конца не использован. К тому же конституционные рамки статуса Федерального Собрания и, в частности, Государственной Думы ограничивают возможности контроля этого органа за исполнительной властью.

**Глава II. Структура Федерального Собрания и порядок выборов депутатов Государственной Думы и Формирования Совета Федерации. Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.**

Названные вопросы регламентируются в ст. 95 – 98 Конституции, а также в ряде других правовых актов.

Федеральное Собрание имеет двухпалатную структуру, т.е. состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации.

По Конституции Российской Федерации 1978 года действовал высший орган государственной власти – Съезд народных депутатов РФ и его орган \_ Верховный Совет. В 1990 году в его составе были сформированы две палаты – Совет Республики и Совет Национальностей.

По Конституции РФ 1993 года предусмотрена новая структура парламента России. Совет Федерации – палата Федерального Собрания, палата, отражающая федеративное устройство российского государства, эта палата призвана выражать интересы субъектов РФ. Государственная Дума – палата Федерального Собрания, представляющая интересы населения РФ в целом. В Конституции РФ названные палаты не именуются ни первой, ни второй, ни верхней, ни нижней палатами.

В то же время отброшен тезис о «равноправии палат», который закреплялся в прежних конституциях и серьезно затруднял специализацию их работы, несмотря на тщетные попытки как-то выделить особенности функций и полномочий каждой из палат.

В Конституции РФ (ст. 95) устанавливается количественный состав каждой из палат Федерального Собрания. Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Количество членов Совета Федерации определяется числом субъектов РФ, причем в эту палату входят по два представителя от каждого субъекта РФ (по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти).

В самой Конституции, следовательно, заложен принцип паритетности формирования Совета Федерации, при котором каждый субъект РФ направляет в эту палату одного представителя от представительного и одного – от исполнительного органа государственной власти.

Конституция (ст. 96) предусматривает, что порядок формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральными законами. Это общая конституционная норма долговременного действия. В то же время в разделе втором Конституции «Заключительные и переходные положения» установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года. Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. было утверждено Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г.[[6]](#footnote-6)1. Депутаты Совета Федерации первого созыва были избраны гражданами РФ на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ – два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках границ субъектов РФ.

Федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 5 декабря 1995 г. развивает и дополняет основополагающие нормы Конституции РФ о порядке формирования Совета Федерации. Он предусматривает, что:

- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ – глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности (ст.1);

- в двухпалатном законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации совместным решением обеих палат определяется его представитель в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ст.2);

- выборы глав исполнительной власти органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 г.[[7]](#footnote-7)1

Государственная Дума избирается сроком на четыре года. Согласно ч.7 раздела второго Конституции Государственная Дума первого созыва избирается сроком на два года.

Демократические и свободные выборы в представительные органы государственной власти являются серьезной гарантией демократии и прав граждан, в том числе на осуществление конституционного права участвовать в управлении делами государства через своих представителей (ст. 32 Конституции). С помощью таких выборов выявляется волеизъявление избирателей, составляющих подавляющую часть населения, т.е. реализуется народовластие в его представительной форме. По истечении срока полномочий Думы Президент РФ назначает выборы Государственной Думы нового созыва (ст. 84 Конституции).

Следует упомянуть о том, что выборы Государственной Думы первого созыва производились по смешанной системе, когда половина депутатов (225) избиралась по мажоритарной системе, а другая половина – на основе пропорциональной системы.

Чтобы судить о преимуществах и недостатках мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, необходимо кратко охарактеризовать каждую из них.

Мажоритарная система (от французского слова majorite – большинство) представляет собой избирательную систему, в соответствии с которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей.

Необходимое большинство голосов исчисляется либо как превышение половины общего числа голосов (абсолютное большинство), либо как превышение количества голосов избирателей, собранных одним депутатом, над количеством голосов, поданных за других кандидатов в отдельности (относительное большинство). Мажоритарная система является традиционной при формировании парламентов и получила широкое распространение. По данной системе формируются законодательные органы в США, Франции, Англии и многих других странах.

Избирательная система, которая предусматривает, что количество депутатских мандатов, получаемых политической партией (движением, блоком), пропорционально числу голосов, поданных за партию в масштабах всей страны, либо в рамках многомандатного избирательного округа, называется пропорциональной системой. Такая система используется при выборах в парламенты Испании, ФРГ, Израиля и ряда других стран в сочетании с мажоритарной системой, либо в чистом виде.[[8]](#footnote-8)1.

**Общие положения и принципы.**

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина РФ в выборах является добровольным.

Гражданин РФ, достигший на день выборов 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день выборов 21 года.

Гражданин, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения выборов за пределами территории РФ, обладает всей полнотой избирательных прав при выборах депутатов Государственной Думы.

Не имеет права избирать и быть избранным гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

**Назначение выборов депутатов Государственной Думы.**

Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент РФ. Днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. Срок со дня назначения выборов до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев.

В случае, если Президент не назначил выборы депутатов Государственной Думы в положенный срок, то выборы депутатов Государственной Думы проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Государственной Думы.

При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Президент РФ одновременно назначает выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Днем выборов в этом случае является последнее воскресенье перед истечением трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы. Сроки избирательных действий, установленные настоящим Федеральным законом, при этом сокращаются на четверть.

В случае если Президент РФ, распустив Государственную Думу, не назначает выборы депутатов Государственной Думы нового созыва, выборы депутатов Государственной Думы проводятся Центральной избирательной комиссией в первое воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов:

225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным (один округ – один депутат) избирательным округам на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный орган, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, число избирателей в которых меньше единой нормы представительства. Единая норма представительства избирателей на одномандатный избирательный округ устанавливается путем деления общего числа избирателей в Российской Федерации на 225 одномандатных избирательных округов;

225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками.

**Право выдвижения кандидатов в депутаты.** Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит непосредственно избирателям и избирательным объединениям, избирательным блокам.

Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы и контроль за соблюдением избирательных прав граждан возлагаются на избирательные комиссии.

При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своих полномочий независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их полномочий, обязательны для государственных органов, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций, а также их должностных лиц.

**Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты:**

1. *Выдвижение кандидатов в депутаты избирательным объединением, избирательным блоком в одномандатных округах.*

Выдвижение кандидатов в депутаты в одномандатных избирательных округах производится на съезде (конференции) избирательного объединения с указанием избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат. Избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвигать в одном избирательном округе не более одного кандидата.

Решение о выдвижении кандидатов принимается тайным голосованием.

1. *Выдвижение федерального списка кандидатов избирательным объединением, избирательным блоком.*

Федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы для баллотирования на выборах по федеральному избирательному округу выдвигается избирательным объединением на съезде (конференции) избирательного объединения.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается тайным голосованием.

Общее число кандидатов, выдвигаемых избирательным объединением, избирательным блоком по федеральному списку, не может превышать 270 человек.

Федеральный список кандидатов и список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, представляются уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока в Центральную избирательную комиссию. В этих списках указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, место работы, занимаемая должность (род занятий) и место жительства каждого кандидата.

**Списки избирателей** составляют участковые избирательные комиссии на основе данных, предоставляемых по установленной форме главой местной администрации. Периодическое уточнение списка зарегистрированных избирателей по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года осуществляет глава местной администрации. Данные об избирателях глава местной администрация направляет в избирательную комиссию не позднее, чем за 40 дней до дня выборов.

Список избирателей составляется в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, на основе адресов избирателей). В списке указывается фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц) и адрес места жительства избирателя.

Списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления не позднее, чем за 30 дней до дня выборов.

**Голосование и определение результатов выборов.** *Помещение для голосования* безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой соответствующей местной администрации.

В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или специально оборудованные места для тайного голосования либо должны быть пригодные для тайного голосования комнаты. Кабины, специально оборудованные места либо комнаты для тайного голосования оснащаются столиками и письменными принадлежностями.

В помещении для голосования либо непосредственно перед ним участковая избирательная комиссия оборудует стенд, на котором помещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней и информационные материалы обо всех избирательных объединениях, избирательных блоках, баллотирующихся по федеральному избирательному округу, и обо всех выдвинутых ими по федеральному избирательному округу кандидатах, а также обо всех баллотирующихся по данному одномандатному избирательному округу кандидатах. В информационных материалах о кандидатах и об их предвыборных платформах не должно содержаться агитационных призывов.

**Избирательные бюллетени.** Для выборов депутатов Государственной Думы каждый избиратель получает два избирательных бюллетеня различной формы, устанавливаемой Центральной избирательной комиссией. Форма и текст избирательного бюллетеня на русском языке по федеральному избирательному округу утверждаются Центральной избирательной комиссией не позднее, чем за 28 дней до дня выборов. Текст избирательного бюллетеня по одномандатному избирательному округу утверждается окружной избирательной комиссией. Текст избирательного бюллетеня должен быть размещен только на одной стороне избирательного бюллетеня.

**Порядок голосования.**  В день выборов голосование проводится с восьми до двадцати двух часов по местному времени.

О времени и месте голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее, чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации или иным способом.

На избирательных участках, образованных на судах, находящихся в плавании, в воинских частях, на полярных станциях, в отдаленных и труднодоступных районах, участковая избирательная комиссия может объявить голосование законченным раньше, если проголосовали все избиратели, включенные в список избирателей.

Избиратель, который в день выборов по тем или иным причинам будет отсутствовать по месту своего жительства, может проголосовать досрочно, заполнив избирательные бюллетени в помещении территориальной (за 15 – 4 дня до дня выборов) или участковой (не ранее чем за три дня до дня выборов) избирательной комиссии, чтобы при этом не была нарушена тайна голосования.

**Определение результатов выборов:**

1. *В одномандатном избирательном округе:*

Избранным по одномандатному избирательному органу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При равном числе полученных кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

1. *В федеральном избирательном органе:*

Избирательное объединение, избирательный блок, за федеральный список кандидатов, каждого из которых подано, пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получают депутатские мандаты, число которых определяется по методике, предусмотренной ст.70 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы. Эта статья содержит методику пропорционального распределения депутатских мандатов. Суть ее состоит в следующем.

Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по федеральному избирательному округу за федеральные списки кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков, получивших пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Эта сумма голосов избирателей делится на 225 – число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу. Полученный результат есть первое избирательное частное.

Затем число голосов, полученных каждым федеральным списком кандидатов, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий федеральный список кандидатов.

Если после действий, произведенных в соответствии с частью второй настоящей статьи, остаются нераспределенные мандаты, производится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшая дробная часть (остаток) числа, полученного в результате деления в соответствии с частью второй настоящей статьи. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за которых подано больше голосов избирателей. При равенстве числа голосов избирателей преимущество отдается федеральному списку кандидатов, зарегистрированному раньше.

Если федеральный список разбит на региональные группы, то затем производится распределение мандатов внутри федерального списка – между этими группами и кандидатами, не вошедшими ни в одну группу (если таковые имеются). На первом этапе этого распределения определяется число кандидатов, не вошедших ни в одну из региональных групп и не избранных по одномандатным избирательным округам. Указанным кандидатам мандаты переходят в первую очередь. Оставшиеся нераспределенными внутри федерального списка кандидатов мандаты распределяются внутри списка между региональными группами. Расчет производится по той же методике. Если при этом в одной или более региональных группах не оказалось должного числа кандидатов, оставшиеся нераспределенными мандаты распределяются среди остальных региональных групп по тем же правилам.

**Финансирование** организации выборов депутатов Государственной Думы производится из средств федерального бюджета. Однако существенным нововведением является то, что кандидаты в депутаты и избирательные объединения, избирательные блоки формируют собственные избирательные фонды для финансирования предвыборной агитации.

**Статус депутата**. В ст. 97 – 98 Конституции РФ определяются основные черты статуса депутата Государственной Думы и депутатского иммунитета. Установлен ряд требований, предъявляемых к лицам, которые могут быть избраны депутатами Государственной Думы (т.е. реализовать пассивное избирательное право). Такое физическое лицо должно быть гражданином РФ, иметь право избирать в органы государственной власти (активное избирательное право). Часть 1 ст. 97 устанавливает и возрастной ценз, равный 21 году, что объясняется необходимостью наличия жизненного опыта для успешного выполнения сложных депутатских обязанностей.

С приведенными положениями тесно связаны нормы, содержащиеся в ч.3 ст. 97. Они требуют более детального раскрытия. Прежде всего, первая фраза данной части: «Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе»[[9]](#footnote-9)1. В современной России принцип профессионализма все больше утверждается во всех сферах государственной деятельности и на всех участках государственной службы. Включение этого принципа в данную статью Конституции делает его одним из основополагающих начал организации и деятельности государственных органов в целом. Это уже не просто конкретное выражение парламентаризма в том смысле, что работа депутатов в Думе является единственным видом их трудовой деятельности и осуществляется профессионально и за денежное вознаграждение. Следует также учитывать, что значительная часть депутатов, помимо своей депутатской работы, активно реализует право заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, которая оплачивается и имеет ярко выраженный профессиональный характер.

Представляется верной правовая норма, запрещающая депутатам Государственной Думы находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью. Подобное ограничение понятно и объяснимо, поскольку направлено на недопущение зависимости депутатов от каких- либо государственных органов, предпринимательских организаций и частных интересов и лиц.

Запрет на совмещение должностей позволяет депутату сконцентрироваться на своей депутатской работе в парламенте и в избирательном округе, и, помимо этого, способствует реализации принципа разделения властей, суть которого состоит в запрете на совмещение функций законодательной и исполнительной власти одними и теми же органами и лицами.

Правда, в ч.9 раздела второго Конституции сделано исключение из правила о запрете на совмещение должностей. Предусмотрено, что «депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации». В целом такое исключение не вполне «вписывается» демократическую доктрину разделения властей, на которой базируется государственная власть в Российской Федерации. Появление этой нормы объясняется современной политической ситуацией в России, необходимостью обеспечить взаимодействие законодательной и исполнительной властей. Видимо, она имеет временный, а не общеконцептуальный характер.

В развитие положений Конституции 8 мая 1994 года был принят Федеральный Закон о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Это единый закон, регулирующий статус депутатов каждой из палат российского парламента.

Рассмотрим вопрос о депутатской неприкосновенности (иммунитете). В науке конституционного права является аксиоматичным положение о том, что депутатский иммунитет – характерная черта статуса парламентариев, гарантия их деятельности и независимости парламента в целом. Сущность депутатской неприкосновенности многогранна, имеет различные проявления и формы. Ее нельзя, например, сводить к освобождению депутата от уголовного преследования в течение срока их полномочий. Неприкосновенность депутата – более широкое и объемное понятие. В соответствии с ч.1 ст.98 неприкосновенность депутатов начинается со времени официального признания в качестве депутатов и заканчивается с завершением срока их избрания (пребывания в Федеральном Собрании).

Депутатская неприкосновенность – это правовой защитный механизм, установленный Конституцией и другими законами, позволяющий оградить народного избранника от посягательств государственных органов и частных лиц на его депутатские интересы и права, от попыток помешать парламентариям эффективно работать. Депутаты не могут быть привлечены к уголовной ответственности без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Уголовно – процессуальное законодательство (ст.143 УПК) понимает привлечение к уголовной ответственности как вынесение следователем постановления о привлечении подозреваемого в качестве обвиняемого. Депутатская неприкосновенность не является основанием для отказа в возбуждении уголовного дела и производства определенных следственных действий.

Теперь о самом содержании и статусе понятия «депутатская неприкосновенность». По смыслу ч.1 ст. 98 Конституции РФ, данное понятие исключает такие уголовно – процессуальные меры, как задержание, арест, личный обыск, а также меру, как личный досмотр. Такие меры, как задержание, арест и личный обыск, не могут быть применены к депутату без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания на месте преступления. Что касается личного досмотра, то эта мера может быть применена к депутатам в исключительных случаях, предусмотренных федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Согласно законодательству, личный досмотр имеют право производить должностные лица органов внутренних дел, Федеральные службы контрразведки, таможенной службы РФ.

Депутатская неприкосновенность распространяется и на жилище депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, их служебные помещения, личные и служебные транспортные средства, а также переписку, используемые средства и принадлежащие им документы.

Для привлечения члена парламента к уголовной ответственности либо применения к нему мер, упомянутых ч.1 ст. 98, требуется лишение его неприкосновенности. Согласно ч.2 ст.98, этот вопрос решается соответствующей палатой Федерального Собрания по представлению Генерального прокурора РФ. В ходе рассмотрения палатой представления Генерального прокурора от него могут быть истребованы дополнительные материалы, а депутат, в отношении которого внесено представление, вправе участвовать в рассмотрении этого вопроса.

Глава III. КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ.

Согласно Конституции, Федеральное Собрание является постоянно действующим органом, поэтому первостепенное значение приобретает правильная и четкая организация деятельности в парламенте в целом и каждой из палат в отдельности.

Вопросы организации деятельности Федерального Собрания и каждой из его палат рассматриваются в самой Конституции и детально конкретизируются в Регламентах палат Федерального Собрания.

В ч.2 ст.99 предусмотрено, что Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

Согласно своему Регламенту Государственная Дума проводит две сессии в год: весеннюю (с 12 января по 20 июля) и осеннюю (с 1 октября по 25 декабря). А период парламентских каникул могут быть созваны внеочередные заседания Государственной Думы, которые назначаются Советом палаты по требованию Президента РФ, а также по требованию фракции или группы депутатов, поддержанному не менее 1/5 от числа депутатов палаты, принявших участие в голосовании.

Совет Федерации проводит свои заседания в период с 15 сентября по 15 июля не реже одного раза в любые три следующие друг за другом недели. Внеочередные заседания Совета Федерации могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, федерального Правительства, субъекта РФ в лице его законодательного органа государственной власти, комитетов Совета Федерации либо по требованию, поддержанному не менее 1/5 общего числа членов Совета Федерации.

Совет Федерации и Государственная Дума, хотя и составляют единое целое – парламент России, - однако вследствие разных полномочий, предметов ведения проводят раздельные заседания и принимают самостоятельные решения. Вопросы процедуры заседаний устанавливаются в Регламенте палат. Прежде всего важнейшим в этом плане является вопрос о кворуме, т.е. о количестве присутствующих депутатов, обеспечивающем законность заседаний палат, правомочном осуществлять свою деятельность: открывать заседания, утверждать повестку дня, обсуждать законопроекты.

Заседания Государственной Думы являются правомочными, если на них присутствует большинство от общего числа депутатов, избранных в палату. Случаи, когда для принятия решений требуется квалифицированное большинство, особо оговариваются в Конституции РФ (ч.5 ст. 105) и в Регламенте палаты.

Согласно Регламенту Совета Федерации первого созыва, заседания этой палаты считают правомочными, если на них присутствуют не менее двух третьей от числа избранных депутатов палаты.

Открытые заседания палат – проявление принципа гласности в деятельности представительного и законодательного органа России. Регламенты Совета Федерации и Государственной Думы предусматривают приглашение на заседания палат представителей государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимых экспертов, а также представителей средств массовой информации.

В соответствии с Регламентами определяется статус закрытых заседаний палат. Государственная Дума вправе проводить такие заседания по предложению Президента, Председателя Правительства РФ, а также по требованию не менее 1/5 от числа депутатов, принявших участие в голосовании. Государственная Дума вправе проводить заседания по специальному решению палаты. Такие заседания стенографируются.

Совет Федерации, согласно Регламенту, может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение внесено Президентом России, Председателем Правительства РФ, председательствующим на заседании Совета Федерации, комитетом палаты или не менее чем десятью депутатами палаты.

Часть 3 ст. 100 Конституции предусматривает проведение совместных заседаний палат; содержится перечень оснований для проведения таких заседаний. К числу этих оснований отнесены заслушивания: а) посланий Президента РФ; б) посланий Конституционного Суда РФ; в) выступлений руководителей иностранных государств.

Президент РФ в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики, и его послания по этим вопросам парламенту имеют большое значение – так же, как и послания по законодательным программам и предложениям.

Значительная роль Конституционного Суда в формировании и обеспечении конституционной законности в Российской Федерации. Поэтому послания Суда Федеральному Собранию призваны укреплять и совершенствовать правотворческую и правоприменительную деятельность в стране.

Возрастает роль Российской Федерации как великой державы, расширяются ее внешнеполитические связи и контакты с зарубежными странами. В этой связи велико значение выступлений руководителей иностранных государств на совместных заседаниях палат Федерального Собрания.

В ст. 101 Конституции детально развиваются положения и нормы об организации работы каждой из палат.

Предусмотрено, что Совет Федерации и Государственная Дума из своего состава на заседании каждой из палат избирают соответственно Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы.

В соответствии с Регламентами палат, кандидатуры на пост Председателя Совета Федерации вправе выдвигать члены Совета Федерации; на пост Председателя Государственной Думы – фракции и группы депутатов. По всем выдвинутым кандидатурам проводится обсуждение, в ходе которого давшие согласие баллотироваться выступают на заседании палаты и отвечают на вопросы. Кандидат считается избранным, если в результате тайного голосования он получил более половины голосов от числа депутатов палаты. После избрания Председателей избираются предусмотренные Конституцией заместители Председателей палат.

**Председатели Совета Федерации и Государственной Думы** ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат, обеспечивают координацию работы комитетов и комиссий палат депутатов, представляют Совет Федерации и Государственную Думу во взаимоотношениях между собой, а также взаимодействуют с президентом РФ, субъектами РФ, общественными объединениями, парламентами зарубежных государств, международными парламентскими организациями, участвуют в согласительных процедурах, предусмотренных Конституцией.

**Заместители Председателей Совета Федерации и Государственной Думы** помогают Председателю соответствующей палаты в реализации его функций, по его поручению ведут заседания палаты, а в отсутствие Председателя осуществляют его полномочия.

В соответствии с ч.3 ст. 101 Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания. Более подробно эти вопросы регулируются в Регламентах палат. Совет Федерации и Государственная Дума образуют из числа депутатов постоянно действующие комитеты по различным направлениям деятельности, по подготовке и рассмотрению вопросов, относящихся к компетенции соответствующей палаты. Численный и персональный состав комитетов определяется палатой. Каждый депутат может быть членом только одного комитета. Перечень комитетов определяется в Регламенте Совета Федерации первого созыва и в Регламенте Государственной Думы.

Среди постоянных комитетов Совета Федерации следующие: по делам Федерации; по Федеративному договору и региональной политике; по международным делам; по делам Содружества Независимых государств и другие. Государственная Дума имеет систему комитетов, среди которых: по законодательству и судебно – правовой реформе; по труду и социальной поддержке; по экологии; по экономической политике; по обороне; по безопасности; по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности; по аграрным вопросам; по бюджету, налогам, банкам и финансам; по образованию, науке и культуре; по делам национальностей; по вопросам местного самоуправления; по организации работы Государственной Думы; по вопросам геополитики.

В заседаниях комитетов могут участвовать с правом совещательного голоса депутаты, не входящие в состав данного комитета, а также присутствовать представитель Президента, члены федерального правительства, представители субъектов законодательной инициативы, эксперты, представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений.

Кроме того, каждая палата имеет право создавать временные комиссии, деятельность каждой из которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей; по окончании установленного срока либо выполнении возложенной на нее задачи такая комиссия прекращает свою деятельность. Палаты по собственной инициативе, а также по предложению Президента, Правительства РФ или иных субъектов законодательной инициативы могут создавать для разрешения спорных вопросов согласительные комиссии.

В ч.3 ст. 101 названы парламентские слушания, которые Совет Федерации и Государственная Дума проводят по вопросам своего ведения.

**Парламентские слушания** – это публичное обсуждение каких-то определенных, значительных по актуальности и содержанию политико–правовых, социально- экономических, правоохранительных проблем. Причем в основе таких слушаний лежит специальное изучение, научное исследование названных и связанных с ним проблем и отдельных вопросов. Слушания проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации или Председателя Государственной Думы, а также по инициативе комитетов и комиссий палат. Парламентские слушания являются большей частью открытыми, на них присутствуют представители общественности, средств массовой информации. В некоторых случаях проводятся закрытые парламентские слушания. На основе результатов слушаний могут приниматься рекомендации.

Каждая из палат Федерального Собрания, как это предусмотрено Конституцией, принимает свой Регламент. Можно определить Регламент как совокупность правил, регулирующих порядок деятельности соответственно Государственной Думы и Совета Федерации. Это своеобразный внутренний закон каждой из палат, конкретизирующий и развивающий конституционные нормы об организации их деятельности. Существенно и то, что в Регламенте, особенно Государственной Думы, определяются многие процедурные вопросы законодательного процесса. Регламенты палат Федерального Собрания, как и представительных органов власти, функционирующих в субъектах РФ, - существенный элемент конституционного права России.

Законодательством также предусмотрено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образует Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995г. «Счетная палата РФ - постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием РФ и подотчетный ему»[[10]](#footnote-10)1.

Ст. 2 этого закона определяет задачи Счетной палаты. Ими являются:

* организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
* определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральный собственности;
* оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
* финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
* анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
* контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
* регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата состоит из Председателя, заместителя Председателя, аудиторов и аппарата Счетной палаты. Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет. Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет.

Председателем Счетной палаты может быть гражданин РФ, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики и финансов.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. Совет Федерации и Государственная Дума назначают соответственно по шесть аудиторов сроком на шесть лет.

Счетная палата направляет органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ и бесхозяйственности. Представление Счетной палаты должно быть рассмотрено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, - в течение 20 дней со дня его получения. О принятом по представлению решении и о мерах по его реализации Счетная палата уведомляется незамедлительно.

Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций *обязательные для исполнения предписания* в случаях:

А) выявления на проверенных объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующие в связи с этим безотлагательного пресечения;

Б) умышленного и систематического наблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий.

**Глава IV. Компетенция Совета Федерации и Государственной Думы.**

Конституционно-правовое регулирование предметов ведения каждой из палат Федерального Собрания содержаться в ст. 102,103, 106 Конституции и ряде других.

Рассмотрим вначале вопросы компетенции Совета Федерации. Согласно п. «а» ч.1 ст. 102, к ведению Совета Федерации относится утверждение изменения границ между субъектами РФ. Однако решение по этому вопросу, как видно из содержания ч. 3 ст. 67, Совет Федерации вправе принимать только при наличии взаимного согласия субъектов РФ об изменении их границ.

Следующие полномочия Совета Федерации – утверждение Указа Президента РФ о введении военного положения и Указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения (пп. «б» и «в» ч. 1 ст. 102).

При этом надо иметь в виду, что согласно ч. 2 ст. 87 и ст. 88 Конституции, Президент при введении на территории РФ или в отдельных ее местностях военного либо чрезвычайного положения обязан незамедлительно сообщить об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Данные правовые нормы служат гарантией обеспечения интересов и статуса субъектов РФ. В ведении Совета Федерации (пп. «г» ч. 1 ст. 102) находится решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами ее территории. Это право тесно связано с полномочиями Президента определять основные направления внешней политики государства, осуществлять руководство внешней политикой РФ.

К исключительной компетенции Совета Федерации относится назначение выборов Президента. Выборы назначаются по истечении сроков полномочий Президента РФ и являются в силу этого очередными. Могут быть и внеочередные выборы – при досрочном прекращении полномочий Президента.

**Глава IV. Законодательный процесс.**

Законодательный процесс. Законодательный процесс – это порядок внесения законопроектов, их рассмотрения, принятия, подписания и опубликования законов.

Хотя, как уже отмечалось, принятие законов отнесено к ведению Государственной Думы и составляет ее основную функцию, тем не менее в законодательном процессе активно участвуют Совет Федерации, Президент, Правительство и другие государственные органы, а также члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Словом, законодательный процесс – это длительная и сложная процедура, в которой участвуют многие субъекты, заинтересованные государственные органы, должностные лица, общественные объединения.

Начало законодательного процесса восходит к праву законодательной инициативы и кругу ее субъектов. Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции, право законодательной инициативы принадлежит Президенту, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему Арбитражному Суду по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы – это юридически предусмотренная возможность соответствующих государственных органов и депутатов вносить в Государственную Думу проекты законов.

Рассмотрим статус перечисленных выше субъектов права законодательной инициативы.

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

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

1. Совет Федерации, члены совета Федерации, депутаты Государственной Думы как субъекты права законодательной инициативы. Предоставление Совету Федерации такого права вполне понятно, поскольку эта палата – составная часть представительного и законодательного органа РФ – Федерального Собрания. Вследствие этого Совет Федерации, несмотря на свою специфическую роль – выражать интересы субъектов РФ – не сможет выполнять свои многообразные и сложные функции без активного участия в законодательном процессе. Причем, рассматривая законы, принятые государственной Думой, одобряя или отклоняя их, Совет Федерации в значительной мере выступает в качестве верхней палаты (по терминологии конституционного права зарубежных стран).
2. Правительство РФ как субъект права законодательной инициативы. Правительство, согласно Конституции, осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации, поэтому оно призвано знать лучше и глубже других органов характер конкретных процессов и ход реформ, вносить свои программы, предложения, проекты законодательного регулирования.
3. Федеральные судебные органы – Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд – как субъекты законодательной инициативы. Предоставление данного права перечисленным судебным органам объясняется: а) местом и ролью в государственной системе в целом и судебной системе в частности; б) их функциональным предназначением, в том числе осуществлять правосудие и контролировать ход и процесс применения действующего законодательства. Каждый из названных судебных органов призван стоять на страже законности, укреплять правопорядок, выявлять пробелы и недостатки в практике применения принятых законов. Неоценима роль этих органов в выработке предложений по совершенствованию законодательного регулирования в конкретных сферах и областях развития экономики, социальной инфраструктуры, правоохранительной деятельности, в подготовке и внесении в Государственную Думу проектов законов.

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 вноситься в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104).

Федеральный закон принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (50% плюс один голос).

После принятия Государственной Думой федеральный закон передается в течение пяти дней на рассмотрение Совета Федерации. Регламентом Совета Федерации предусмотрено, что принятый Государственной Думой федеральный закон и сопровождающие его документы в течение не более чем 48 часов направляются всем депутатам Совета Федерации, а также в соответствующий комитет данной палаты, который по решению Председателя Совета Федерации должен подготовить заключение по этому закону.

В Конституции РФ установлено, что Совет Федерации может в течение четырнадцати дней рассмотреть принятый Государственной Думой федеральный закон, одобрить его или отклонить. Совет Федерации может и воздержаться от рассмотрения. Многое зависит от характера и содержания закона, степени его важности. Часть принятых Государственной Думой законов, согласно Конституции, подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации. К ним относятся 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 РФ; е) войны и мира, а также федеральные конституционные законы.

После направления в Совет Федерации принятого Государственной Думой федерального закона такой закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если он в течение четырнадцати дней не был рассмотрен Советом Федерации. Если федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации, то председатель Совета Федерации в соответствии с Регламентом данной палаты может принять решение не вносить закон на рассмотрение палаты или включить его рассмотрение в повестку дня.

Далее, согласно ч. 1 ст. 107 Конституции, принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования; Президент в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон (ч. 2 ст. 107).

Конституцией РФ предусмотрено отлагательное (суспензивное) вето в отношении принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов. Данное право позволяет Президенту всесторонне «взвесить» содержание, особенности и детали каждого закона, привлекая для этой сложной работы экспертов, специалистов различных отраслей знаний, в первую очередь юристов, экономистов, представителей правоохранительных органов. И в случае необходимости Президент может отклонить закон, возвратив его для повторного рассмотрения Государственной Думой и Советом Федерации. Если Президент воспользуется этим правом, т.е. в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию (ч. 3 ст. 107).

Официальным считается опубликование закона в «Собрании законодательства Российской Федерации» и в «Российской газете». При опубликовании закона указываются его полное наименование и дата подписания, дается полный текст закона.

Рассмотрим теперь вопросы об особенностях федеральных конституционных законов и порядке их принятия. Термин «федеральный конституционный закон» впервые закреплен Конституцией РФ 1993 г. Однако дискуссии о том, есть ли вообще такие законы, велись еще во времена существования Союза ССР и действия Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Теперь данное понятие из области научно-теоретических дискуссий перешло в разряд государственно-правовых реалий. Так, российский парламент уже принял Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации.

В чем же состоит своеобразие данных законов? Прежде всего отметим, что в ряде стран (например, в Испании, Мексике) такого рода правовые акты именуются органическими законами[[11]](#footnote-11)1. Далее, значение федеральных конституционных законов определяется не тем, что ими регулируются какие-то особые, важные отношения. По такому критерию вообще невозможно дифференцировать определенные категории правовых актов, в том числе законы. По-видимому, требуются иные критерии, а именно учет юридических свойств, качеств, присущих одной определенной группе законов в отличие от других групп законов. Если таким образом рассматривать федеральные конституционные законы, то можно считать, что их цель – укрепление стабильности Конституции, основ конституционного строя. Правда, этой же цели призваны служить – в той или иной степени – и все другие федеральные законы. Значит, решающий критерий выделения рассматриваемой категории законов – это их особая юридическая сила и более сложная процедура принятия.

Особая юридическая сила федеральных конституционных законов состоит в том, что им не могут противоречить федеральные законы (ч. 3 ст. 76).

Кроме того, Конституция исчерпывающе определяет круг вопросов, по которым принимаются федеральные конституционные законы. Это законы об условиях и порядке введения чрезвычайного положения на территории РФ или в ее отдельных местностях (ст. 56 и 88); о принятии РФ и образовании в ее составе нового субъекта, а также об изменении конституционно-правового статуса субъектов РФ, об изменениях в составе РФ (ст. 65, 66, 137); о государственных флаге, гербе и гимне РФ, их описании и порядке официального использования (ст. 70); о референдуме (ст. 84); о режиме военного положения (ст. 87); об Уполномоченном по правам человека (ст. 103); о порядке деятельности Правительства РФ (ст. 114); о судебной системе РФ (ст. 118); о полномочиях, порядке образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов (ст. 128); о Конституционном Собрании (ст. 135).

Для принятия федеральных конституционных законов требуется квалифицированное большинство голосов депутатов, т.е. не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый палатами федеральный конституционный закон не может быть отклонен Президентом (отлагательное вето), как это имеет место в отношении обычных федеральных законов. Такой закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию, т.е. опубликованию в тех же официальных изданиях, в которых публикуются федеральные законы (ч.2 ст. 108).

**Глава VI. Роспуск Государственной Думы.**

Роспуск Президентом РФ Государственной Думы – новый конституционно-правовой институт, установленный ст. 109 Конституции. (Он регламентируется также ст. 84 (п. «б»), 111 и 117). Институт роспуска Президентом одной из палат Федерального Собрания – это не крайняя мера, как иногда утверждается, преодоления разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти. Этот нормальная и достаточно распространенная в цивилизованных демократических государствах процедура разрешения разногласий, противоречий и споров между названными ветвями власти, невозможности выработки общих позиций. В известной мере, институт роспуска Государственной Думы – это реализация системы «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях законодательной и исполнительной властей.

Итак, ч. 1 ст. 109 Конституции РФ устанавливает, что Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных ст. 111 и 117. В них содержаться конкретные юридические основания роспуска Государственной Думы. Согласно ч. 4 ст. 111 таким основанием является трехкратное отклонение представленных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ. А в соответствии с ч.3 и 4 ст. 117 основаниями роспуска являются: а) повторное выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ; б) выражение Государственной Думой недоверия Правительству в случае, когда инициатором постановки вопроса о недоверии является Председатель Правительства.

В ст. 109 предусмотрены определенные гарантии непрерывности функционирования законодательной власти, а также рамок и пределов использования Президентом права роспуска Государственной Думы. Частью 2 данной статьи установлена обязанность Президента в случае роспуска Государственной Думы назначить дату выборов нового ее состава и при этом определен максимальный срок, в который должна собраться вновь избранная Государственная Дума: не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Установлены некоторые ограничительные рамки и пределы использования Президентом права роспуска. В частности, Президент не может распустить Государственную Думу по основаниям, предусмотренным ст. 117, в течение года после ее избрания. Президент также не может распустить Государственную Думу с момента выдвижения ею обвинения против него и до принятия соответствующего решения Советом Федерации (ч. 3 и 4 ст. 109). Данные нормы оттеняют независимость и самостоятельность Государственной Думы и Федерального Собрания в целом в осуществлении процедуры отрешения Президента от должности.

Наконец, Государственная Дума не может быть распущена в период действия на территории РФ военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 5 ст. 109). Это в какой-то мере гарантирует непрерывность функционирования институтов власти, самостоятельность и независимость парламента.

**Заключение**

Сущность Федерального Собрания как законодательного органа России состоит в том, что парламент Российской Федерации обладает правом принимать общеобязательные для исполнения на территории страны правовые акты – федеральные конституционные законы и федеральные законы по вопросам своей компетенции. В отличие от ранее действовавших Конституций Российской Федерации, парламент России не именуется в Конституции 1993 г. «Единственным законодательном органом страны». И это вполне справедливо: в условиях реализации принципа разделения властей, правом принимать нормативные акты равной с законами юридической силы обладает Президент России.

Право Федерального Собрания принимать решения по важнейшим вопросам государственной жизни, отнесенным Конституцией и другими законами Российской Федерации к его ведению, обеспечивается постоянно действующим характером его работы.

Таким образом, решив в работе все поставленные задачи и добившись намеченной цели, можно сказать, что, действительно, Федеральное Собрание Российской Федерации – представительный и законодательный орган России.

**Библиография.**

1. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Издательская группа Инфра-М-Кодекс, 1996.

2. Казанчев Ю.Д. Конституционное право Российской Федерации. Вопросы и ответы. Учебное пособие для студентов юридических ВУЗов и факультетов. – М.: Издательство ЗАО «Бизнес Консалтинг Центр», 1998. с. 22.

1. Коваленко А.И. Конституционное право России. Учебник. – М.: Закон и правопорядок, 1997.
2. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Юристъ, 1998.
3. Конституционное право России. Учебник. – Под ред. В.Г. Стрекозова, Ю.Д. Казанчева. – М.: Новый Юрист, 1997.
4. Мирошникова В.А. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем», 1999.
5. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. - М.: Юристъ, 1996.

9. Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.И. Кукушкина, В.Д. Перевалова. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1995.

1. Румянцев О. Основы конституционного строя России. – М.: Юрист, 1994.

Приложение 1.

Комаров С. А. «Общая теория

государства и права», 1998.С.37.

## Субъекты

Законодательной

Инициативы

Президент России

Совет Федерации

Члены Совета Федерации

Депутаты ГОСДУМЫ

Правительство России

Законодательные

(представительные)

органы субъектов РФ

Конституционный суд РФ

Верховный суд РФ

Высший Арбитражный

Суд РФ

Приложение 1.

Комаров С. А. «Общая теория

государства и права», 1998.С.39.

**Принятие Федерального конституционного закона.**

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

#### Законопроект

### Субъекты законодательной инициативы

Принимает 2/3 от общего

## Государственная Дума числа депутатов (минимум

300)

Одобряет ¾ от общего числа

## СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ членов Совета Федерации

(минимум 134)

Подписывает и обнародует

## ПРЕЗИДЕНТ РФ в течение 14 дней

5 дней

5 дней

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // РГ. – 1993. - №237. – 25 дек. [↑](#footnote-ref-1)
2. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е.Кутафина. - ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2003 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Мирошникова В.А. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем», 1999. - С. 68. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 2. - С. 97. [↑](#footnote-ref-4)
5. 2 Дюги Л. Конституционное право. - М., 1908. - С. 416. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №42. Ст. 3994. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 Российская газета, 8 декабря 1995 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. с.294-295. [↑](#footnote-ref-8)
9. 1 Мирошникова В.А. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». С. 105. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1 Федеральный закон от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" (с изменениями от 30 декабря 2001 г., 10 июля 2002 г.). Ст. 1 [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 См.: Испания. Конституция и законодательные акты. М., 1982. С. 100-348; Мексиканские соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты. М., 1986. С. 218-284. [↑](#footnote-ref-11)