

# Тема 9

**Российский парламентаризм.  
Федеральное Собрание  
Российской Федерации  
(6 час.)**

# Вопросы темы

- Природа и место парламента в системе государственной власти.
- Федеральное Собрание Российской Федерации как представительный и как законодательный орган.
- Двухпалатная структура Федерального Собрания Российской Федерации. Смысл двухпалатной структуры и принципы взаимоотношений палат.
- Принципы формирования Совета Федерации и Государственной Думы.
- Компетенция Совета Федерации и формы ее осуществления.
- Компетенция Государственной Думы и формы ее осуществления.
- Организация работы палат Федерального Собрания. Регламенты палат. Акты палат.
- Понятие и стадии законодательного процесса. Порядок взаимоотношений Совета Федерации и Государственной Думы в процедуре законодательного процесса.
- Контрольные полномочия Федерального Собрания, проблемы их осуществления. Конституционно-правовой статус Счетной палаты Российской Федерации.
- Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. Природа депутатского мандата. Депутатский и парламентский запросы. Индемнитет и иммунитет. Парламентская дисциплина.

**Всякий ли  
законодательный орган  
– парламент?**

# Основные признаки парламентаризма

- свободные и конкурентные выборы
- свобода парламентской деятельности
- отсутствие незаконного давления со стороны других институтов власти
- оптимальный численный состав
- процессуальные гарантии соблюдения прав меньшинства

# Функции парламента

- представительная
- законодательная (иногда учредительная)
- бюджетно-финансовая
- формирование некоторых органов государственной власти
- контрольная – *над исполнительной властью*
- принятие одноразовых актов – *объявление войны, амнистия и т.п.*
- церемониальная – *свидетельствование вступления в должность*

# Представительная функция

- Выражение ценностей, мировоззрений, интересов разных групп населения
  - Учет мнений, позиций меньшинства
- Цели (смысл):
- Обеспечение социального мира в стране
  - Выработка компромиссных решений

# Законодательная функция

- Выработка основных правил
- Стабильность правовой системы
- Выработка основных задач для исполнительной власти

# Контрольная функция

- Основная форма контроля общества за государством (СМИ, НПО)
- Депутатский и парламентский запросы
- Парламентские расследования
- Счетная палата РФ
- Уполномоченный по правам человека в РФ

# История парламентаризма в России

- Государственная Дума до апреля 1917 г. – зачатки парламента (законосовещательный орган)
- Апрель 1917 г. Ленин: «Не парламентская республика, а республика Советов...» – система Советов как якобы полновластных и якобы народных органов власти
- 1989 г. Съезд народных депутатов СССР – вновь зачатки парламента
- 1990 – Съезд народных депутатов РСФСР – протопарламент
- 12 декабря 1993 г. – выборы в Государственную Думу России

# Двухпалатная структура Федерального Собрания (основные различия)

## Совет Федерации

- Представительство интересов субъектов РФ
- Не имеет сроков полномочий
- Не может быть распущен
- Своя компетенция
- Свои внутренняя структура, организация работы и аппарат
- Одобрение законов
- Фильтр для решений Госдумы (законы, «импичмент»)
- Заседания не реже **2-х раз в месяц** (1 день = утреннее и вечернее заседания)

## Государственная Дума

- Представительство политических интересов
- Срок полномочий – 4 года
- Может быть распущена
- Своя компетенция
- Свои внутренняя структура, организация работы и аппарат
- Принятие законов
- Принятие политических решений
- Заседания не реже **2 раз в неделю** (1 день=1 заседание)

# Двухпалатная структура Федерального Собрания

1. Необходимость представительства разных - территориальных и политических - интересов.
2. Отсюда – разная компетенция и отдельные заседания палат (совместные только в 3-х случаях)
3. Взаимное сдерживание. Но в основном сдерживание Советом Федерации Государственной Думы, дабы политические страсти не нарушили стабильность государства.

# Формирование Совета Федерации

**2 представителя от каждого субъекта РФ  
– по 1 от исполнительной и  
законодательной власти**

*(до декабря 2005 г.:  $89 \times 2 = 178$ .*

*Сейчас:  $85 \times 2 = 170$ )*

- **1993-1995** – прямые выборы народом
- **1995-2000** – по должности
- **2000-по н/в** – представители глав регионов и законодательных собраний

# Формирование Государственной Думы

- Общая численность – 450 депутатов
- 1993-2007 гг. – смешанная система =  $\frac{1}{2}$  по мажоритарной системе +  $\frac{1}{2}$  по пропорциональной системе
- С декабря 2007 г. – состав ГД полностью избирается по пропорциональной системе (федеральные списки)

# Компетенция Совета Федерации

- а) утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- б) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- д) назначение выборов Президента РФ;
- е) отрешение Президента РФ от должности;
- ж) назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

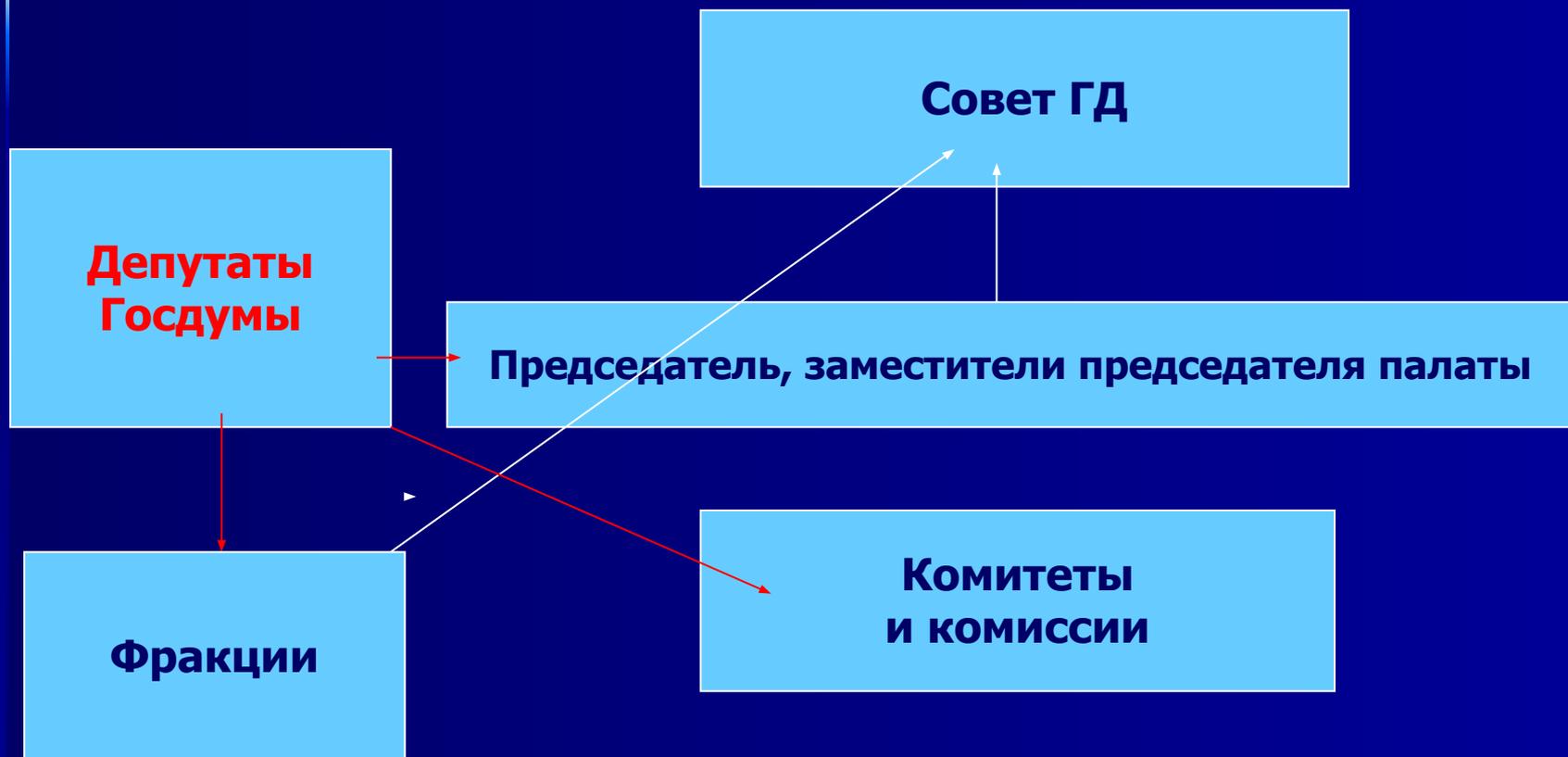
# Компетенция Государственной Думы

- а) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- б) решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- в) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- е) объявление амнистии;
- ж) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

# Структура Совета Федерации



# Структура Государственной Думы



# Компетенция Совета палаты (СФ)

- ежемесячно утверждает график заседаний Совета Федерации;
- рассматривает проект повестки дня заседания Совета Федерации;
- формирует список лиц, приглашенных на заседание Совета Федерации;
- принимает решения о проведении парламентских слушаний;
- даёт согласие на назначение на должность и освобождение от должности руководителя аппарата Совета Федерации;
- принимает решение о награждении граждан и организаций Российской Федерации, а также граждан иностранных государств Почетной грамотой Совета Федерации;
- периодически заслушивает отчеты руководителя аппарата Совета Федерации;
- заслушивает информацию комитетов, комиссий, должностных лиц Совета Федерации о ходе реализации постановлений палаты, в которых содержатся предложения органам и должностным лицам, а также поручения комитетам, комиссиям и должностным лицам Совета Федерации

# Компетенция Совета ГД

- формирует проект примерной программы законопроектной работы ГД на текущую сессию;
- принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы ГД;
- формирует проект календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц с указанием тематических блоков только для законопроектов, рассматриваемых в первом чтении;
- формирует проект порядка работы ГД на очередное заседание;
- назначает соответствующий комитет ГД ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в ГД;
- направляет законопроект для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, при необходимости другим субъектам права законодательной инициативы и определяет срок подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;
- принимает решение о проведении парламентских слушаний.

# Комитеты палат

- осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой;
- осуществляют подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение палаты;
- в соответствии с решением палаты подготавливают запросы в Конституционный Суд РФ;
- организуют парламентские слушания;
- дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- решают вопросы организации своей деятельности.

# Законодательный (законотворческий) процесс

*Законотворческий процесс – это состоящая из определенных Конституцией РФ стадий деятельность органов государственной власти в рамках их полномочий, направленная на принятие или противодействие принятию федерального закона*

# Законодательный (законотворческий) процесс

Принятый федеральный закон - это федеральный закон, **принятый Государственной Думой** и считающийся **одобренным Советом Федерации**. – Т.е. не надо путать «принятый закон» и «принятый Думой закон».

«Несовпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса».

*(п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П).*

# Субъекты законодательной инициативы

- Президент РФ,
- Совет Федерации,
- члены Совета Федерации,
- депутаты Государственной Думы,
- Правительство РФ,
- законодательные органы субъектов РФ,
- Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды РФ (только по вопросам их ведения).

# Законодательный (законотворческий) процесс

## **Стадия 1:** внесение законопроекта субъектом законодательной инициативы

Требуются:

- а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;
- б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
- в) перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;
- г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);
- д) в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, заключение Правительства РФ.

## Законодательный (законотворческий) процесс

### **Стадия 2:** принятие законопроекта Госдумой

- Законопроект регистрируется. С этого дня проект считается внесенным в ГД.
- Председатель Государственной Думы направляет законопроект в профильный комитет ГД, который определяет (в случае необходимости совместно с Правовым управлением Аппарата ГД) соответствие законопроекта необходимым требованиям и представляет законопроект в течение 14 дней на рассмотрение Совета ГД.
- Совет ГД назначает ответственный за подготовку комитет ГД (если не отправляет проект субъекту инициативы при несоответствии требованиям).
- Одновременно проект рассылается в СФ, Президенту, в Правительство, высшие суды для дачи замечаний. Проект по предмету совместного ведения направляется в ЗАКСЫ субъектов РФ.
- Совет ГД устанавливает срок подготовки к рассмотрению.
- Если аналогичный проект принят в 1-м чтении, проект возвращается «автору»

# Законодательный (законотворческий) процесс

## Стадия 3: Первое чтение

- За 14 дней до рассмотрения проект – в Совет ГД
- За 3 дня до рассмотрения проект – в СФ, Президенту, в Правительство и депутатам ГД
- Присутствие на заседании ГД субъекта, внесшего проект (его представителя), обязательно. Иначе проект не рассматривается.
- На заседании ГД обсуждается концепция, дается оценка соответствия основных положений проекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости
- По результатам обсуждения Дума может:
  - принять проект в 1-м чтении и продолжить работу над ним;
  - принять закон (т.е. сразу в 3-х чтениях);
  - отклонить проект (возвращается «автору»);
  - Вынести на всенародное обсуждение

# Законодательный (законотворческий) процесс

## Стадия 4: Второе чтение

- В ответственный комитет вносятся поправки
- Комитет изучает их, проводит экспертизу и т.д.
- Может быть изменено название проекта
- Ко 2-му чтению комитет составляет три таблицы поправок:
  - включенных в текст;
  - рекомендуемых к отклонению;
  - по которым не принято решения
- Проект направляется в Совет ГД
- Совет ГД принимает решение о включении проекта в календарь рассмотрения (или не принимает) и назначает докладчика от комитета
- При 2-м чтении голосуются, главным образом, поправки – как внесенные, так и отклоненные комитетом
- Если за проект не проголосует большинство, он либо снимается с дальнейшего рассмотрения, либо возвращается в 1-е чтение (т.е. меняется концепция)

## Законодательный (законотворческий) процесс

### **Стадия 5: Принятие закона и передача в СФ**

- Для устранения внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями во 2-м чтении проект дорабатывается в ответственном комитете
- Доработанный проект направляется в Совет ГД, назначающий дату рассмотрения его в 3-м чтении, т.е. для голосования «в целях его принятия в качестве закона»
- При рассмотрении законопроекта в 3-м чтении не допускаются внесение в него поправок и обсуждение проекта в целом либо его отдельных разделов, глав, статей
- Если законопроект не принят Государственной Думой в третьем чтении, он считается отклоненным
- Принятый ГД закон со всеми сопутствующими ему материалами в течение **пяти дней** направляется в Совет Федерации

# Законодательный (законотворческий) процесс

## **Стадия 6: Рассмотрение закона в Совете Федерации**

### Общий порядок: 14 дней!

- **Законы, рассматриваемые в обязательном порядке. По вопросам:**
  - федерального бюджета;
  - федеральных налогов и сборов;
  - финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
  - ратификации и денонсации международных договоров РФ;
  - статуса и защиты государственной границы;
  - войны и мира

*(если СФ не успеет в 14 дней, должен продолжить рассмотрение – пост. КС РФ от 23 марта 1995 г. )*

- **Законы, рассматриваемые СФ по своему выбору**
- **Законы, считающиеся «молчаливо одобренными»**

## Законодательный (законотворческий) процесс **Стадия 7 (факультативная):** Согласительный процесс

**Если СФ отклоняет принятый Думой закон, то**  
*по Конституции РФ:*

- 1-й вариант – создается согласительная комиссия (по инициативе СФ или ГД), после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Думой
- 2-й вариант – Дума голосует за закон в прежней редакции, но требуется квалифицированное большинство голосов (не менее 2/3 от общего числа депутатов)

*по Регламенту ГД*

- 3-й вариант – закон снимается с повторного рассмотрения и Дума вообще отказывается от него или возвращает к 1-му чтению

## Законодательный (законотворческий) процесс

### **Стадия 8:** Подписание/отклонение и обнародование закона Президентом РФ

- Одобренный СФ закон в течение **5 дней** направляется Президенту РФ:
  - Советом Федерации (в т.ч. при «молчаливом одобрении»)
  - Госдумой, преодолевшей «вето» Совета Федерации
- В течение **14 дней** Президент принимает решение: подписать или отклонить закон
- Если подписывает, то обнародует (доводит с помощью средств массовой коммуникации до всеобщего сведения. Главным образом – публикует)
- Если отклоняет – отправляет в ГД с мотивированным заключением (копия в СФ)
- Может принять также решение **возвратить закон**, если была нарушена процедура его принятия (*пост. КС РФ от 22 апреля 1996 г.*). Это **не считается отклонением**, но ГД обязана вновь принять такой закон и вновь передать его в СФ

# Статус российского парламентария

## Свободный мандат

- Работа в палате:
  - Обязательное посещение заседаний
  - Обязательная работа в одном из комитетов
  - Обязательное участие в работе фракции
  - Право депутатского запроса
  - Выполнение поручений ГД
  - Право законодательной инициативы
  - Право на получение и распространение информации
- Работа с избирателями (только для депутатов ГД):
  - Обязанность информировать избирателей о своей деятельности и деятельности фракции
  - Прием избирателей

# Статус российского парламентария

## *Обязанности парламентария в палате:*

- принимать личное участие в заседании соответствующей палаты, комитета, комиссии, согласительной, специальной, иной парламентской комиссий, членом которой он является;
- принимать личное участие в заседаниях рабочих групп, создаваемых парламентской комиссией;
- в случае невозможности присутствовать на заседании соответствующих палаты, комитета или комиссии по уважительной причине заблаговременно информировать об этом руководителя соответствующей структуры;
- участвовать в выполнении поручений палаты и её органов;
- соблюдать этические нормы.

# Статус российского парламентария

## **Индемнитет** (2 смысла):

- 1) «неответственность за высказывания и иные действия при осуществлении мандата: в палате, в комитете (комиссии), в иных случаях, когда высказывание носит публичный характер, а равно за содержание вносимых проектов законов и иных решений, за голосование, вопросы и запросы, поправки и т.п.»
- 2) вознаграждение парламентария, но вознаграждение не как плата за работу, а как компенсация личных расходов.

Indemnitas (лат.) – без ущерба

\*\*\*

## **Иммунитет** – неприкосновенность

Immunis (лат.) – свободный от повинностей; непринуждаемый, непричастный; незапятнанный

# Статус российского парламентария

## *Обязанности парламентария вне палаты:*

- поддерживать связь с избирателями (*только для депутатов Госдумы*):
  - рассматривать их обращения;
  - лично вести прием граждан;
  - проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода;
  - осуществлять предусмотренные законодательством Российской Федерации иные меры, обеспечивающие связь с избирателями;
  - информировать избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации;
- ***представлять декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.***

# Статус российского парламентария

## *Права парламентария в палате:*

- пользоваться правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым соответствующей палатой, а также комитетом, комиссией данной палаты, согласительной, специальной, иной парламентской комиссией, членом которых он является;
- участвовать в парламентских слушаниях;
- получать распространяемые аппаратом соответствующей палаты Федерального Собрания документы, принятые палатами, печатные издания палат, другие документы, информационные и справочные материалы, в том числе официально распространяемые Администрацией Президента РФ, Правительством РФ, Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным судами РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, иными государственными органами;
- для осуществления своих полномочий в здании соответствующей палаты иметь отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой (в том числе персональным компьютером, подключенным к общей сети, ко всем имеющимся правовым базам и государственным информационным системам, копировально-множительной техникой, аппаратом факсимильной связи), средствами связи

# Статус российского парламентария

## *Права парламентария вне палаты (некоторые):*

- вносить законопроекты в качестве законодательной инициативы (персонально или в составе группы);
- направлять депутатские запросы;
- по вопросам своей деятельности пользоваться правом на приём в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований;
- беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления и присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов;
- выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации в установленном порядке;
- члену Совета Федерации для осуществления своих полномочий иметь на территории соответствующего субъекта РФ транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необходимой оргтехникой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, предоставляемые соответственно законодательным или высшим исполнительным органом власти данного субъекта РФ

# Статус российского парламентария

*Ограничения (некоторые)  
парламентарий не вправе:*

- быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления;
- выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать иную государственную должность РФ или субъекта РФ;
- находиться на государственной или муниципальной службе;
- заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (но и эти виды деятельности с ограничениями);
- состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ;
- получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц (подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, являются федеральной собственностью);
- выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ или договоренностями на взаимной основе органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;
- использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства

# Латынь дня

**Omnia mea mecum porto**

—

все мое ношу с собой

# Латынь дня

**Amigo Plato sed magis  
amigo veritas**

—

**Платон мне друг, но истина  
дороже**

# Латынь дня

**Quod licet Jovi, non licet  
bovi**

—

что дозволено Юпитеру, не  
дозволено быку

**Спасибо за внимание!**