**Тема 3.3. Конституционно-правовой статус парламента**

**ПЛАН ЛЕКЦИИ**

1. Государственно-правовая природа парламентов: парламентаризм, история парламентаризма и парламента.
2. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации.
3. Компетенция Федерального Собрания Российской Федерации.
   1. **Государственно-правовая природа парламентов: парламентаризм, история парламентаризма и парламента.**

Парламент (англ. parliament от фр. Parler – говорить) – родовое название высшего общенационального представительного органа, главная функция которого заключается в осуществлении законодательной власти. Парламент как собственное наименование для обозначения высшего представительного органа применяется в Великобритании, Франции, Италии, Канаде, Бельгии, Молдове, Казахстане и др.; в США и большинстве стран Латинской Америки парламент называется конгрессом, в Российской Федерации – Федеральным Собранием – Парламентом Российской Федерации, в Литве и Латвии – сеймом, в Украине – Верховная Рада, в Донецкой Народной Республике – Народный Совет.

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.

***Парламент*** *в свете теории разделения властей – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого заключается в осуществлении законодательной власти.*

В современной юридической и политической практике представление о демократии и правовом государстве неотделимы от принципа разделения властей. Идея разделения властей законодательно закреплена в Конституции Российской Федерации (ст.10).

Считается, однако, что родиной современного парламента является Англия – в XIII 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, возникшие задолго до революции, представляли собой не только судебные учреждения, но и органы, призванные контролировать законодательную деятельность королей с точки зрения соответствия королевских указов писаному праву или неписаным обычаям («кутюмы»).

Каждая страна по-своему шла к парламентаризму. Появление в России профессионального, постоянно действующего представительного и законодательного органа явилось итогом длительного и противоречивого исторического развития института народного представительства. Отдельные элементы народного представительства существовали в Киевской Руси, Великом Новгороде и Московском государстве. Однако первой попыткой учредить регулярные представительные органы считается созыв в 1550 г. Земского собора, принявшего Судебник.

В XVI-XVII вв. (в годы правления Ивана IV, Федора I, Бориса Годунова, в период Смуты, а также при первых Романовых – Михаиле и Алексее) в России формируются и действуют органы сословного представительства – Боярские думы, Земские соборы. В условиях укреплявшегося самодержавия они выполняли функции представительства общественных сил и отражали специфические местные интересы.

В екатерининскую эпоху возникают институты представительства сословий: сначала дворянства, затем купечества. В ходе чрезвычайно благотворных реформ Александра II в России рождается земство – всесословное представительство на уровне уездов и губерний. В 1870 г. формируются городские сословные представительные учреждения – органы городского самоуправления. Наконец, 27 апреля 1906 г. начинает свою работу I Государственная Дума – первый российский общенациональный парламент. В 1906 - 1917 гг. были избраны четыре Государственных Думы, но лишь одна из них (третья) отработала полный срок.

***Парламентаризм*** *– это система государственного управления обществом, которая характеризуется четким разделением законодательных и исполнительных функций.*

При этом высший законодательный орган должен занимать привилегированное положение.

В настоящее время формы парламентского правления стали предметом пристального внимания исследователей. Специалисты, работающие в этой области, заметно углубили знания о характере представительной законодательной власти, ее влияние на общественно-политические процессы. Об этом свидетельствует анализ концептов оценки сущности парламентаризма как совокупности явлений, связанных с практикой деятельности парламента, его процедурами. Именно в этом смысле употребляется это понятие в трудах многих отечественных политологов, ученых, правоведов.

В узком понимании *парламентаризм* – это система организации и функционирования государственной власти, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при превосходстве парламента, наличия у него исключительных прерогатив и полномочий.

*Парламентаризм* в широком смысле – это система организации государственной власти, которая характеризуется весомой ролью парламента, предусмотренными конституцией возможностями его активного воздействия на общественную жизнь благодаря наличию демократических функций (законодательной, бюджетной, контрольной), процедур и механизмов взаимодействия с другими органами государственной власти. В понятие парламентаризма, в широком смысле, входит также совокупность взглядов, идей, направленных на утверждение верховной роли парламента в системе организации государственной власти.

Итак, продвижение идеи парламентаризма не может ограничиваться системой организации власти в форме парламентского правления. Она, то есть парламентская модель, должна быть органично воспринята массовым сознанием, – отвечать системе ценностей общества, принципам политической культуры населения. В конечном итоге парламентаризм может приобрести действенных форм, если его идеи овладеют сознание граждан и станут основой электорального поведения.

Таким образом, парламент и парламентаризм – понятия взаимосвязанные и взаимообусловленные, но отнюдь не равнозначные. Парламентаризм не может существовать без парламента, это высшее качество парламента. Парламент может существовать без существенных элементов парламентаризма, что характерно для авторитарных режимов.   Парламенты можно классифицировать по следующим основаниям:

1. По структуре:

1) однопалатные;

2) двухпалатные (бикамеральные).

2. По объему компетенции:

1) парламенты с абсолютно определенной компетенцией – характерны для федеративных и децентрализованных унитарных государств (США, Франция, Испания). В таких государствах центральная власть ограничена правами субъектов федерации или иных территориальных образований (предметы ведения).

2) парламенты с абсолютно неопределенной компетенцией – т.е. парламенты, которые имеют право издавать законы по любому вопросу и юридически обладают неограниченными полномочиями (Великобритания, Новая Зеландия, Япония, Италия и Ирландия).

3) парламенты с относительно определенной компетенцией – т.е. границы компетенции являются относительно подвижными, нет четкого критерия разграничения полномочий парламента и правительства (Швейцария).

Структура парламента, как правило, зависит от формы государственного устройства, численности населения или от исторических традиций, сложившихся в той или иной стране.

Как правило, демократические государства с федеративной формой государственного устройства или численностью населения более 10 миллионов человек строят парламенты по двухпалатной (бикамеральной) системе, например, США, Канада, ФРГ, Австралия, Австрия, Бельгия, Италия и др.

В континентальной Европе унитарные государства имеют однопалатные парламенты – Греция, Дания, Люксембург, Финляндия, Непал, Новая Зеландия, Турция, Израиль, Швеция. Но тут могут быть исключения из правил, так как первоначальной традиционной системой построения парламентов была двухпалатность.

Как показывает история, вторая, или верхняя, палата была введена, во-первых, для представительства аристократии и, во-вторых, для сдерживания нижней палаты, в которой была представлена буржуазия и другие, более демократично настроенные люди. Многие ученые утверждают, что вторая палата совершенно необходима как интегральная часть парламента.

Следует отметить также, что многие верхние палаты парламентов не имеют единого, установленного для всех депутатов, срока полномочий, а обновляются по частям, например, сенат США, совет штатов Индии, сенат Франции, палата советников в Японии, сенат Парламента Республики Казахстан и др. Это ставит их в особое положение и дает им определенные организационные преимущества (преемственность в работе, политике и др.).

Другими отличиями между верхней и нижней палатами парламента являются:

1. Верхняя палата обычно имеет более долгий срок полномочий и обновляется не сразу, а частично.
2. Возрастной ценз в верхнюю палату более высокий (например, в США в палату представителей можно избираться с 21 года, в Сенат – только с 30).
3. Верхняя палата меньше по численности (но есть исключения – британская Палата Лордов).

Роль высшей палаты – как бы экспертиза работы нижней палаты, она рассматривает принятые законы и может отклонять их.

В Исландии и Норвегии действует такая двухпалатная система, которая создаёт прецедент однопалатно-двухпалатного парламента. В данном случае существование второй палаты продиктовано практической целесообразностью: законы, принимаемые парламентом, более надежны, когда их согласовывают и утвердят порознь и вместе обе палаты.

Структуру парламента Норвегии можно считать условно однопалатной, потому что все депутаты парламента (стортинга) избираются населением на основе прямого избирательного права. Разделение на две палаты происходит по воле депутатов после выборов, права депутатов обеих палат равны.

Как исключение из правил, являются также двухпалатные парламенты унитарных государств, например Польша, Франция.

В ДНР, ЛНР и других непризнанных или частично признанных государствах мира (Косово, Приднестровье, Абхазия и др.) парламенты имеют однопалатную структуру.

Зарубежная парламентская практика очень разнообразна. В большинстве стран мира при формировании парламента существует численный норматив. Считается оптимальным, если 1 млн. человек населения представляют от 9 до 17 депутатов. Численный состав высших законодательных органов (если не принимать во внимание небольшие государства с численностью населения до 1 млн. человек) колеблется от нескольких десятков парламентариев (например, в Ботсване парламент насчитывает 46 депутатов, в Боснии и Герцеговине всего 15 членов сената и 42 члена палаты представителей) до нескольких тысяч (2978 – в Китае).

Целый ряд парламентов, имеющих двухпалатную структуру, насчитывает в целом от 150 до 300 депутатов (в Австралии – 224, в том числе 148 в нижней палате; в Австрии – 247, в том числе 183 в нижней палате; в Бельгии – 221, в том числе 150 в нижней палате; в Чили – 167, в том числе 120 в нижней палате; в Чехи– 281, в том числе 200 в нижней палате; в Ирландии – 226, в том числе 166 в нижней палате; в Нидерландах – 225, в том числе 150 в нижней палате; в Швейцарии – 246, в том числе 200 в нижней палате). Заметим, правда, что все перечисленные государства имеют относительно небольшое население. Для сравнения приведем общее число парламентариев в крупных по численности населения демократических государствах с двухпалатной парламентской структурой: Франция – 898, в том числе 577 в нижней палате; Италия – 955, в том числе 630 в нижней палате; Германия – 740, в том числе 672 в нижней палате, Япония – 752, в том числе 500 в нижней палате; Испания – 598, в том числе 350 в нижней палате; США – 535, в том числе 435 в нижней палате; Польша – 560, в том числе 460 в нижней палате.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Интересным является Парламент КНР -  Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП). Его численность по законодательству не должна превышать 3 тыс. Сейчас 2978. Его особенность состоит в следующем:   |  |  | | --- | --- | | *Непостоянный характер деятельности* | Сессия парламента очень короткая. Фактически за такой срок невозможно решить ни один вопрос, ради которых работает парламент, поэтому они на ней и не решаются – все решения уже приняты Постоянным комитетом, на сессии они лишь утверждаются депутатами. | | *Непрофессиональная основа* | Депутаты *совмещают деятельность в парламенте с каким либо другим видом деятельности который является для них основным источником дохода*(рабочие, крестьяне, служащие и др. – представители всех профессий). Деятельность в парламенте не оплачивается и не предоставляет особых депутатских привилегий. | | *Императивный мандат* | Для депутатов парламента КНР, характерен и особый порядок взаимоотношения с избирателями – наказы избирателей обязательны для исполнения депутатами, при невыполнении возможен *досрочный отзыв* депутата.  Такой порядок взаимоотношений между депутатом и избирателями называется *императивный мандат* и характерен только для социалистических стран (в остальных действует *свободный мандат*). | | *Многоступенчатые выборы* | Выборы проводятся по особой процедуре при которой нижестоящий орган (коллегия) формирует вышестоящий (в несколько ступеней). Избиратели здесь отстранены от «своих» депутатов. | | *Особая роль органов управления в деятельности парламента* | Как следует из вышеперечисленных черт, ВСНП является законодательным органом только формально, фактически же эту роль выполняет его Постоянный комитет (ПК ВСНП). Юридически являясь лишь органом управления (подобным президиумам, бюро или секретариатам в парламентах других стран), фактически именно он принимает все решения парламента. | |

Можно выделить основные признаки парламента:

**-**это всегда выборный орган;

**-**коллегиальность, то есть парламент имеет значительный количественный состав;

**-**законодательная функция должна быть основной. Контроля над парламентом в этой сфере быть не должно, только в рамках системы «сдержек и противовесов»;

**-**постоянно действующий орган;

**-**профессиональный орган, т.е. депутаты занимаются законотворчеством на профессиональной основе, как профессией, у них нет другой работы;

**-**наличиеу депутатов принцип свободного мандата. Для органа народного представительства (в социалистических странах) возможен императивный мандат;

**-**наличие особых парламентских процедур;

**-**наличие императивного мандата внутри партии, что обеспечивает дисциплину внутри партии.

**2. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации.**

Согласно Конституции 1993 г. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание – это представительный орган Российской Федерации. Тем самым устанавливается, что формой государства является представительная, т. е. опосредованная выборами, парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения. Федеральное Собрание, таким образом, является собранием представителей народа, единственного источника власти в Российской Федерации.

В первую очередь, у парламента есть набор функций, неотъемлемых для этого органа: представительство народа; законодательствование; участие в верховном руководстве делами государства (особенно влияние на формирование и осуществление внутренней и внешней политики страны, утверждение государственного бюджета, рассмотрение состояния и проблем различных сфер государственной жизни, их оценка, внесение предложений и рекомендаций); формирование или участие в формировании ряда государственных органов; осуществление в пределах своих полномочий функции парламентского контроля в области государственного строительства, деятельности других органов, исполнения бюджета и т.д.; возможность в определенных рамках и формах выполнять задачи объединения, содействия и организационно-методической помощи в отношении нижестоящих представительных органов, разумеется, не покушаясь на их самостоятельность.

***Первая*** функция парламента – ***законотворческая****,*в которой выделяют следующие стадии: обсуждение, принятие поправок, согласование интересов различных группировок и партийных фракций, подписание законопроекта главой исполнительной власти. Очень часто законопроект обсуж­дается в нескольких чтениях, в ходе которых вносятся поправки и дополнения.

***Вторая функция парламента*** — ***представительская****.*Это означает, что избранные в парламент депутаты дол­жны представлять и защищать интересы своих избирате­лей.

***Третья функция парламента*** – ***функция обратной связи***, без которой органы государственной власти не могут обеспечить социальную поддер­жку проводимому курсу. Обратная связь осуществляется посредством контактов депутатов с избирателями: это письма, брифинги, "круглые столы", депутатские обращения, депутатские запросы.

***Четвертая функция парламента* – *формирование бюджета,*** которую образно называют «правом кошелька». Во многих государствах парламент буквально расписывает по деталям статьи расходов бюд­жетных средств. В истории США можно найти ряд приме­ров, когда Конгресс, используя «право кошелька», формировал определенные направления политики. Так, в 1972 г. он отказал президенту в выделении средств на содержание сухопутных войск во Вьетнаме и в итоге выну­дил Белый дом вывести их оттуда.

В деятельности парламента следует выделить и ***внеш­неполитические функции****.*К ним относятся:

1. Утверждение военной доктрины и основных направлений внешнеполитической деятельности государства;

2. Ратификация и денонсация международных догово­ров;

3. Объявление, войны, заключение мира и др.

Реализация всех перечисленных функций позволяет предотвращать развитие недемократических, авторитар­ных тенденций.

В ст. 94 Конституции Федеральное Собрание характеризуется одновременно и как законодательный орган Российской Федерации. В этой передаче парламенту законодательной власти реализуется принцип народного суверенитета как основы правопорядка.

Федеральное Собрание является законодательным органом лишь потому, что оно представляет собой представительный орган, собрание представителей народа, которым народ делегировал право на власть, в первую очередь на власть законодательную – право принимать от имени народа федеральные законы, по которым всему народу приходится жить. Признание Федерального Собрания законодательной властью означает, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной в рамках полномочий Российской Федерации и ее Конституции компетенцией в сфере законодательства.

Будучи законодательным органом, Федеральное Собрание исполняет и некоторые контрольные функции за исполнительной властью. Контроль осуществляется посредством:

• ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

• проведения «правительственного часа» на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы;

• парламентских запросов от депутатов и сенаторов Российской Федерации;

• принятия федерального бюджета;

• использования Государственной Думой права отказывать в доверии Правительству, которое в этом случае может быть отправлено Президентом РФ в отставку;

• проведения парламентских расследований. Согласно Конституции Федеральное

Собрание состоит из двух палат:

1) Совета Федерации (в него входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ: один – представитель законодательной власти субъекта РФ, а другой – исполнительной власти);

2) Государственной Думы (в ее состав избираются депутаты путем всеобщего открытого голосования). В Федеральном Собрании палаты самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают особым статусом представителей народа.

Принципы их деятельности:

1) принцип «императивного мандата» (т. е. обязательности исполнения наказов избирателей и отчетность перед ними);

2) принцип «свободного мандата» (т. е. свободного своего волеизъявления без влияния со стороны какого бы то ни было органа власти или должностного лица).

Черты Федерального Собрания РФ:

1) Федеральное Собрание – это коллегиальный орган, состоящий из представителей населения;

2) это высший законодательный орган в РФ, т. е. акты Федерального Собрания и законы, им принимаемые, должны соответствовать только Конституции РФ, в отношении же всех остальных нормативных актов эти акты обладают высшей юридической силой.

Принципы деятельности Федерального Собрания РФ:

1) порядок формирования и компетенция палат Федерального Собрания устанавливаются Конституцией РФ;

2) Федеральное Собрание является представителем народа России и отстаивает его интересы;

3) Федеральное Собрание – единственный орган, обладающий правом принятия государственного бюджета и контроля за его исполнением;

4) выборы Президента РФ назначаются Федеральным Собранием.

Основной функцией Федерального Собрания является принятие (нижней палатой) и одобрение (верхней палатой) федеральных конституционных и федеральных законов.

Федеральное Собрание РФ осуществляет:

1) распоряжение федеральными средствами государственной казны (принимает федеральный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением);

2) контроль за исполнительной властью.

В полномочия Федерального Собрания входит производство процедуры отрешения Президента РФ от должности на основании заключения Генерального прокурора РФ о наличии состава преступления в действиях Президента РФ и процедуры объявления «вотума недоверия» Правительству РФ, а также контроля за судебной властью путем дачи согласия на назначение судей высших государственных судов России.

Федеральное Собрание независимо в осуществлении своих полномочий, но его нижняя палата (Государственная Дума РФ)может быть распущена Президентом РФ в случаях:

1) трехкратного неодобрения Федеральным Собранием кандидатуры Председателя Правительства РФ, предложенной Президентом РФ;

2) объявления «вотума недоверия» Правительству РФ, с которым дважды не согласился Президент РФ.

Государственная дума состоит из 450 депутатов, выбираемых на прямых выборах по [смешанной избирательной системе](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BC%D0%B5%D1%88%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0). В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта России: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В Российской Федерации [89 субъектов](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8) (в том числе 6 новых – [ДНР](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0), [ЛНР](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%83%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0), [Республика Крым](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%9A%D1%80%D1%8B%D0%BC), г. [Севастополь](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C), [Херсонская](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A5%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C) и [Запорожская области](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C)), 178 членов Совета Федерации. Также в Совет Федерации входят представители Российской Федерации, назначаемые [президентом](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8), число которых составляет не более 30 человек, из них не более семи могут быть назначены пожизненно. Также право на пожизненное место в Совете Федерации получают бывшие президенты России.

Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок – пять лет, а Совет Федерации установленного срока своей легислатуры не имеет, но при этом члены Совета Федерации – представители от субъектов Российской Федерации – наделяются полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Как порядок формирования Совета Федерации, так и порядок выборов депутатов Государственной думы устанавливается федеральными законами. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы.

Федеральное собрание является единым парламентским организмом, но это не означает, что его палаты действуют во всех случаях совместно. Напротив, Конституция Российской Федерации устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Палаты могут собираться совместно только в одном установленном Конституцией Российской Федерации случае – для заслушивания посланий президента Российской Федерации. Также Конституция предусматривает совместное собрание сенаторов и депутатов Государственной Думы для [приведения к присяге президента РФ](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%B3%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8).

Представитель субъекта РФ в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа субъекта РФ избирается им из числа входящих в его состав депутатов. Представитель субъекта РФ в Совете Федерации от исполнительного органа субъекта РФ определяется различными путями в зависимости от способа приведения к должности руководителя субъекта РФ.

В случае прямых выборов руководителя субъекта РФ населением региона каждый кандидат представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры на должность представителя в Совете Федерации от исполнительного органа субъекта РФ, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

При выборах руководителя субъекта РФ законодательным (представительным) органом субъекта РФ три кандидатуры на должность представителя в Совете Федерации от исполнительного органа субъекта РФ представляются кандидатом в соответствующий законодательный (представительный) орган субъекта РФ.

Кандидатом для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет и обладающий безупречной репутацией. Для представителей субъектов РФ обязательным является требование постоянного проживания на территории соответствующего субъекта РФ в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации, либо в совокупности в течение 20 лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации.

Требование о постоянном проживании не распространяется на лиц, которые занимали определенные государственные должности или должности государственной гражданской службы соответствующего субъекта в течение установленного срока.

Не может быть кандидатом для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации гражданин РФ:

• имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

• признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

• содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда;

• осужденный за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий неснятую, непогашенную судимость либо ранее имевший судимость за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления, за исключением случаев, если в соответствии с новым уголовным законом это деяние не признается тяжким или особо тяжким преступлением;

• осужденный за совершение преступления экстремистской направленности и имеющий на день принятия решения о назначении выборов соответствующего органа государственной власти субъекта РФ неснятую, непогашенную судимость за указанное преступление;

• подвергнутый административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.3 (пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики) и 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов) Кодекса РФ об административных правонарушениях (в течение срока, когда гражданин РФ считается подвергнутым административному наказанию).

Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Сенаторы Российской Федерации не создают фракции и партийные объединения.

Деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов.

Основной формой работы Совета Федерации являются его заседания, проводимые открыто. В случаях, предусмотренных Регламентом Совета Федерации, палата вправе проводить закрытые заседания. Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и его заместителей.

Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта РФ.

На открытых заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Правительства.

Президент, полномочный представитель Президента в Совете Федерации, Председатель Правительства и члены Правительства, Председатель Конституционного Суда и члены Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда и члены Верховного Суда, Председатель Счетной палаты, его заместитель, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор, Председатель ЦИК РФ вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты.

Работа в Совете Федерации ведется на русском языке. Сенатор Российской Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом председательствующего. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, бюллетенями и путем опроса.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа сенаторов Российской Федерации, если иное не предусмотрено Конституцией и Регламентом Совета Федерации.

Порядок деятельности Государственной Думы определяется Конституцией и Регламентом Государственной Думы.

В большинстве стран вначале законопроект рассматривается нижней палатой, верхняя палата либо его одобряет, либо отклоняет. Принятие закона затруднено, если обе палаты наделе­ны одинаковыми полномочиями. В этом случае законопроект, изменяемый то одной, то другой палатой, может обсуждаться бесконечно (эта практика получила название **«челнока»** и с ее помощью можно провалить любой неугодный закон).

Кроме дискуссий и словесной перепалки в ходе работы парламента депутаты используют некоторые тактические приемы. Есть много способов, применяемых депутатами от оппозиции, как затянуть обсуждение законопроекта или вообще сорвать его.

«**Бойкот»** – отказ от мандатов, от присутствия на заседаниях. Используются приемы, направленные на то, чтобы не дать слово неугодным ораторам, например **«гильотина»,** т.е., несмотря на желание депутатов продолжить прения, переходят к голосованию. **«Флибустьерство»** - затягивание прений (в Конгрессе США спикер не имеет права вмешиваться в прения, даже если депутаты начинают читать текст Библии). В японском парламенте есть тактика **«суварикоми»**, когда одни депутаты не пускают в зал заседания или встают и покидают зал.

Обсуждением законопроектов руководит спикер, отбирая по своему усмотрению часть поправок и группируя их по сходству. Этот прием называется **«кенгуру».** В Японии популярной среди депутатов является **«тактика коровьего шага»,**когда они всячески стремятся затянуть обсуждение и голосование с тем, чтобы помешать правящей партии довести дебаты до конца сессии. А в японском парламенте если закон не принят сессией, то его рассмотрение может быть отодвинуто на весьма отдаленную перспективу, а то и вовсе повторно не обсуждаться.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, ее депутаты образуют депутатские объединения – фракции и депутатские группы.

Государственная Дума избирает из своего состава Председателя, Первого заместителя и заместителей Председателя. Вопрос о числе заместителей Председателя решается Государственной Думой.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. В состав Совета входят Председатель Государственной Думы, руководители депутатских объединений с правом решающего голоса.

В работе Совета участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели ее комитетов. На заседаниях Совета вправе присутствовать депутаты Государственной Думы.

Совет Государственной Думы формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; формирует проект календаря рассмотрения Государственной Думой вопросов на очередной месяц; формирует проект порядка работы Государственной Думы на очередное заседание и т. д.

Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Президент может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или заместителя Председателя поочередно на ее заседаниях председательствуют представители всех депутатских объединений по согласованию между ними. Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания. Оно принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании. Президент, его полномочный представитель в Государственной Думе, Председатель Совета Федерации, сенаторы Российской Федерации, Председатель Правительства, члены Правительства, полномочный представитель Правительства, члены Конституционного Суда, Верховного Суда, Председатель Счетной палаты и его заместители, аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор и Председатель ЦИК РФ вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты.

Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению. Государственная Дума собирается на сессии: как правило, на весеннюю – с 12 января по 20 июня и осеннюю – с 1 сентября по 25 декабря.

Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также с избирателями.

Каждую среду на заседании Государственной Думы проводится «правительственный час» для ответов членов Правительства на вопросы депутатов. При этом заслушиваются не более двух членов Правительства.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет Государственной Думы. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование на заседании Государственной Думы осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, с использованием бюллетеней и путем опроса депутатов Государственной Думы.

Структуру Государственной Думы можно определить как следующую.

1. Аппарат Государственной думы – постоянно действующий орган, осуществляющий правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов, депутатских объединений, Совета, комитетов и комиссий, председателя Думы, его первых заместителей и заместителей, руководителя и работников аппарата Думы.

2. Председатель Государственной Думы осуществляет взаимодействие с другими ветвями власти – исполнительной и судебной. Председатель, первый заместитель председателя и заместители председателя избираются тайным голосованием на заседании палаты. Кандидатов на должности заместителей председателя могут выдвигать депутатские объединения и депутаты.

3. Заместители Председателя ГД – увеличилось до 11-ти.

4. Госдума образует комитеты и комиссии. Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются большинством голосов от общего числа депутатов по представлению депутатских объединений.

К полномочиям комитетов относятся:

* внесение предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Государственной думой на очередной месяц;
* осуществление предварительного рассмотрения законопроектов и их подготовка к рассмотрению Государственной Думой;
* подготовка проектов постановлений Государственной Думы;
* подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;
* подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный Суд Российской Федерации;
* в соответствии с решением [Совета Государственной Думы](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82_%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D0%B4%D1%83%D0%BC%D1%8B), поручением Председателя Государственной Думы подготовка проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в [Конституционный Суд Российской Федерации](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D1%81%D1%83%D0%B4_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8);
* организация проводимых Государственной Думой парламентских слушаний;
* заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
* анализ практики применения законодательства.

Число комитетов Госдумы решением палаты увеличилось с 26-ти до 32-х: некоторые комитеты разделены, чтобы приблизить структуру парламента к структуре федеральных министерств и ведомств.

При этом «Единой России» отошли 17 комитетов, КПРФ - пять, ЛДПР и «Справедливая Россия - За правду» - получили по четыре, «Новым людям» достались в руководство два.

5. В структуру ГД входит 5 комиссий: Счетная комиссия; [Комиссия ГД по вопросам депутатской этики](https://web.archive.org/web/20170515015318/http:/www.duma.gov.ru/structure/committees/1760719/), [Комиссия ГД по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами ГД](https://web.archive.org/web/20170515015318/http:/www.duma.gov.ru/structure/committees/1760721/), [Комиссия ГД по правовому обеспечению развития организаций оборонно-промышленного комплекса РФ](https://web.archive.org/web/20170515015318/http:/www.duma.gov.ru/structure/committees/1760722/), [Комиссия ГД по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности](https://web.archive.org/web/20170515015318/http:/www.duma.gov.ru/structure/committees/1760720/).

6. В Думе официально зарегистрировано пять фракций – «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия - За правду», ЛДПР и «Новые Люди».

**3. Компетенция Федерального Собрания Российской Федерации.**

Совет Федерации обладает широкой компетенцией:

• утверждение изменения границ между субъектами РФ;

• утверждение указов Президента о введении военного и чрезвычайного положения;

• использование Вооруженных Сил за пределами России;

• назначение выборов Президента, отрешение Президента от должности, лишение неприкосновенности Президента, прекратившего исполнение своих полномочий;

• назначение судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, председателей этих судов и их заместителей;

• прекращение по представлению Президента полномочий судей Конституционного Суда, Верховного Суда, председателей этих судов и их заместителей, а также председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;

• проведение консультаций по предложенным Президентом кандидатурам на должность Генерального прокурора и его заместителей, прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров;

• заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации;

• назначение и увольнение Председателя Счетной палаты РФ и половины ее аудиторов;

• проведение консультаций по предложенным Президентом кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

• рассмотрение федеральных законов. Совет Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд с запросами о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Совет Федерации может обратиться также с запросом о толковании Конституции и по другим вопросам, относящимся к ведению Совета Федерации.

Запрос в Конституционный Суд может быть направлен как по решению Совета Федерации, так и группой сенаторов Российской Федерации, насчитывающей не менее одной пятой от общего числа сенаторов Российской Федерации.

Компетенция Государственной Думы также весьма разнообразна. К ней относятся:

• принятие федеральных законов;

• утверждение кандидатур Председателя Правительства и его заместителей, а также федеральных министров, за исключением ведающих вопросами обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий;

• решение вопроса о доверии Правительству;

• назначение и увольнение заместителя Председателя Центрального банка;

• назначение и увольнение заместителя Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов;

• назначение и увольнение Уполномоченного по правам человека;

• объявление амнистии;

• выдвижение обвинения против Президента в целях отрешения его от должности или против Президента, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Государственная Дума, а также группа депутатов Государственной Думы, насчитывающая не менее одной пятой от общего числа депутатов (90 депутатов), вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Государственная Дума может обратиться с запросом о даче толкования Конституции и по другим вопросам, относящимся к ведению Государственной Думы.

Как отмечалось, Государственная Дума может быть распущена Президентом в четырех случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117 Конституции (см. об этом на с. 283 –284).

Конституция устанавливает ряд ограничений по роспуску Государственной Думы.

Государственная Дума не может быть распущена:

• в связи с выражением недоверия Правительству в течение года после избрания;

• с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

• в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

• в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента.

Таким образом, роспуск Государственной Думы возможен решением Президента, когда возникла ситуация политического конфликта между Государственной Думой и Правительством. Президент выступает в этой ситуации в роли политического арбитра, разрешающего этот политический конфликт.

**Контрольные вопросы по теме:**

1. Краткая характеристика первого в мире парламента.
2. История парламентаризма в России.
3. Виды парламентов по структуре.
4. Численный состав парламентов, в том числе зарубежных стран.
5. Почему Государственную Думу называют «нижней палатой» парламента?
6. Назвать основные черты и принципы деятельности аппарата государства.
7. Как формируется и каков по численности состав Государственной Думы Российской Федерации, Совета Федерации РФ?
8. Назовите основные направления деятельности Государственной Думы, объясните каждый из них.

**Рекомендованная литература:**

1. [Авакьян, С.А. Конституционное право России. Т.1. [Электронный ресурс] – URL : pdf](https://vk.com/doc310667124_442784413?hash=d94b5369590cff1b08&dl=84f74e05b5e8b5d214) //<https://vk.com/wall-89850005_39666>
2. Актуальные проблемы парламентаризма в России: учеб. пособие / под
3. ред. Г. Н. Комковой. – М. : Проспект, 2015. – 166 с.
4. [Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. [Электронный ресурс] М., 2007. – URL: pdf](https://vk.com/doc310667124_439249813?hash=c91ce27ebf7a0f496d&dl=3a810d21ec20d1c063) //<https://vk.com/wall-89850005_39666>
5. Варлен, М.В., Конституционное право России: учебник / М.В. Варлен, В.А. Лебедев, Н.Е. Таева, ; под ред. В.В. Комаровой. – Москва: КноРус, 2019. – 279 с. – URL:https://book.ru/book/929981 л – Текст : электронный.
6. Чиркин, В. Е. Законодательная власть: монография / В.Е. Чиркин. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. – 336 с. - ISBN 978-5-91768-693-6. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1216474>
7. Чиркин, В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование : монография / В. Е. Чиркин. - Москва : НОРМА : ИНФРА-М, 2022. - 144 с. - ISBN 978-5-91768-770-4. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1216466
8. Черепанов, В. А. Конституционное право России: учебник для бакалавров / В. А. Черепанов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 424 с.

**Нормативные правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7- ФКЗ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1- ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 г., N 0001202210060013 (актуальная редакция).
2. Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» «Собрание законодательства РФ». – 13.05.2013. – № 19. – Ст. 2304,
3. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».
4. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации: принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. №2134-II ГД (с изм.) // СЗ РФ. – 1998. – №7. – Ст.801.
5. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: принят постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. №33-СФ (с изм.) // СЗ РФ. – 2002. – №7. – Ст.635.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |