
9. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ – ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Парламент Российской Федерации имеет индивидуальное название – Федеральное Собрание, вытекающее из федеративного характера государства.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.

Конституция РФ именует Федеральное Собрание представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94 Конституции).

Представительность Федерального Собрания проявляется в его выборном составе, отражающем многообразные политические и территориальные интересы населения.

Федеральное Собрание – единственный федеральный законодательный орган, полномочный принимать, изменять и отменять законы федеральной принадлежности.

Наряду с представительной и законодательной Федеральное Собрание РФ осуществляет контрольную функцию, обеспечивающую реализацию принимаемых российским парламентом законов.

По своей внутренней структуре Федеральное Собрание является *двухпалатным*, состоящим из верхней палаты, именуемой *Советом Федерации*, и палаты нижней – *Государственной Думы*. Двухпалатный парламент для федеративных государств является традиционным, позволяющим сочетать в парламентском представительстве как общенародные интересы, выражаемые нижней палатой, так и интересы субъектов федерации, формирующих верхнюю палату парламента. Как

отметил Конституционный Суд РФ, в своей организации и деятельности Государственная Дума и Совет Федерации призваны отразить разные стороны народного представительства в Российской Федерации – прямое представительство населения и представительство субъектов Российской Федерации¹.

Каждая палата Федерального Собрания – это самостоятельное парламентское учреждение, отличающееся собственной юрисдикцией, порядком формирования и внутренней структурой. Палаты Федерального Собрания функционируют в разделенном организационно-правовом режиме, предполагающем проведение отдельных заседаний палат. Палаты Федерального Собрания могут собираться совместно только для заслушивания посланий Президента Российской Федерации (ч. 3 ст. 100 Конституции РФ).

В то же время палаты Федерального Собрания существуют в рамках единой парламентской системы, предполагающей их тесное взаимодействие.

9.1. СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ

Совет Федерации является верхней палатой Федерального Собрания, обеспечивающей равное представительство субъектов Российской Федерации.

Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации.

В Совет Федерации входят:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

(представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его полномочий в должности или досрочно в случае его отставки – пожизненно, при этом он вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Сенаторам Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской

Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

В политическом отношении верхняя палата российского парламента, в отличие от нижней, предстает более консолидированной. Деятельность верхней палаты является внепартийной: в Совете Федерации не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений, а также организация и ведение любой деятельности в интересах политических партий.

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

Конституция РФ к ведению Совета Федерации относит (ч. 1 ст. 102):

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- назначение выборов Президента Российской Федерации;
- отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;

– назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации;

– проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

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

– прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя

Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, 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;

– заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации (ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

Внутренняя структура и порядок деятельности Совета Федерации определяются Регламентом палаты, утвержденным Советом Федерации 30 января 2002 г.

Деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Заседания Совета Федерации проводятся открыто, за исключением случаев, предусмотренных Регламентом палаты.

Для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации образуется *Совет палаты*, в состав которого входят Председатель Совета Федерации, первые заместители Председателя Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов Совета

Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Совет Федерации из числа членов палаты образует *комитеты* Совета Федерации, которые являются постоянно действующими органами палаты. Совет Федерации может создавать временные комиссии из числа членов палаты.

Комитеты Совета Федерации образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации.

Перечень комитетов определяется Советом Федерации самостоятельно и устанавливается в его Регламенте.

Временные комиссии создаются Советом Федерации на определенный срок для решения конкретной задачи. Создание временной комиссии согласовывается с комитетом Совета Федерации, в компетенцию которого входит вопрос ведения этой временной комиссии. В состав временной комиссии Совета Федерации могут входить Председатель Совета Федерации, первый заместитель Председателя Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации.

Заседания Совета Федерации проводятся открыто, на гласной основе и освещаются средствами массовой информации.

Совет Федерации может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено Президентом Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации, председательствующим на

заседании палаты, комитетом Совета Федерации или группой сенаторов Российской Федерации численностью не менее 25 человек.

Лица, не являющиеся сенаторами Российской Федерации и принимающие участие в заседании Совета Федерации, имеют право участвовать в прениях, делать замечания, вносить предложения и поправки по существу обсуждаемых вопросов, задавать вопросы, давать справки.

Лицам, присутствующим на заседании Совета Федерации, по решению Совета Федерации может быть предоставлено слово для выступления.

Деятельность Совета Федерации является сессионной. Совет Федерации собирается на сессии, как правило: на весеннюю – с 25 января по 15 июля; на осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря.

Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов Совета Федерации, парламентские слушания, дни Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, ведется работа сенаторов Российской Федерации в субъектах Российской Федерации.

Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

Внеочередное заседание Совета Федерации может созываться по предложению Президента Российской Федерации, Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитета Совета Федерации, по вопросам, отнесенным к его ведению, либо по предложению не менее одной трети от общего числа сенаторов Российской Федерации.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным.

Голосование на заседании Совета Федерации осуществляется с использованием электронной системы или бюллетенями. Голосование на заседании Совета Федерации осуществляется с использованием электронной системы, если палатой не принято иное решение.

По вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ, Совет Федерации принимает постановления. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

По решению Совета Федерации, Совета палаты в Совете Федерации могут проводиться форумы, конгрессы и иные мероприятия по вопросам ведения палаты. Инициаторами проведения этих мероприятий могут быть Совет палаты, Председатель Совета Федерации, комитеты Совета Федерации.

В Совете Федерации могут проводиться пресс-конференции Председателя Совета Федерации, первого заместителя Председателя Совета Федерации, заместителей Председателя Совета Федерации, председателей и заместителей председателей комитетов Совета Федерации, сенаторов Российской Федерации. Порядок проведения пресс-конференций в Совете Федерации устанавливается Председателем Совета Федерации.

По решению Совета палаты в субъектах Российской Федерации могут проводиться Дни Совета Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации. Порядок их проведения устанавливается Председателем Совета Федерации по согласованию с Советом палаты и законодательным и исполнительным органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В Совете Федерации могут проводиться Дни субъекта Российской Федерации, целью которых является представление субъекта Российской Федерации в Совете Федерации. Дни субъекта Российской Федерации проводятся по предложению сенатора Российской Федерации, представляющего в Совете Федерации этот субъект Российской Федерации, согласованному с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

9.2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Государственная Дума является нижней палатой Федерального Собрания – парламента Российской Федерации и состоит из 450 депутатов. Государственная Дума избирается сроком на пять лет (ч. 1 ст. 96 Конституции РФ). Депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории

иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 97 Конституции РФ).

Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором Российской Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 97 Конституции РФ).

Порядок проведения выборов в Государственную Думу регламентируется Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Выборы депутатов Государственной Думы проводятся по смешанному, мажоритарно-пропорциональному принципу, сочетающему территориальные и партийные начала.

225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат).

225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу и по одномандатным избирательным округам.

Гражданин Российской Федерации, проживающий или находящийся за пределами территории Российской Федерации, обладает равными с иными гражданами Российской Федерации избирательными правами на выборах депутатов Государственной Думы. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать гражданину Российской Федерации содействие в реализации его избирательных прав.

Не имеет права избирать и быть избранным, участвовать в осуществлении других избирательных действий гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации:

1) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

2) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

3) осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

4) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, а также осужденный за совершение указанного преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости, если на такого гражданина Российской Федерации не распространяется действие указанных пунктов 2 и 3;

4.1) осужденный к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных статьей 106, частью второй статьи 107, частью третьей статьи 110.1, частью второй статьи 112, частью второй статьи 119, частью первой статьи 126, частью второй статьи 127, частью первой статьи 127.2, частью второй статьи 133, частью первой статьи 134, статьей 136, частями второй и третьей статьи 141, частью первой статьи 142, статьей 142.1, частями первой и третьей статьи 142.2, частью первой статьи 150, частью второй статьи 158, частями второй и пятой статьи 159, частью второй статьи 159.1, частью второй статьи 159.2, частью второй статьи 159.3, частью второй статьи 159.5, частью второй статьи 159.6, частью второй статьи 160, частью первой статьи 161, частью второй статьи 167, частью третьей статьи 174, частью третьей статьи 174.1, частью второй статьи 189, частью первой статьи 200.2, частью второй статьи 200.3, частью первой статьи 205.2, частью второй статьи 207.2, статьей 212.1, частью первой статьи 228.4, частью первой

статьи 230, частью первой статьи 232, частью первой статьи 239, частью второй статьи 243.4, частью второй статьи 244, частью первой статьи 258.1, частями первой и второй статьи 273, частью первой статьи 274.1, частью второй статьи 280, частью второй статьи 280.1, частью первой статьи 282, частью третьей статьи 296, частью третьей статьи 309, частями первой и второй статьи 313, частью первой статьи 318, частью второй статьи 354, частью второй статьи 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденный к лишению свободы за совершение указанных преступлений, судимость которого снята или погашена, – до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости;

5) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах депутатов Государственной Думы состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

6) в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо факт совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,

если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий пяти лет до дня голосования.

Не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации, причастный к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока.

Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Если Президент Российской Федерации не назначит выборы депутатов Государственной Думы в установленный федеральным законом срок, выборы назначаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает

конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.

Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе федеральных списков кандидатов.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов.

Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями.

Политическая партия вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами данной политической партии, а также граждан, не являющихся членами данной или иной политической партии. Политическая партия не вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами иных политических партий.

В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более 15 кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию Российской Федерации.

В федеральный список кандидатов могут быть включены кандидаты, выдвинутые политической партией по одномандатным избирательным округам.

Необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Так, в поддержку выдвижения политической партией, федерального списка кандидатов должно быть собрано не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тысяч подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации. В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3% от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей избирателей.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями на основании результатов последних выборов депутатов

Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не требует сбора подписей избирателей в любом из следующих случаев:

1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном органе хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее по сравнению с другими зарегистрированными кандидатами в данном одномандатном избирательном округе число голосов избирателей. При равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу (т.н. избирательный барьер), при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших

участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются.

Если за федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, подано в совокупности 50 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные списки, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, получившие менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допускаемые к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если за один федеральный список кандидатов подано более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а остальные федеральные списки кандидатов получили менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускается указанный федеральный список кандидатов, а также федеральный список кандидатов, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из числа федеральных списков кандидатов, получивших менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской

Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока (ч. 2 ст. 99 Конституции РФ).

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат Государственной Думы (ч. 3 ст. 99 Конституции РФ).

Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

Председатель Государственной Думы и его заместители избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственная Дума может принять решение о проведении открытого голосования.

Конституция РФ к ведению Государственной Думы относит (ч. 1 ст. 103):

– утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;

– утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в п. «д.1» ст. 83 Конституции Российской Федерации;

– решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

– заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

– заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;

– назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

– назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом¹;

– объявление амнистии;

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

Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 103 Конституции РФ).

Вопросы внутренней организации и порядка деятельности нижней палаты определяются Регламентом Государственной Думы, принятым ею 22 января 1998 г.

¹ Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается *Совет Государственной Думы*, членами которого с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы и руководители фракций.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, депутаты Государственной Думы образуют *фракции* в Государственной Думе. Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов. Как отмечает Конституционный Суд РФ, фракционная организация деятельности парламента позволяет депутатам объединиться, сформировать и коллективно отстаивать свою политическую позицию, что облегчает работу законодательного органа, делает ее ход предсказуемым¹.

Полное наименование фракции должно соответствовать наименованию политической партии, указанному в уставе политической партии, в составе федерального списка

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

кандидатов которой были избраны соответствующие депутаты. Фракция вправе иметь установленное положением о фракции краткое наименование, соответствующее ее полному наименованию.

Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции. В соответствии с положением о фракции, принимаемом ею, фракция может образовывать руководящий орган (руководящие органы).

В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы. Численность внутрифракционной группы не может составлять менее 50 депутатов Государственной Думы. Руководителем внутрифракционной группы является первый заместитель руководителя фракции.

Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции. В случае выхода депутата Государственной Думы из состава фракции полномочия депутата Государственной Думы прекращаются.

Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов своего ведения Государственная Дума образует из числа депутатов палаты *комитеты* Государственной Думы, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и не более 35 депутатов палаты.

Каждый депутат Государственной Думы, за исключением Председателя Государственной Думы и его заместителей, а также руководителей фракций, обязан состоять в одном из комитетов Государственной Думы. Депутат

Государственной Думы может быть членом только одного ее комитета.

Государственная Дума наряду с комитетами образует из числа депутатов *комиссии*. Так, Государственная Дума на срок своих полномочий образует комиссию по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

Для подготовки согласованных предложений по совершенствованию законодательства, выработке согласованных решений по иным вопросам, отнесенным к ведению Государственной Думы, с согласия профильных комитетов могут образовываться межфракционные рабочие группы. Межфракционные рабочие группы не вправе осуществлять полномочия, установленные для комитетов и комиссий Государственной Думы. Решение об образовании межфракционной рабочей группы принимает Совет Государственной Думы.

Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в ведении комитетов и комиссий, комитеты и комиссии могут организовывать парламентские слушания, проводить конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Государственной Думе.

Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено председательствующим на заседании Государственной Думы, Советом Государственной Думы, Президентом Российской Федерации, комитетом Государственной Думы или фракцией, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства Российской Федерации.

Представители средств массовой информации на закрытые заседания Государственной Думы не допускаются.

Сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, обсуждаемые на закрытом заседании Государственной Думы, разглашению и распространению не подлежат.

Государственная Дума может проводить внеочередные заседания, которые созываются Советом Думы.

Отдельные вопросы подлежат внеочередному рассмотрению на заседании палаты, например, рассмотрение посланий и обращений Президента РФ; законопроектов, внесенные в качестве срочных Президентом РФ или Правительством РФ; проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период; проекты федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации.

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии в соответствии с распорядком работы депутатов Государственной Думы на соответствующую сессию, утверждаемым постановлением Государственной Думы.

Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы,

парламентские слушания, ведется работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат Государственной Думы, 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 или иным образом по решению палаты.

Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ.

По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании, если иной порядок не предусмотрен Регламентом палаты.

Государственная Дума вправе принимать большинством голосов от общего числа депутатов заявления, обращения и парламентские запросы, которые оформляются постановлением палаты.

В деятельности Государственной Думы применяются такие парламентские процедуры, как правительственный

час, парламентские запросы, парламентские слушания, аналогичные одноименным процедурам в Совете Федерации.

В отличие от Совета Федерации, верхняя палата Федерального Собрания подвержена *ропуску* как принудительной меры досрочного прекращения конституционных полномочий. Ропуск Государственной Думы осуществляется Президентом РФ.

Конституция РФ называет следующие основания роспуска Государственной Думы:

– после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111);

– после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Председателем Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением федеральных министров, указанных в п. «д.1» ст. 83 Конституции РФ) остаются вакантными (ч. 4 ст. 112 Конституции РФ);

– в случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ (ч. 3 ст. 117);

– в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117).

Ропуск Государственной Думы в названных случаях является конституционно-правовым способом разрешения конфликта ветвей власти, направленным на обеспечение их конструктивного сотрудничества.

Существуют в то же время юридические обстоятельства, исключаящие ропуск Государственной Думы.

1. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции РФ (т.е. в связи со стойким выражением ею недоверия Правительству РФ либо отказом Правительству в доверии) в течение года после ее избрания (ч. 3 ст. 119 Конституции РФ), что позволяет Государственной Думе осуществлять реальный парламентский контроль над исполнительной властью.

2. Государственная Дума не подлежит роспуску с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации (ч. 4 ст. 109 Конституции РФ). Возможность роспуска Государственной Думы при выдвижении ею обвинения против Президента заблокировала бы реализацию института конституционной ответственности (импичмента) главы государства.

3. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения (ч. 5 ст. 109 Конституции РФ), что обеспечивает парламентский контроль за исключительным положением, сопряженным с ограничением прав и свобод человека и гражданина.

4. Государственная Дума не может быть распущена в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации (ч. 5 ст. 109 Конституции РФ). Отсутствие Государственной Думы в силу ее роспуска может, например, воспрепятствовать принесению новоизбранным Президентом РФ присяги, которая должна приноситься в присутствии депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 82 Конституции РФ).

Оценивая последствия роспуска Государственной Думы, Конституционный Суд РФ указал, что ее роспуск Президентом РФ означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией РФ полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты¹.

Конституция РФ называет Федеральное Собрание постоянно действующим органом (ч. 1 ст. 99). Роспуск Государственной Думы поэтому предполагает незамедлительное возобновление думской деятельности. В случае роспуска Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска (ч. 2 ст. 109 Конституции РФ).

В российской парламентской практике не было случаев роспуска Государственной Думы.

9.3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ

Законодательный процесс представляет собой совокупность взаимосвязанных парламентских процедур, реализующих законотворческую функцию парламента. Законодательный процесс состоит из ряда последовательных стадий, включающих определенный состав организационных действий – от формулирования законодательной идеи до ее реализации. Содержание законодательного процесса и его

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 47. Ст. 5787.

последовательность определяются регламентами палат Федерального Собрания.

Законодательная инициатива выступает начальной стадией законодательного процесса, на которой законопроект вносится в законодательный орган субъектами права законодательной инициативы. Праву законодательной инициативы соответствует обязанность законодательного органа рассмотреть законопроект и решить его юридическую судьбу. Право законодательной инициативы отнюдь не обязывает законодателя согласиться с законодательным предложением, которое может быть им отвергнуто. Принятие или отклонение законопроекта – прерогатива законодателя.

Субъекты права законодательной инициативы определены в Конституции РФ, согласно которой право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения (ч. 1 ст. 104).

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

а) проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов;

б) законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о

неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

в) поправок к законопроектам.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу с сопроводительными материалами, способствующими квалифицированной их оценке, такими как пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта; текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект; перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона; финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат) и др.

Определенная категория законопроектов (так называемых финансово-экономических) вносится в Государственную Думу при наличии обязательного заключения Правительства РФ, чем достигается бюджетная обеспеченность законопроектов. Это касается законопроектов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, других законопроектов, предусматривающих расходы,

покрываемые за счет федерального бюджета (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» к полномочиям Общественной палаты относит проведение экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вместе со всеми прилагаемыми к ним документами и материалами направляются в Общественную палату в порядке, установленном Регламентом Государственной Думы.

Заключения Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему, предусмотренные Регламентом Государственной Думы, направляются субъектом (субъектами) права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы. Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе

автоматизированного делопроизводства и документооборота Государственной Думы. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе.

Председатель Государственной Думы направляет зарегистрированный законопроект и материалы к нему в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции Российской Федерации и ст. 105 Регламента.

При соответствии законопроекта формальным требованиям Совет Государственной Думы назначает один из комитетов Госдумы ответственным по законопроекту, включает законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию и направляет законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Общественную палату, а также в Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

По решению ответственного комитета законопроект может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы проходит открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего

законопроект, и может освещаться в средствах массовой информации.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Государственной Думы.

В федеральном законодательном процессе обеспечивается участие субъектов Федерации, что способствует согласованию федеральных и региональных законодательных интересов. Это проявляется в том, что законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты.

Следующая стадия законодательного процесса – *рассмотрение законопроектов Государственной Думой*.

Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется, как правило, *в трех чтениях*, предполагающих всестороннюю оценку законопроекта.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости.

Обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, или его

представителя и содоклада представителя ответственного комитета. Представитель ответственного комитета сообщает о позиции по законопроекту ответственного комитета, а также комитетов-соисполнителей, информирует депутатов Государственной Думы об итогах рассмотрения ответственным комитетом заключения Общественной палаты по результатам экспертизы данного законопроекта. При рассмотрении законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации представитель ответственного комитета доводит до сведения депутатов Государственной Думы информацию о позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представивших в Государственную Думу отзывы на законопроект.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо принять или одобрить закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, либо отклонить законопроект.

В случае принятия или одобрения законопроекта в первом чтении Государственная Дума устанавливает срок представления поправок к законопроекту, который, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – менее 30 дней.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

В случае принятия законопроекта в первом чтении, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, или одобрения законопроекта в первом чтении председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии или одобрении закона, исключая процедуры второго и третьего чтений, при наличии заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, отражающего результаты правовой, юридико-технической и лингвистической экспертиз.

Второе чтение законопроекта предполагает его текстовую редакцию. Поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, субъектами права законодательной инициативы вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки. Ответственный комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок на соответствие Конституции РФ и федеральным конституционным законам. В случае признания ответственным комитетом поправок противоречащими Конституции РФ, федеральным конституционным законам указанный комитет сообщает об этом авторам поправок.

Вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, и проектом постановления Государственной Думы, определяющим порядок дальнейшей работы над законопроектом, ответственный комитет представляет таблицу поправок, рекомендуемых ответственным

комитетом к принятию и включенных в текст законопроекта, таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений, а также таблицу поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении.

Совет Государственной Думы принимает решения о дате рассмотрения Государственной Думой законопроекта, подготовленного к рассмотрению во втором чтении, о направлении законопроекта Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, депутатам Государственной Думы и определяет докладчика по законопроекту – представителя ответственного комитета.

В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии или одобрении законопроекта во втором чтении. Решение о принятии или одобрении законопроекта во втором чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей.

Если законопроект не принят или не одобрен Государственной Думой в третьем чтении, он считается отклоненным. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования.

Решающей стадией законодательного процесса является *принятие закона*.

Решение о принятии федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (т.е. списочного состава палаты), а решение об одобрении федерального конституционного закона – большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ).

Таким образом, одобрение закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме – путем

голосования и принятия постановления, так и в пассивной – если в течение 14 дней он не был рассмотрен верхней палатой, т.е. по умолчанию. Возможность не рассмотрения Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой, ускоряет законодательный процесс и оправдывается тщательным рассмотрением законопроекта в нижней палате.

Существуют, однако, законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации, что объясняется их значимостью.

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

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира (ст. 106 Конституции РФ).

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации также подлежат федеральные конституционные законы, которые Советом Федерации одобряются большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов палаты (ст. 108 Конституции).

При отклонении закона Советом Федерации используются согласительные процедуры, призванные согласовать законодательные позиции палат.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ). Позиция согласительной комиссии, однако, носит только рекомендательный характер.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ).

Таким образом, в законодательном процессе Государственная Дума доминирует: несогласие Совета Федерации может быть преодолено Государственной Думой, но только квалифицированным большинством голосов нижней палаты.

Необходимой стадией законодательного процесса является *подписание и обнародование закона* (промульгация) Президентом РФ.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его (ч. 1-2 ст. 107 Конституции РФ).

Президент при этом может использовать традиционное для главы государства право законодательного *вето* (от лат. *veto* – отказ), т.е. отклонения закона, которое в конституционно-правовой науке рассматривается в системе сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс ветвей государственной власти.

Если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклоняет его, тем самым он накладывает на закон вето, выражая свое несогласие с ним. Мотивы отклонения закона могут быть самыми разнообразными – несвоевременность, неконституционность, нецелесообразность и т.д., но, как отметил Конституционный Суд РФ, Президент должен мотивировать свою позицию. Конституционный Суд также разъяснил, что не является отклонением федерального закона возвращение его Президентом РФ в соответствующую палату Федерального Собрания в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур¹.

Президент РФ в то же время, не будучи законодателем, обладает только *отлагательным* вето, которое может быть преодолено Федеральным Собранием, что, однако, требует квалифицированного (две трети) большинства голосов парламентариев, в чем сказывается авторитет президентской позиции.

Если Президент РФ 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 сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, он

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

подлежит подписанию Президентом в течение семи дней и обнародованию.

Президенту, однако, предоставляется при этом право задействовать конституционный контроль путем обращения в Конституционный Суд Российской Федерации.

Если Президент РФ в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом РФ. Если Конституционный Суд РФ подтвердит конституционность федерального закона, Президент подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом соответствующего решения. Если Конституционный Суд не подтвердит конституционности федерального закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ).

В отношении федеральных конституционных законов Президент РФ правом вето не пользуется, поскольку они принимаются квалифицированным большинством обеих парламентских палат. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Но Президент в случае сомнения в конституционности федерального конституционного закона может опять-таки использовать конституционный контроль.

Если Президент РФ в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения

запроса Конституционным Судом РФ. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность федерального закона, Президент подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом соответствующего решения. Если Конституционный Суд не подтвердит конституционности федерального закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ).

Отдельная процедура установлена для поправок к Конституции РФ, которые принимаются в форме особого правового акта – закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Поправки к Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции РФ).

Принятые законы подлежат *опубликованию*, с которым связано их вступление в силу. Согласно Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются (ч. 3 ст. 15). Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» устанавливает, что датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции.

Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами

Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

9.4. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

Федеральное Собрание осуществляет не только законодательную, но и контрольную функцию, обеспечивающую реализацию принимаемых российским парламентом законов.

Конституция РФ устанавливает, что Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания (ст. 103.1 Конституции РФ).

Согласно Федеральному закону от 23 апреля 2013 г. «О парламентском контроле» основными целями парламентского контроля являются:

1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

3) укрепление законности и правопорядка;

4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.

Парламентский контроль осуществляется в таких формах, как

Парламентский контроль осуществляется в следующих формах:

1) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

2) проведение палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского

контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;

3) заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;

4) рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка Российской Федерации и принятие решений по ним;

5) заслушивание докладов Председателя Центрального банка Российской Федерации о деятельности Центрального банка Российской Федерации при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

6) осуществление в отношении Центрального банка Российской Федерации парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

7) направление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов;

8) направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы (далее – депутатский запрос);

9) заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации информации членов Правительства Российской Федерации, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных

внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;

10) заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц;

11) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации;

12) осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

13) осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;

14) заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению;

15) направление представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций;

16) приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;

17) проведение парламентских слушаний;

18) проведение парламентских расследований.

По результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля палаты Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, вправе:

1) поручить комитету или комиссии палаты Федерального Собрания Российской Федерации разработать соответствующий проект федерального закона для внесения его в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

2) предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений;

3) рассмотреть вопрос о доверии Правительству Российской Федерации;

4) освободить от должности в установленном федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации порядке лиц, назначение на

должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты;

5) обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности;

6) обратиться в органы прокуратуры Российской Федерации или Следственный комитет Российской Федерации.

Государственный орган, орган местного самоуправления, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения палаты Федерального Собрания Российской Федерации по результатам осуществления парламентского контроля и в месячный срок или в срок, установленный палатой Федерального Собрания Российской Федерации, уведомить палату Федерального Собрания Российской Федерации о результатах рассмотрения предложений.

Действенной формой парламентского контроля выступает парламентское расследование Федерального Собрания, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Парламентскому расследованию подлежат:

1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) факты грубого нарушения финансовой дисциплины, выразившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью.

Парламентскому расследованию не подлежат:

- 1) деятельность Президента Российской Федерации;
- 2) деятельность суда по осуществлению правосудия;
- 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Срок парламентского расследования не может превышать один год со дня создания комиссии.

Парламентское расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания соответствующего созыва.

При наличии фактов и обстоятельств, подлежащих парламентскому расследованию, группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа направляет

председателю соответствующей палаты Федерального Собрания письменное обращение о возбуждении парламентского расследования, в котором должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обоснованы необходимость и возможность его проведения.

Вопрос о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования или предложения о создании комиссии рассматривается на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а о поддержке предложения о создании комиссии – на заседании Государственной Думы не позднее чем через 15 дней со дня поступления письменного обращения.

Палата Федерального Собрания, принявшая постановление о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе соответствующей части комиссии, незамедлительно направляет данное постановление в другую палату Федерального Собрания Российской Федерации, которая в течение 15 дней со дня принятия указанного постановления рассматривает вопрос о возбуждении парламентского расследования и о составе соответствующей части комиссии.

Парламентское расследование не проводится, если одна из палат Федерального Собрания не приняла решение о возбуждении парламентского расследования, инициатива возбуждения которого была поддержана другой палатой Федерального Собрания Российской Федерации, а также если Совет Федерации не принял решение о возбуждении парламентского расследования в связи с поддержанным Государственной Думой предложением о создании комиссии.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей.

Таким образом, парламентское расследование осуществляется в режиме совместной деятельности палат парламента России.

В состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений в Государственной Думе.

Комиссия формируется на время проведения парламентского расследования и после его завершения распускается.

Инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута и комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента Российской Федерации или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации или по выборам депутатов Государственной Думы.

Членом комиссии не может быть член Совета Федерации, депутат Государственной Думы:

- 1) являющийся участником расследуемого комиссией события;
- 2) лишенный неприкосновенности;
- 3) в отношении которого соответствующей палатой Федерального Собрания в порядке, установленном

законодательством Российской Федерации, рассматривается вопрос о лишении его неприкосновенности;

4) состоящий в браке либо в родственных отношениях с лицом, являющимся участником расследуемого комиссией события.

Комиссия при осуществлении своей деятельности имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке от Правительства Российской Федерации, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций копии документов, относящихся к предмету парламентского расследования, а также информацию, необходимую для проведения парламентского расследования;

2) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам должностных лиц;

3) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам граждан, обладающих специальными знаниями либо информацией, которая может способствовать парламентскому расследованию;

4) опрашивать приглашенных лиц и заносить их объяснения в соответствующий протокол.

Должностные лица и граждане, привлеченные к участию в парламентском расследовании, обязаны:

1) прибыть на заседание комиссии;

2) дать все необходимые объяснения и правдиво ответить на вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой.

За отказ от предоставления комиссии необходимой (необходимых) для проведения парламентского расследования информации (документов, материалов), за уклонение от такого предоставления либо за предоставление комиссии или рабочей группе заведомо неполной либо заведомо ложной информации, а также за отказ от дачи объяснений, за дачу заведомо ложных ответов на вопросы, поставленные комиссией, либо за неявку на заседание комиссии без уважительных причин должностные лица несут административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комиссия вправе направить в орган или должностному лицу, уполномоченным принять соответствующее решение, требование об освобождении от замещаемой должности должностного лица, за исключением лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации или муниципальные должности, в случае отказа от предоставления комиссии необходимой (необходимых) для проведения парламентского расследования информации (документов, материалов), в случае уклонения от такого предоставления либо в случае предоставления комиссии заведомо неполной либо заведомо ложной информации, а также в случае отказа от дачи объяснений, в случае дачи заведомо ложных ответов на вопросы, поставленные комиссией, либо в случае неявки на заседание комиссии без уважительных причин.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

В итоговом докладе должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам.

В итоговом докладе могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

В итоговом докладе могут содержаться предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, носили (носило) неудовлетворительный характер, предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления.

Палаты Федерального Собрания в течение одного месяца рассматривают и утверждают итоговый доклад. В заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада вправе участвовать Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Итоговый доклад считается утвержденным, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы.

В случае, если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации, деятельность комиссии прекращается.

Утвержденный палатами Федерального Собрания Российской Федерации итоговый доклад направляется палатой, последней принявшей решение о его утверждении, Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной компьютерной сети Интернет.

Итоговый доклад может также направляться в иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации и в соответствующие органы местного самоуправления.

После направления итогового доклада Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации парламентское расследование считается завершенным и комиссия распускается.

Парламентские расследования в России проводились в отношении трагических событий в г. Беслане в 2004 г., в связи с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 г.

9.5. СЕНАТОРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДЕПУТАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статус парламентариев Российской Федерации определяется Конституцией РФ и Федеральным законом от 8 мая

1994 г. «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Сенатором Российской Федерации, депутатом Государственной Думы не может быть гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы осуществляют свои полномочия на постоянной основе.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы не вправе:

а) быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или выборным должностным лицом местного самоуправления, замещать иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, за исключением случая, предусмотренного частью первой статьи 6 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

б) находиться на государственной или муниципальной службе;

в) заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной

и иной творческой деятельности, при этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации;

г) участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, а также участвовать в работе общего собрания как высшего органа управления хозяйственного общества, за исключением участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента Российской Федерации или акта Правительства Российской Федерации с уведомлением соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

д) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

е) получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха,

транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные сенатором Российской Федерации или депутатом Государственной Думы в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются сенатором Российской Федерации или депутатом Государственной Думы по акту соответственно в Совет Федерации или Государственную Думу, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Сенатор Российской Федерации или депутат Государственной Думы, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

ж) выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договорами на взаимной основе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

з) использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

и) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий;

к) открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Относительно указанных ограничений Конституционный Суд РФ отметил, что принцип разделения властей не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе, а следовательно, и совмещение депутатского мандата с занятием должности на государственной службе¹.

Формами деятельности сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы являются:

а) участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации;

б) участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации и

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

Государственной Думой; в работе парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой, а также рабочих групп, создаваемых указанными парламентскими комиссиями;

в) участие в выполнении поручений соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов;

г) участие в парламентских слушаниях;

д) внесение законопроектов в Государственную Думу;

е) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);

ж) обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

з) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

К формам деятельности депутата Государственной Думы также относятся:

а) работа с избирателями;

б) участие в работе фракций в Государственной Думе.

Депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы, но не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, а также осуществлять предусмотренные законодательством Российской Федерации иные меры, обеспечивающие связь с избирателями.

Депутат Государственной Думы информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.

Депутату Государственной Думы ежемесячно предоставляются соответствующие дни для работы с избирателями в порядке, определяемом Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации, а также комитетом, комиссией данной палаты Федерального Собрания Российской Федерации, согласительной и специальной комиссией, членами которых они являются.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы обязаны принимать личное участие в заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, комитета, комиссии, согласительной и специальной комиссии, членами которых они являются, в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. В случае невозможности присутствовать на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, комитета, комиссии, согласительной и специальной комиссии по уважительной причине сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы заблаговременно информируют об этом соответственно Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председателя комитета, комиссии, сопредседателя

согласительной и специальной комиссии. Ответственность за отсутствие на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы без уважительной причины устанавливается регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы вправе присутствовать на любом заседании каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Парламентарии обладают правом *депутатского запроса*, который является эффективным средством осуществления контрольной функции парламента. Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы (инициатор запроса) вправе направить запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц.

Запрос сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной срок, согласованный с инициатором запроса.

Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов. О дне рассмотрения поставленных в запросе вопросов инициатор запроса должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня до дня заседания соответствующего органа.

По вопросам своей деятельности сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

При обращении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций безотлагательно (а при необходимости

получения дополнительных материалов – не позднее 30 дней со дня получения обращения) дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения. При этом сведения, составляющие государственную тайну, предоставляются в порядке, установленном федеральным законом о государственной тайне.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы имеют право выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации в порядке, предусмотренном федеральным законом о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации.

В то же время вмешательство сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность не допускается.

Традиционным институтом статуса парламентария является его *неприкосновенность*, обеспечивающая беспрепятственное осуществление им своих полномочий.

Согласно Конституции РФ сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ быть:

- а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их перемещению.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении парламентария неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную

ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Парламентарии не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации и другие действия, соответствующие статусу сенатора Российской Федерации и статусу депутата Государственной Думы, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Вопрос о лишении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Отказ соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации дать согласие на лишение парламентария неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или

производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

О возбуждении уголовного дела или о начале производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, о прекращении соответствующего дела или о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы орган дознания, следователь или суд в трехдневный срок сообщает соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Авакьян С.А.* Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.
- Алимов Э.В.* Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4.
- Амиантов А.А.* Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.
- Барлен М.В.* О морально-этической основе депутатской деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11.
- Барлен М.В.* Конституционализм в статусе парламентария // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11.
- Васильева Т.А.* Современные тенденции организации и функционирования парламента // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.
- Васильева Т.А.* К вопросу о реформировании порядка комплектования палат федерального парламента в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11.
- Виноградов Т.П.* Принципы законотворческого процесса России: понятие, значение и система // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1.
- Гребенюк В.В.* Мандат депутата Государственной Думы Российской Федерации в системе представительства современной России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4.

- Демидов Д.М. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5.
- Дзидзов Р.М., Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Политика и право. 2006. № 9.
- Киале Г.А., Сомов М.Д. Взаимоотношения парламента с главой государства // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11.
- Кокотов А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.
- Кравец И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4.
- Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3.
- Федотова Ю.Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.
- Фомичева О.А. Классификация субъектов парламентской ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4.
- Червинская А.П. К вопросу о соотношении понятий «парламентаризм» и «народное представительство» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Определите состав Совета Федерации как парламентской палаты.
2. Охарактеризуйте институт пожизненных сенаторов Российской Федерации.
3. В чем состоит специфика пропорциональных выборов в Государственную Думу?
4. Раскройте назначение института роспуска Государственной Думы.
5. Определите место законодательной инициативы в законодательном процессе.
6. Раскройте содержание законодательного вето Президента РФ.
7. Охарактеризуйте конституционный контроль в законодательном процессе.
8. Какое значение имеют парламентские расследования?

ТЕСТЫ

1. Государственная Дума избирается на:

- а) 6 лет;
- б) 5 лет;
- в) 4 года;
- г) 7 лет.

2. Государственная Дума состоит из:

- а) 200 депутатов;
- б) 300 депутатов;
- в) 400 депутатов;
- г) 450 депутатов.

3. Представители Российской Федерации в Совете Федерации назначаются сроком на:

- а) шесть лет;
- б) четыре года;
- в) пять лет.

4. Палаты Федерального Собрания могут собираться совместно:

- а) для заслушивания посланий Конституционного Суда РФ;
- б) для заслушивания посланий Президента РФ;
- в) для выступлений руководителей иностранных государств.

5. Федеральные законы подписывает:

- а) Президент РФ;
- б) Председатель Государственной Думы;
- в) Председатель Совета Федерации;
- г) Председатель Правительства РФ.

6. Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации относится к ведению:

- а) Государственной Думы;
- б) Совета Федерации;
- в) Президента РФ.

7. При наличии обязательного заключения Правительства РФ в Государственную Думу вносятся законопроекты:

- а) по вопросам валютного регулирования;
- б) иницилируемые субъектами РФ;
- в) предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

8. Государственная Дума может быть распущена:

- а) в случае отклонения законопроекта, внесенного Президентом РФ;
- б) в случае непринятия федерального бюджета;
- в) при отказе Правительству РФ в доверии.

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

- а) федеративного устройства;
- б) федерального бюджета;
- в) прав и свобод человека и гражданина.

10. Первое заседание Государственной Думы открывает:

- а) Президент РФ;
- б) старейший по возрасту депутат;
- в) Председатель Совета Федерации.