

Тема 5. Законодательная власть

- Законодательная власть
- Парламент
- Федеральное собрание
- Совет федерации
- Государственная дума
- Законодательный процесс
- Статус депутата

Сущность законодательной власти

Делегированная народом своим представителям государственная власть, реализуемая коллегиально путём издания законодательных актов, а также наблюдения и контроля над аппаратом исполнительной власти, главным образом в финансовой сфере.

Законодательная власть реализуется избираемым, а иногда частично назначаемым *парламентом*.

Сущность законодательной власти состоит:

- в принятии законов, выступающих высшей формой выражения государственной воли народа.
- выполнении функций:
 - финансовой (утверждает государственный бюджет);
 - распорядительной (формирует высшие исполнительные и судебные органы);
 - контрольной (над деятельностью исполнительной власти).

Парламент

социально-политический институт, является высшим законодательным органом государства, который:

- представляет интересы народа,
- разрабатывает и принимает законы
- осуществляет контроль деятельности высших органов исполнительной власти.

Роль и место парламента в системе государственного управления зависит от формы правления.

Виды парламентов

- С абсолютно определённой компетенцией (в федерациях и децентрализованных унитарных государствах).
Центральная власть ограничена правами субъектов федерации (предметы ведения).
- С абсолютно неопределённой компетенцией (Великобритания). Парламенты имеют право издавать законы по любому вопросу и юридически обладают неограниченными полномочиями.
- С относительно неопределённой компетенцией (Швейцария). Нет чёткого критерия разграничения полномочий парламента и правительства.

Структура парламента

- Верхняя и нижняя палаты:
 - верхняя палата избирается на больший срок. Депутаты имеют более высокий уровень квалификации;
 - основная роль законодательной деятельности лежит на нижней палате.
- Двухпалатная система наиболее распространена в мире.
Положительные качества:
 - Представляются интересы, как всех граждан, так и интересы коллективных сообществ.
 - Обеспечивается оптимальное прохождение законопроектов; каждая палата может воспрепятствовать необдуманному и поспешному законопроектам, т. к. у них различается природа представительства, сроки полномочий, уровень информированности в социально-экономических процессах.
 - Парламент имеет в своём подчинении систему специальных комитетов, управлений и т. д.

Процедуры работы парламента

Парламентская сессия – промежуток времени, в течение которого проходят пленарные заседания, заседания постоянных комитетов и работа в избирательных округах.

Парламентские каникулы – промежуток между сессиями.

Очередные сессии – созываются в связи с установленным регламентом;

Чрезвычайные сессии – могут быть созваны по решению главы государства, председателя палаты или заявлениями от 1/3 депутатов; рассматриваются только те вопросы, ради которых она была созвана. Первую сессию, вновь избранного парламента, открывает старейший по возрасту депутат.

На первом заседании формируются:

- счётная палата;
- временная комиссия по регламенту;
- временный секретариат.

Заседания парламента обычно проводятся гласно. На них могут приглашаться эксперты, специалисты по разным областям.

По решению председателя могут проводиться и закрытые заседания.

Контрольная деятельность парламента

В *парламентских республиках* парламент обладает большими полномочиями в области контроля над правительством:

- парламент заслушивает *доклады* и *отчёты* правительства о своей деятельности;
- формой контроля являются *парламентские слушания*, организуемые обычно тем или иным постоянным комитетом или несколькими комитетами совместно;
- парламент создаёт различного рода временные (следственные и др.) *комиссии*;
- контроль от имени парламента по определённым вопросам осуществляют *парламентские комиссары* (омбудсмены);
- в чрезвычайных случаях (введение чрезвычайного положения и др.) для контроля над действиями президента и исполнительной власти должна быть немедленно созвана *специальная сессия* парламента.

Законодательная власть в РФ

- В России парламент появился в 1906 г.
- После 1917 г. законодательная власть реализуется через советскую систему (представительские органы совета народных депутатов), действующую в системе единства власти.
- В 1936 г. создан Верховный совет СССР, состоящий из двух палат: Совет союза и Совет национальности.
- По Конституции РФ 1993 г. органы законодательной власти включают Федеральное собрание РФ и законодательные органы субъектов РФ.
- Органы законодательной власти одновременно являются представительными органами. Они избираются непосредственно народом и призваны выражать его волю.
- В соответствии с принципом разделения властей, на органы законодательной власти возложена законодательная деятельность — принятие нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные общественные отношения.

Федеральное собрание

Парламент РФ является представительным и законодательным органом РФ. Федеральное собрание состоит из двух палат

- верхняя: Совет федерации – призван обеспечить интересы субъектов;
- нижняя: Государственная дума – призвана обеспечить интересы народа.

•Двухпалатная структура Федерального собрания обладает особенностями:

- палаты являются самостоятельными, не подчиняются друг другу, каждая имеет собственную компетенцию.
- разный порядок формирования палат.

•Палаты заседают отдельно, кроме следующих случаев:

- заслушиваются послания президента;
- выступает руководитель иностранного государства;
- обсуждается вопрос отрешения президента от власти.

Федеральное собрание

- *Независимость* — важнейшее условие успешного выполнения парламентом своих функций.
- Конституция РФ не определяет точных границ сферы законодательства, которое может быть принято Федеральным собранием,
- Федеральное собрание не подчиняется какому бы то ни было контролю со стороны исполнительной власти. Оно самостоятельно определяет потребность в своих расходах, которые фиксируются в государственном бюджете, и бесконтрольно распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему финансовую независимость.
- Обе палаты Федерального собрания создают себе вспомогательный аппарат, в деятельность которого исполнительная власть не вмешивается.
- Парламент сам определяет свою внутреннюю организацию и процедуру, руководствуясь только требованиями Конституции РФ.
- Никто не может вмешиваться в прерогативу Федерального собрания по принятию законов, чем обеспечивается подлинное всеислие парламента и его независимость в реализации своей главной функции.

Федеральное собрание

Вместе с тем парламентская независимость не является абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права, как:

- референдум, поскольку с его помощью могут быть одобрены некоторые законы и без парламента;
- чрезвычайное и военное положение, которые приостанавливают действие законов;
- право Конституционного суда РФ объявлять законы неконституционными;
- право Президента РФ распускать Государственную думу при определённых обстоятельствах;
- ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе выше законов;
- требование Конституции РФ о принятии Государственной думой финансовых законов только при наличии заключения Правительства РФ. Эти ограничения вытекают из принципа разделения властей.

Государственная дума

- Государственная дума состоит из 450 депутатов
- Депутатом Государственной думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (причём одно и то же лицо не может быть одновременно депутатом Государственной думы и членом Совета Федерации) (ст. 97 Конституции РФ).
- Депутаты Государственной думы избираются по пропорциональной системе (по партийным спискам). Порог — 7 %, с 2016 г. — 5 %.
- Роспуск Госдумы может произойти по указу Президента России, если она трижды отклонила представленные им кандидатуры на должность Председателя Правительства или выразила недоверие Правительству повторно в течение трёх месяцев.
- Дума не может быть распущена в первый год своей работы.
- В случаях роспуска Госдумы президент назначает дату выборов так, чтобы вновь избранная дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента её роспуска.

Структура

- Аппарат Государственной думы — постоянно действующий орган, осуществляющий правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности сотрудников Думы.
- Председатель Государственной думы осуществляет взаимодействие с другими ветвями власти. Председатель и его заместители избираются тайным голосованием на заседании палаты. Кандидатов на должности могут выдвигать депутатские объединения и депутаты.
- Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. В Госдуме 6-го созыва существует 30 комитетов.
- Совет Государственной думы планирует работу Госдумы и завершает разработку законопроектов, которые будут рассмотрены на ближайшем заседании палаты.

К полномочиям комитетов относятся:

- внесение предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Государственной думой на очередной месяц;
- предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовка к рассмотрению Государственной думой;
- подготовка проектов постановлений Государственной думы;
- подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной думы;
- подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный суд Российской Федерации;
- организация проводимых Государственной думой парламентских слушаний;
- заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- анализ практики применения законодательства.

Депутатские объединения

- К депутатским объединениям относятся фракции и депутатские группы.
- Депутатское объединение может быть сформировано на основе партии или избирательного блока, прошедшего в Думу по общефедеральному избирательному округу.
- Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении.
- Депутаты, не вошедшие во фракции, могут образовывать депутатские группы.

Совет Государственной думы

- Особый коллегиальный орган Государственной думы, созданный для предварительной подготовки организационных решений, касающихся распорядка деятельности палаты.
- В его состав входят Председатель Государственной думы, руководители фракций и депутатских групп.

Полномочия Государственной думы

В соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации Государственная дума обладает правом законодательной инициативы.

Депутаты Государственной думы вносят на рассмотрение:

- законопроекты и поправки к ним;
- законодательные предложения о разработке и принятии новых законов;
- законопроекты о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР либо о признании этих законов утратившими силу.

Полномочия Госдумы с правом выносить постановления по ним:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя ЦБ России;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты РФ и половины состава её аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Общий порядок работы

- Государственная дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной думы ранее этого срока.
- Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат.
- Государственная дума открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы избирает:
 - Счётную комиссию Государственной думы;
 - Временную комиссию по контролю за электронной системой голосования;
 - Временную комиссию по Регламенту Государственной думы;
 - Временный секретариат Государственной думы;
 - Мандатную комиссию Государственной думы.
- Кроме того на первом заседании депутаты проводят выборы Председателя и его заместителей.

Общий порядок работы

- Заседания Государственной думы проводятся открыто, гласно и освещаются средствами массовой информации.
- На заседаниях Государственной думы вправе присутствовать депутаты (члены) Совета федерации.
- Решением палаты на её заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым законопроектам и иным вопросам. Представители СМИ могут присутствовать на заседаниях палаты при условии аккредитации в Государственной думе.
- Государственная дума может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено Президентом, комитетом Государственной думы или депутатским объединением в Государственной Думе, Председателем Государственной думы, Председателем Правительства.
- На заседаниях Государственной думы ведутся протоколы и стенограммы.

Общий порядок работы

- Государственная дума собирается на сессии, как правило:
 - весеннюю — с 12 января по 20 июля;
 - осеннюю — с 1 октября по 25 декабря.
- Заседания Государственной думы проходят в среду и пятницу.
- Очередные заседания Совета проходят во вторник и в четверг,
- Комитеты и комиссии заседают в понедельник и четверг.
- Вторник отводится для работы депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах.
- По вторникам проводятся парламентские слушания.
- Каждая последняя неделя месяца предназначается для работы депутатов с избирателями.
- Каждую пятницу на заседании проводится «правительственный час» для ответов членов Правительства на вопросы депутатов.

Общий порядок работы

Внеочередному рассмотрению на заседании Госдумы подлежат:

- послания и обращения Президента Российской Федерации;
- законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе Российской Федерации;
- федеральные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Государственной думы;
- проекты федеральных законов о ратификации международных договоров;
- проекты Регламента Государственной думы и постановлений Государственной думы о внесении в него изменений и дополнений;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

Иные законопроекты и вопросы могут рассматриваться во внеочередном порядке только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

Голосование

- Решения Государственной думы принимаются на её заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поимённым.
- Голосование на заседании в Государственной думе осуществляется с использованием электронной системы подсчёта голосов, без использования указанной системы, с использованием бюллетеней и путём опроса депутатов.
- Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным.

- *Количественное голосование* представляет собой выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался». Подсчёт голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся по каждому голосованию.
- *Рейтинговое голосование* представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в которых может принять участие каждый депутат. При этом предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях по каждому голосованию производится только по окончании голосования по всем вопросам.
- *Альтернативное голосование* представляет собой голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование. Подсчёт голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.
- *Качественное голосование* представляет собой альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: «очень плохо», «плохо», «удовлетворительно», «хорошо» и «очень хорошо».

Парламентские слушания

- форма обсуждения актуальных и значимых вопросов с привлечением общественности.
- Парламентские слушания могут быть посвящены концепции готовящегося закона, подготовленному в основе законопроекта, международного договора, подлежащего последующей ратификации, иным важным вопросам внешней и внутренней политики.
- Парламентские слушания проводятся по инициативе руководящего органа палаты Совета Государственной думы или Совета Федерации, постоянных комитетов палат, депутатских объединений, а также по инициативе определенного числа депутатов.

Парламентские слушания

- Организация и проведение парламентских слушаний возлагается Советом Госдумы на соответствующий комитет, комиссию, а также на соответствующие подразделения Аппарата Госдумы.
- Парламентские слушания, как правило, открытые, в том числе для средств массовой информации, но в особых случаях они могут проводиться закрыто. Руководит парламентскими слушаниями обычно председатель соответствующего комитета или его заместитель.
- Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего на парламентских слушаниях, который информирует о существовании обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц.
- Затем предоставляется слово представителю комитета, комиссии Госдумы продолжительностью до 20 минут для доклада по обсуждаемому вопросу, после чего выступают участвующие в парламентских слушаниях депутаты и приглашённые лица.
- Итогом парламентских слушаний может стать принятие рекомендаций по обсуждавшемуся вопросу, однако строго юридического, обязывающего значения такие рекомендации не имеют.

Совет федерации

- Совет федерации является «верхней» палатой Федерального собрания.
- В Совет федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Всего 166 сенаторов.
- Срок полномочий таких представителей определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших, однако полномочия представителей могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета федерации.
- Членом Совета федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Совет федерации

- Совет федерации является постоянно действующим органом. Его заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания Совета федерации являются основной формой работы палаты.
- Они проходят отдельно от заседаний Государственной думы, за исключением заслушивания посланий Президента Российской Федерации или Конституционного суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.
- Заседания Совета федерации проводятся в Москве, в период с 25 января по 15 июля и с 16 сентября по 31 декабря, и являются открытыми.
- По решению Совета федерации место проведения заседаний может быть изменено, а также может быть проведено закрытое заседание.

Внутренняя структура

- Совет федерации избирает из своего состава Председателя Совета федерации, его заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.
- Совет Федерации образует комитеты, постоянные и временные комиссии из числа членов палаты.
- Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты.
- Все члены Совета федерации, за исключением Председателя Совета Федерации, его заместителей, входят в состав комитетов.
- Член Совета федерации может быть членом только одного комитета палаты, при этом в состав комитета должны входить не менее 7 членов Совета федерации.
- Состав комитета, комиссии утверждается палатой.

Внутренняя структура

- Комитеты и постоянные комиссии Совета федерации имеют равные права и несут равные обязанности по реализации конституционных полномочий палаты:
 - осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной думой и переданным на рассмотрение Совета федерации федеральным законам, а также по федеральным конституционным законам;
 - разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и проекты иных нормативных правовых актов;
 - организуют проведение парламентских слушаний и т. д.

Деятельность временных комиссий ограничивается определённым сроком или конкретными задачами.

Полномочия Совета федерации

- Основной функцией палаты является осуществление законодательных полномочий.
- А также осуществляются следующие полномочия:
 - утверждение изменения границ между субъектами РФ при их взаимном согласии;
 - утверждение указа Президента о введении чрезвычайного или военного положения;
 - решение вопроса о возможности использования Вооружённых сил Российской Федерации за пределами территории РФ;
 - назначение даты выборов Президента;
 - отрешение Президента от должности;
 - назначение на должность судей Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации;
 - назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;
 - назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов.

Обязательному рассмотрению подлежат:

- законопроект федерального бюджета;
- законопроект федеральных налогов и сборов;
- законопроект денежной эмиссии;
- законопроект финансового, валютного и таможенного регулирования;
- законопроект ратификации и денонсации международных договоров;
- вопросы статуса и защиты государственной границы;
- вопросы войны и мира.

Совет федерации не обязан рассматривать все федеральные законы, принятые Государственной думой.

Законодательный процесс

Первая стадия: внесение законопроекта

Вторая стадия: обсуждение законопроекта.

Третья стадия. Законопроект, принятый в нижней палате, отправляется в верхнюю. Верхняя палата рассматривает законопроект и может его отклонить. Отклонённый закон отправляется снова в нижнюю палату. Нижняя палата может поставить закон на повторное голосование, который может быть принят $\frac{2}{3}$ голосов, или создать согласительную комиссию.

Четвёртая стадия. Законопроект, принятый и утверждённый верхней палатой, отправляется главе государства. Он может принять/отклонить закон, может наложить вето. Возражения должны быть учтены и снова после совместного заседания верхней и нижней палаты и принятия абсолютным большинством голосов президент должен дать согласие.

Пятая стадия. После принятия президентом закона, он публикуется и только после этого его выполняют исполнительные органы власти. Подписание президентом закона – один из элементов его *промульгации*. Это понятие включает также санкционирование закона и распоряжение органам исполнительной власти выполнять его.

Законодательный процесс

Вторая стадия: обсуждение законопроекта. Каждое обсуждение, заканчивающееся голосованием, называется чтением.

- *Смысл первого чтения* — происходит утверждение основ законопроекта; либо принят, либо отвергнут.
- *Второе чтение* — рассмотрение законопроекта по статьям; составляется таблица поправок; каждая статья ставится на голосование.
- *Третье чтение* — законопроект должен приниматься в целом, либо быть отвергнутым.
- *Четвёртое чтение* — обычно это проект о бюджете; тогда на третьей стадии вносят поправки представители министерства финансов.

Статус депутата

Депутат осуществляет свою деятельность в следующих формах:

- участие в заседаниях своей палаты;
- участие в работе комитетов или комиссий;
- выполнение поручений председателя палаты;
- работа по депутатским запросам;
- работа с избирателями.

Гарантии депутата:

- право законодательной инициативы;
- депутатский запрос, на который должны дать ответ в определённый срок;
- неприкосновенность;
- материальное обеспечение (проживание, телефонные переговоры, машина, командировки)