**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1. Место Федерального Собрания в системе государственных органов РФ**

Федеральное Собрание - представительный и законодательный орган Российской Федерации, которому посвящена гл.V Конституции РФ. Прежде всего, это парламент Российской Федерации. В качестве постоянно действующего органа он осуществляет законодательную власть. Это означает, что никакой другой орган в Российской Федерации не может принимать законы на общефедеральном уровне, а его полномочия ни при каких условиях не могут быть кому-либо переданы или делегированы. Представительный характер Федерального Собрания заключается в том, что оно формируется выборным путем. В формировании Федерального Собрания участвуют граждане, достигшие 18-ти лет, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Федеральное Собрание выражает государственную волю многонационального народа Российской Федерации. Оно придает этой воле с помощью законов общеобязательный характер. Федеральное Собрание не может быть лишено своего представительного характера, а порядок его формирования не может быть произвольно кем-то изменен. Структура и полномочия этого представительного органа также не могут быть изменены.

Федеральное Собрание - двухпалатный законодательный орган. Оно состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Двухпалатная структура Федерального Собрания объясняется, прежде всего, федеративным устройством России. Традиционно федерации имеют двухпалатный законодательный орган. Но две палаты российского парламента составляют единый орган государственной власти, хотя эти палаты различаются по своему правовому статусу и по порядку формирования. Иногда их по аналогии с западными демократическими государствами называют верхней и нижней палатами, хотя юридически такое различие нигде не закреплено и существует больше в журналистском обиходе.

**2. Совет Федерации**

Конституция очень скупо говорит об этой палате. Статья 35 ч. 2 закрепляет положение о том, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации - по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. О порядке формирования Совета Федерации делается отсылка к специальному федеральному закону. Такой Закон "О порядке формирования Совета Федерации" был принят Государственной Думой 5 декабря 1995 года. До этого периода первый состав Совета Федерации был избран из числа граждан РФ по мажоритарной системе сроком на два года, а члены Совета Федерации первого созыва осуществляли свои полномочия на непостоянной основе. Данный Закон уточнил положение Конституции РФ. В соответствии с этим Законом в Совет Федерации входили, как и предусмотрено Конституцией, по два представителя от каждого субъекта Федерации, но ими уже являлись только главы законодательных (представительных) и исполнительных органов, которые входили в Совет Федерации по должности. В тех же субъектах Федерации, где была установлена двухпалатная структура представительного органа, совместным решением обеих палат определялось, кто будет представлять субъект в Совете Федерации. Поскольку субъектов Федерации 89, то общий состав Совета Федерации должен быть 178 человек. По этому Закону в состав Совета Федерации входили только руководители субъекта. Следовательно, состав членов Совета Федерации мог перманентно изменяться по мере изменения состава руководителей субъектов Российской Федерации (в случае их переизбрания, отстранения со своих постов, ухода в отставку и т.д.).

В настоящее время Совет Федерации формируется на основе нового федерального закона от 19 июня 2000 г., вступившего в силу 5 августа 2000 г. В соответствии с новым законом принципиально изменился порядок формирования Совета Федерации. В него по-прежнему входят по два представителя от каждого субъекта Федерации - один от исполнительного и один от представительного органа государственной власти данного субъекта. Общие требования к кандидатам на эти посты: они должны быть не моложе 30 лет; обладать правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Представитель от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации теперь избирается этим органом на срок его полномочий, теперь это уже не руководитель законодательного органа субъекта РФ, входящий в Совет Федерации по должности. Член Совета Федерации - представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного органа вносятся на рассмотрение этого органа его председателем. В двухпалатном законодательном органе кандидатуры для избрания представителя в Совет Федерации вносятся на рассмотрение данного органа поочередно председателями палат. Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного органа субъекта РФ может внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры для избрания представителя в Совет Федерации.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ теперь назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий. Теперь это уже не руководитель исполнительного органа субъекта РФ входящий в Совет Федерации по должности. Решения законодательного органа об избрании представителя в Совет Федерации от законодательного органа принимается тайным голосованием и оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного органа - совместным постановлением обеих палат. Решения высшего должностного лица о назначении представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица. Указ (постановление) в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Указ вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совет Федерации от исполнительного органа. Рассмотрение законодательным органом кандидатур для избрания представителя в Совет Федерации осуществляется в соответствии с регламентом данного органа.

Кандидаты для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации обязаны представить соответственно в законодательный орган или высшему должностному лицу сведения о размере и об источниках доходов кандидата за год, предшествующий году избрания (назначения) и сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности.

Решения об избрании (назначении) членов Совета Федерации направляется в Совет Федерации принявшими их органами государственной власти субъектов РФ не позднее пяти дней после вступления в силу указанных решений. В тот же срок избранный (назначенный) член Совета Федерации должен представить в Совет Федерации копию приказа (иного документа) об освобождении от обязанностей несовместимых со статусом члена Совета Федерации, либо копию документа, удостоверяющего, что им было подано заявление об освобождении от таких обязанностей.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) и прекращаются со дня вступления в силу решения об избрании (назначении) новых членов Совета Федерации. Полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Избрание (назначение) всех членов Совета Федерации в соответствии с новым федеральным Законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" было завершено до 1 января 2002 г.

Со дня вступления в силу решений об избрании (назначении) членов Совета Федерации в соответствии с данным федеральным Законом, полномочия членов Совета Федерации - представителей по должности от соответствующих субъектов РФ - прекращаются. На членов Совета Федерации, избранных (назначенных) в соответствии с новым федеральным Законом, распространяются положения статей Закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Одновременно со вступлением в силу нового федерального Закона "О порядке формирования Совета Федерации" утратил силу федеральный Закон от 5 декабря 1995 г. "О порядке формирования Совета Федерации". Таким образом, введением в силу нового федерального Закона существенно изменился порядок формирования одной из палат Федерального Собрания.

Совет Федерации действует в соответствии со своим Регламентом от 6 февраля 1996 г. с последующими поправками. Регламент конкретно определяет порядок работы Совета Федерации. В нем предусматривается, что деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного, свободного обсуждения и решения вопросов, заседания проводятся открыто, а гарантии прав и свобод членов Совета Федерации устанавливаются Конституцией РФ и действующим законодательством.

Председатель Совета Федерации и его заместители избираются из числа членов Совета Федерации путем тайного голосования, причем необходимо набрать больше половины голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации:

разрабатывает проект повестки дня очередного заседания Совета Федерации;

созывает внеочередные заседания палаты (по требованию Президента РФ, правительства субъекта РФ или одной пятой от общего числа членов Совета Федерации);

ведет заседания палаты;

ведает внутренним распорядком деятельности палаты;

направляет в соответствующие комитеты и комиссии законы, принятые Государственной Думой, а также законопроекты, которые от имени Совета Федерации предполагается внести в Государственную Думу;

организует проведение парламентских слушаний и т.д.

Регламент Совета Федерации подробно регулирует деятельность комитетов и комиссий, которые готовят заключения по принятым Государственной Думой законам, разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты, подготовленные для внесения в Государственную Думу, организуют проведение парламентских слушаний, решают вопросы организации деятельности палаты и т.д. Численный состав каждого комитета определяется самой палатой, но он не может быть менее 10 человек, в комитеты входят все члены Совета Федерации, за исключением председателя и его заместителей. Заседание комитета правомочно, если на нем присутствует больше половины его численного состава. Комитет осуществляет свою деятельность на основе свободного обсуждения и гласности. Решения принимаются путем голосования большинством присутствующих членов комитета. Специфика комиссий, создаваемых Советом Федерации, заключается в том, что их деятельность ограничивается определенным сроком или решением конкретной задачи. Комиссии носят временный характер, срок их полномочий, задачи и персональный состав определяются постановлением палаты.

Регламент закрепляет порядок голосования и принятия решений самим Советом Федерации. Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием, причем открытое голосование может быть поименным. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, если иное не предусмотрено Регламентом, когда требуется квалифицированное большинство в две трети или три четверти общего состава членов Совета Федерации. Решения по процедурным вопросам принимаются простым большинством от присутствующих членов палаты. Важное значение имеет положение Регламента, в соответствии с которым каждый член Совета Федерации осуществляет лично свое право на голосование, а отсутствующий во время голосования не вправе передать кому-либо свое право на осуществление голосования или подать свой голос после завершения голосования.

Совет Федерации обладает довольно широкими полномочиями и играет важную роль в осуществлении государственной власти в Российской Федерации. Его полномочия закреплены в нескольких статьях Конституции РФ (102, 105, 106, 108). Поскольку Совет Федерации является частью парламента, то важнейшая область его деятельности - законодательная. Он обладает правом законодательной инициативы, т.е. правом внесения законопроектов в Государственную Думу, причем это право принадлежит как Совету Федерации в целом, так и его отдельным депутатам. Кроме того, Совет Федерации рассматривает законы, одобренные Государственной Думой, и принимает по ним решения. Закон считается одобренным Советом Федерации в двух случаях - если за него проголосовало более половины общего числа членов Совета Федерации или если в течение 14 дней после получения закона из Государственной Думы Совет Федерации не рассмотрел этот закон. В этом случае закон считается принятым автоматически без рассмотрения. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации создается согласительная комиссия из депутатов обеих палат для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. Но есть группа законов, по которым Совет Федерации обязан высказать свое мнение и которые не могут быть одобрены без обсуждения. Этот перечень указан в ст. 108 Конституции РФ.

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

федерального бюджета; федеральных налогов и сборов;

финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования;

денежной эмиссии;

ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

войны и мира.

Совет Федерации решает важнейшие вопросы, связанные с деятельностью Президента, его вступлениеми пребыванием в должности. Он утверждает указы Президента о введении военного положения, чрезвычайного положения, назначает дату выборов нового президента, отрешает президента от должности в случае подтверждения выдвинутых Государственной Думой обвинений против президента. К ведению Совета Федерации также относится утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, решение вопроса о возможности использования вооруженных сил Российской Федерации за пределами ее территории.

Совету Федерации принадлежат важнейшие полномочия кадрового характера:

назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ;

назначение и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;

назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

По вопросам своего ведения Совет Федерации принимает постановления.

Совет федерации, в отличие от Государственной Думы, не может быть досрочно распущен ни по каким основаниям, и общий срок его полномочий не установлен. Он зависит от сроков, на которые избираются законодательные органы власти субъектов РФ и главы исполнительной власти этих субъектов.

**3. Государственная Дума**

Государственная Дума - одна из двух палат Федерального Собрания РФ. Неофициально ее иногда именуют "нижней" палатой по аналогии с зарубежными парламентами, где нижняя палата - палата представителей традиционно была более демократической по своему составу и более значительной по своим полномочиям и влиянию на осуществление государственной власти. Конституция РФ определяет постоянный численный состав Государственной Думы в 450 депутатов, а срок полномочий Государственной Думы составляет 4 года. Государственная Дума формируется на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, т.е. наиболее демократическим способом. Депутатом может быть гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Правовое положение Государственной Думы определяется Конституцией РФ и федеральным Законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания" от 24 июня 1999 г., а также Регламентом самой Государственной Думы.

Участие граждан в выборах депутатов Государственной Думы добровольное. Граждане РФ, постоянно проживающие или временно находящиеся за пределами Российской Федерации в период подготовки и проведения выборов, обладают всей полнотой избирательных прав при выборах депутатов Государственной Думы.

Выборы депутатов нового состава Государственной Думы назначает Президент РФ своим указом. Днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. Срок со дня назначения выборов до дня их проведения должен быть не менее четырех месяцев. В случае, если Президент не назначит выборы депутатов Государственной Думы в установленные сроки, то выборы проводит Центральная избирательная комиссия в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в который закончились полномочия депутатов Государственной Думы. При роспуске Государственной Думы в предусмотренных Конституцией случаях, Президент одновременно назначает выборы нового состава Государственной Думы. При этом днем выборов считается последнее воскресенье перед истечением трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы. Сроки избирательных действий при этом, предусмотренные федеральным законом, сокращаются на одну четверть. Если же Президент распустит Государственную Думу и не назначит новые выборы, то выборы проводятся Центральной избирательной комиссией в первое воскресенье после истечения трех месяцев со дня досрочного роспуска Государственной Думы.

Существует особый порядок избрания депутатов Государственной Думы, установленный Конституцией и специальным законом. Половина численного состава депутатов Государственной Думы (225 депутатов) избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), на которые делится территория Российской Федерации. Причем в субъектах Российской Федерации должно быть не менее одного избирательного округа на основе единой нормы представительства на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов в тех субъектах РФ, где число избирателей меньше единой установленной нормы на один избирательный округ. Единая норма представительства устанавливается путем деления общего числа избирателей России на 225 одномандатных избирательных округов. На выборах депутатов от одномандатных избирательных округов действует принцип мажоритарной системы относительного большинства, когда депутатом становится тот, за кого проголосовало избирателей больше, чем за любого другого. Если же в графе бюллетеня "против всех" поданных голосов избирателей оказалось больше, чем за любого из кандидатов, то по закону необходимо проводить новые выборы в данном избирательном округе.

225 депутатов Государственной Думы (вторая половина состава палаты) избираются по единому избирательному округу, когда вся страна представляет собой один избирательный округ. Депутаты избираются по пропорциональной избирательной системе, когда мандаты распределяются пропорционального количеству голосов, полученных избирательными блоками и избирательными объединениями. Причем избирательное объединение допускается к распределению депутатских мандатов при условии, если оно получило не менее 5% голосов всех зарегистрированных избирателей. Этот избирательный барьер, характерный для избирательных систем большинства демократических стран, отстраняет от участия в распределении мандатов мелкие или менее популярные партии или другие избирательные объединения. При этой системе избиратель голосует не за конкретного депутата, а за политическую партию или избирательное объединение в целом. А партия уже сама распределяет полученные мандаты среди своих кандидатов в депутаты, т.е. персональный состав депутатов не зависит прямо от волеизъявления избирателей. В партийные списки, в первую очередь, попадают члены руководства и функционеры этих партий.

Закон "О выборах депутатов Государственной Думы" 1999 г. предъявляет довольно суровые требования к кандидатам в депутаты. В частности, они должны предоставить в избирательные комиссии сведения об имуществе за два предшествующих выборам года, сведения о судимости и о гражданстве иностранного государства. Сведения о двойном гражданстве и о судимости проставляются в избирательном бюллетене. Представление кандидатом ложных сведений влечет наказание в виде снятия с голосования. Если обнаружены ложные сведения у кандидатов из первой тройки, возглавляющей партийный список или список блока партий, с голосования снимается весь список. Квота избирательных расходов на 1999 г., например, составила 1,6 миллиона рублей для одного кандидата и 42 миллиона рублей для избирательного объединения. Превышение этой суммы расходов хотя бы на 0,5% влечет снятие кандидата или всего списка с голосования.

Конституция РФ определяет предметы ведения Государственной Думы.

Помимо основной функции по осуществлению законодательства Государственная Дума дает:

согласие Президенту РФ на назначение председателя Правительства РФ;

решает вопрос о доверии Правительству РФ;

назначает на должность и освобождает от должности председателя Центрального Банка России;

назначает на должность и освобождает от должности председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов;

назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

объявляет амнистию, выдвигает обвинение против Президента РФ для отрешения его от должности.

Во вопросам, отнесенным к ее ведению, Государственная Дума принимает постановления большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Структура Государственной Думы включает в себя руководителей палаты - председателя Государственной Думы и его заместителей; коллегиальный координирующий орган - Совет Государственной Думы; различные депутатские образования: депутатские фракции, депутатские группы, комитеты Государственной Думы; комиссии Государственной Думы, которые формируются по мере необходимости.

Возглавляет Государственную Думу председатель, который избирается из числа депутатов путем тайного голосования с использованием бюллетеней, либо по специальному решению палаты путем открытого голосования. Кандидатуры на пост председателя могут выдвигать фракции, депутатские формирования, группы депутатов или отдельные депутаты. Обсуждение предложенных кандидатур проводится на открытом заседании палаты в форме устных вопросов и ответов, выступлений в поддержку кандидатов или против. Кандидат считается избранным, если по итогам голосования он получил больше половины голосов от общего числа депутатов Государственной Думы ( не менее 226 голосов). Голосованию обычно предшествуют предварительные переговоры между крупнейшими депутатскими фракциями и группами относительно единой согласованной кандидатуры. В противном случае процесс избрания председателя может серьезно затруднить работу Государственной Думы. Чтобы не возникала такая ситуация Регламент Государственной Думы предусматривает, что, если ни один из кандидатов не наберет требуемого числа голосов в двух турах, Государственная Дума проводит повторные выборы или переходит к избранию первого заместителя и заместителей председателя, а затем возвращается к процедуре избрания председателя. Обычно кандидатуры заместителей председателя определяются предварительным соглашением между крупнейшими депутатскими фракциями и группами.

Депутатская фракция представляет собой депутатское объединение в Государственной Думе, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по общефедеральному округу и одномандатным избирательным округам. Депутатская фракция подлежит обязательной регистрации.

Депутатская группа подлежит регистрации, если она насчитывает не менее 35 депутатов и представляет собой объединение депутатов, не вошедших ни в одну из фракций. Фракции и депутатские группы обладают равными правами.

Обычно в начале ежегодной осенней сессии Государственной Думы происходит перерегистрация депутатских объединений с тем, чтобы определить точный численный состав фракций и групп, тем более, что Регламентом палаты не запрещен выход депутатов из фракций и переход их в другие фракции и группы или в число независимых.

В качестве координирующего органа Государственной Думы для рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты формируется Совет Государственной Думы в составе председателя Государственной Думы и руководителей фракций и депутатских групп. В работе Совета с правом совещательного голоса участвуют заместители председателя Государственной Думы и председатели комитетов Государственной Думы. Кроме того, в работе Совета могут принимать участие полномочные представители Президента и Правительства в Государственной Думе, представители субъектов права законодательной инициативы, если на заседании рассматривается вопрос о внесенных ими законопроектах, а также депутаты Государственной Думы.

Полномочия Совета Государственной Думы носят, в основном, организационный характер и направлены, в первую очередь, на достижение эффективной и результативной работы Государственной Думы. В начале каждой сессии Совет Государственной Думы составляет примерную программу законопроектной работы на текущую сессию. В полномочия Совета входит принятие решения о включении законопроектов в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию. Совет составляет календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц. По предложению Президента РФ, по требованию депутатского объединения или предложению Правительства РФ совет созывает внеочередное заседание палаты. Кроме того, Совет направляет законопроекты для рассмотрения в комитеты палаты, принимает решение о возвращении законопроектов, если не выполнены установленные требования, принимает решения о проведении парламентских слушаний и решает другие вопросы организации работы палаты.

Комитеты и комиссии являются рабочими органами Государственной Думы. Они образуются в соответствии с Регламентом Государственной Думы, их численность, номенклатура могут быть изменены. Решение об образовании или о ликвидации комитета оформляется постановлением палаты. В их задачи входит подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение в Государственную Думу, подготовка и предварительное рассмотрение законопроектов, организация проводимых Государственной Думой парламентских слушаний. Комитеты осуществляют подготовку проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ, подготовку запросов в Конституционный Суд РФ; дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета и решают вопросы организации собственной деятельности.

Комиссии Государственной Думы формируются из числа депутатов Государственной Думы. В соответствии с регламентом создаются мандатная комиссия, комиссия по этике, для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах, для дачи заключения о наличии в действиях Президента РФ оснований для отрешение его от должности. Могут решением Государственной Думы создаваться и другие комиссии. Мандатная комиссия образуется на срок полномочий Государственной Думы данного созыва и в части обеспечения своей деятельности имеет статус комитета Государственной Думы. При определении персонального состава комиссий соблюдается принцип пропорционального представительства депутатских объединений.

Комитеты Государственной Думы образуются на срок, не превышающий срок полномочий Государственной Думы данного созыва. Комитеты и комиссии образуются Государственной Думой, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты. Каждый депутат Государственной Думы, за исключением председателя Государственной Думы, его заместителей, руководителей депутатских объединений, обязан состоять в одном из комитетов Государственной Думы. При этом депутат Государственной Думы может быть членом только одного ее комитета. Депутат Государственной Думы обязан присутствовать на заседаниях комитета или комиссии, членом которых он является. А в заседаниях комитета или комиссии могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты Государственной Думы, не входящие в их состав.

Правовое положение депутатов определяется Конституцией РФ, федеральным Законом "О статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации" от 8 мая 1995 г. с поправками, регламентами палат. При этом депутатом Государственной Думы считается избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять нормотворческую и контрольную деятельность в представительном органе власти. Депутатом Государственной Думы может быть гражданин РФ не моложе 21 года и не лишенный по закону избирательных прав. Он не может быть одновременно членом Совета Федерации, депутатом иных представительных органов или органов местного самоуправления. Депутат Государственной Думы работает на постоянной профессиональной основе. Он не может находиться на государственной службе, не может заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Для депутатов Государственной Думы существует свободный мандат, который означает, что депутат не связан наказами избирателей и не может быть ими досрочно отозван. Он действует исходя из своих убеждений в интересах всего народа, а не только избирателей данного избирательного округа или той политической партии, по спискам которой он был избран в палату. В своей деятельности депутат должен руководствоваться Конституцией РФ, законами и своей совестью. Не существует юридических установлений обязанности депутата поддерживать политику какой-либо партии, строго следовать фракционной дисциплине или отчитываться перед руководством фракции о своей деятельности. Свободный мандат депутата все же предусматривает обязанность депутата информировать избирателей о своей деятельности, обеспечивать их права и интересы, руководствоваться предвыборной программой. Однако отсутствие каких-либо санкций за это позволяет депутатам действовать свободно, в соответствии со своими убеждениями. Срок полномочий депутатов начинается со дня их избрания и заканчивается в день начала работы Государственной Думы нового состава.

Важнейшей гарантией свободной деятельности депутата является принцип парламентского иммунитета. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания. Парламентский иммунитет депутатов означает не их личную привилегию, а способ ограждения депутатов от необоснованных преследований. Кроме того, это показатель самостоятельности и независимости самого парламента. Разумеется, это исключение из нормы о равенстве всех перед законом и судом, но это диктуется необходимостью конституционной защиты статуса парламента как высшего законодательного и представительного органа. Неприкосновенность действует на весь период избрания депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации. Она распространяется на жилище депутата, его служебное помещение, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, принадлежащие ему документы. Депутаты не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности за высказывание, мнение, позицию, выраженную при голосовании и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе и по истечении срока их полномочий. Они вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих депутатских обязанностей.

Лишение депутата парламентской неприкосновенности может быть осуществлено только по представлению Генеральной прокуратуры палаты, к которой принадлежит данный депутат. Без согласия палаты судебное разбирательство в отношении депутата не может иметь место.

Помимо иммунитета на депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации распространяется и принцип парламентского индемнитета, т.е. вознаграждения за его парламентскую деятельность. Депутатское вознаграждение является основным источником дохода депутата, поскольку он не имеет права заниматься другой оплачиваемой работой. Индемнитет включает в себя материальное обеспечение депутата в виде ежемесячной заработной платы и надбавки к ней, приравненные к зарплате и надбавкам к ней федерального министра, материальные блага, медицинское обслуживание, обязательное страхование жизни и т.д. Обязательное государственное страхование депутата осуществляется на сумму годового денежного содержания министра. Страховые суммы выплачиваются в случае гибели депутата. В случае причинения увечья здоровью, депутат получает ежемесячную компенсацию. На срок своих полномочий депутат освобождается от призыва на военную службу и военные сборы. В случае досрочного роспуска Государственной Думы депутаты этой палаты получают единовременное денежное пособие за весь период, оставшийся до завершения первоначального срока их полномочий из расчета их ежемесячного денежного вознаграждения.

Работа в качестве депутата засчитывается в непрерывный трудовой стаж. Ежегодный оплачиваемый отпуск депутатов составляет 48 рабочих дней. Им предоставляется медицинское, бытовое и пенсионное обеспечение на уровне членов правительства. Служебное помещение депутатов оборудовано правительственной связью. Депутатам предоставлено право бесплатного пользования всеми видами транспорта, кроме такси. Депутату полагается 5 штатных помощников - 1 в Государственной Думе и 4 в избирательном округе. Количество внештатных помощников устанавливается Государственной Думой.

Порядок работы Государственной Думы устанавливается Регламентом самой Государственной Думы. Государственная Дума проводит две очередные сессии в год - весенняя с 12 января по 20 июня, и осенняя - с 21 сентября по 25 декабря. Могут быть созваны и внеочередные сессии по требованию Президента РФ, одной пятой состава Государственной Думы или по предложения председателя Государственной Думы.

На первое заседание в соответствии со ст. 99 Конституции РФ Государственная Дума собирается на 30 день после своего избрания. Президент РФ может созвать ее на сессию и раньше этого срока. Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат Государственной Думы. В дальнейшем до избрания председателя Государственной Думы заседания ведут поочередно представители депутатских объединений по согласованию между ними. Государственная Дума может проводить как открытые, так и закрытые заседания. Решение в проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании. Сведения о содержании закрытых заседаний не подлежат разглашению. Закрытое заседание назначается не менее чем за один час до планируемого времени его проведения. Запрещается приносить на закрытое заседание и использовать фото, кино и видео технику, средства радиосвязи и радиотелефоны. Председатель Государственной Думы предупреждает об этом присутствующих. Заседания Государственной Думы проводятся по средам и пятницам, могут быть назначены дополнительные или внеочередные заседания. Совет Государственной Думы собирается по вторникам и четвергам. Комитеты и комиссии заседают по понедельникам и четвергам. Вторник отводится для работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и депутатских группах. Каждая последняя неделя месяца предназначается для работы депутатов Государственной Думы с избирателями.

Каждую пятницу на заседании Государственной Думы проводится "правительственный час" для ответов председателя Правительства, его заместителей и других членов Правительства на запросы и вопросы депутатов. При этом заслушиваются не более двух приглашенных членов Правительства. Приглашенным для ответов на вопросы депутатов отводится не более 15 минут.

Депутат, выступающий на заседании, не вправе нарушать правило депутатской этики - употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Государственной Думы и других лиц; допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес; использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения указанных правил председательствующий предупреждает выступающего и в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания. В случае нарушения указанных правил депутат может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца решением палаты, принимаемым большинством от общего числа депутатов.

Депутат или группа депутатов может обратиться с запросом к Правительству, Генеральному прокурору, председателю Центрального Банка, руководителям федеральных исполнительных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ. Запрос оглашается на заседании палаты, и в случае его одобрения большинством от общего числа депутатов, он оформляется постановлением Государственной Думы.

Председательствующий на заседании Государственной Думы руководит общим ходом заседания, предоставляет слово для выступления в порядке поступления заявок, ставит предложения на голосование и контролирует ведение протоколов заседания. Председательствующий имеет право предупредить выступающего депутата в случае его отклонения от темы выступления, а при повторном отклонении лишать его слова, удалять из зала приглашенных лиц, мешающих работе Государственной Думы.

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

Регламентом устанавливается временной порядок работы Государственной Думы, время выступления с докладами, в прениях, со справками и т.д. С согласия большинства присутствующих на заседании председательствующий может установить общую продолжительность обсуждения вопроса. На заседании один и тот же депутат может выступать в прениях по одному и тому же вопросу не более двух раз.

Государственная Дума может проводить парламентские слушания, на которых депутатами и приглашенными могут обсуждаться законопроекты, требующие публичного обсуждения. Международные договоры, представленные на ратификацию, проект федерального бюджета, другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики. Состав лиц, приглашенных на слушания, определяется соответствующим комитетом, который проводит слушания. Они могут проводиться по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, депутатских объединений. Слушания, как правило, открытые. Их ведут председатель Государственной Думы или председатели комитетов или комиссий. Парламентские слушания могут закончиться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу, которые принимаются большинством депутатов, принявших участие в парламентских слушаниях.

В Государственной Думе установлено несколько моделей голосования, отражающих специфику обсуждаемых вопросов. Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным. Количественное голосование подразумевает выбор вариантов ответов - "за", "против", "воздержался". Подсчет голосов производится по каждому голосованию. Рейтинговое голосование предусматривает ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в котором может принять участие каждый депутат. Подсчет голосов производится по всем вариантам вопроса. Альтернативное голосование предусматривает голосование только за один из вариантов вопросов. Подсчет голосов производится одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование. Качественное голосование - это альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: очень плохо, плохо, удовлетворительно, хорошо, очень хорошо.

По решению палаты может быть проведено поименное голосование с включением в список, кто как голосовал. Голосование может проходить и в два тура, причем второй тур по двум вариантам решения, получившим наибольшее число голосов в первом туре. Палата может принять решение о проведении тайного голосования с использованием бюллетеней и созданием специальной счетной комиссии.

Председательствующий на заседании не вправе использовать свои полномочия для оказания какого-либо влияния на депутатов с точки зрения их участия в голосовании или выбора модели голосования. Эти вопросы решаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании депутатов.

**4. Законодательный процесс в Федеральном Собрании РФ**

Важнейшей частью деятельности Федерального Собрания является законодательный процесс, т.е. установленная законом процедура рассмотрения и принятия законов. Это одна из сложнейших юридических процедур, в которой принимают участие практически все основные органы государственной власти. В законодательном процессе участвуют две палаты российского парламента, их различные структуры (комитеты, комиссии, фракции, депутатские группы), Президент РФ. При подготовке и внесении законопроектов активно участвует Правительство РФ и его структуры, судебные органы, общественные организации, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления. Кроме того, в законодательном процессе принимают участие различные вспомогательные рабочие органы, консультативные и экспертные группы, представители общественности. Законодательный процесс регулируется Конституцией, федеральным Законом "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов", регламентами палат.

В общей сложности можно выделить 5 стадий законодательного процесса:

подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу (форма реализации права законодательной инициативы);

обсуждение законопроекта в Государственной Думе с последующим принятием закона или его отклонением;

одобрение закона Советом Федерации;

подписание закона Президентом РФ или его отклонение;

опубликование закона и вступление его в силу.

Субъекты права законодательной инициативы устанавливаются Конституцией РФ. Это значит, что для изменения перечня субъектов права законодательной инициативы необходимо вносить поправки в текст Конституции. Таким образом, право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения. Законопроекты вносятся только в Государственную Думу. Необходимо также отметить, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Реализация законодательной инициативы может осуществляться в двух формах: путем внесения в Государственную Думу законопроектов и посредством внесения предложений о поправках в Конституцию РФ.

Законопроект, внесенный в палату, рассматривается на Совете Государственной Думы, и Совет решает, в какой комитет направить законопроект и поручить этому комитету всю подготовительную работу. Порядок подготовки законопроекта определяется комитетом самостоятельно, но при этом учитывается программа законодательной работы палаты на всю текущую сессию. Из состава комитета назначается рабочая группа, в которую входят члены постоянного комитета, заинтересованные депутаты, представители субъекта законодательной инициативы. Комитет назначает докладчика по данному законопроекту. Комитет отправляет текст законопроекта в государственные органы и организации для получения заключений, отзывов, а из научных учреждений - специальной научной экспертизы. Одновременно с этим правовое управление аппарата Государственной Думы готовит правовую экспертизу данного законопроекта, его соответствие Конституции и действующему законодательству. Проводится специальная лингвистическая экспертиза законопроекта. Субъект права законодательной инициативы, внесший данный законопроект еще на этой комитетской стадии, имеет право изменить первоначальный текст законопроекта, внести любые поправки и исправления и даже путем официального письменного запроса отозвать свой законопроект. Обсуждение законопроекта в комитете открытое, с приглашением субъекта законодательной инициативы или его официального представителя. Вопрос об одобрении текста законопроекта или его отклонении решается большинством голосов членов комитета. Остальные приглашенные на заседание комитета принимать участие в голосовании не имеют права. Комитет направляет законопроект для внесения на первое чтение одновременно с проектом постановления Государственной Думы, о том, следует ли принять данный законопроект в первом чтении или отклонить его. Предлагая отклонить законопроект, комитет должен дать развернутое и мотивированное заключение. Все документы должны быть готовы не позднее 14 дней до обсуждения законопроекта на пленарном заседании Государственной Думы. Не менее чем за три дня до обсуждения аппарат Государственной Думы направляет законопроект в администрацию Президента, Совет Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству и субъекту законодательной инициативы. При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается общая концепция законопроекта, дается оценка главных его положений, а также значимость и актуальность данного законопроекта. Первым выступает субъект законодательной инициативы или его официальный представитель. Докладчик от комитета делает специальный доклад по законопроекту. Депутаты обсуждают общие направления данного законопроекта, и если необходимо до сведения депутатов доводится мнение Правительства, если речь идет о финансовых вопросах. Депутаты принимают решение по данному законопроекту большинством голосов, и если законопроект отклоняется, он больше не рассматривается на данной сессии. В случае одобрения законопроекта в первом чтении, в течение последующих 15 дней в него могут быть предложены изменения, поправки, и законопроект вновь переходит на обсуждение в комитет, где с учетом предложенных изменений и предложений, он готовится ко второму чтению. Во втором чтении докладчик от комитета сообщает, какие поправки к законопроекту были учтены, а какие нет и по какой причине. Затем проходит обсуждение законопроекта по существу, депутаты предлагают свои поправки, замечания и предложения, законопроект рассматривается по статьям и разделам. После этого депутаты путем голосования принимают законопроект в окончательном виде во втором чтении. По Регламенту установлено максимальное время рассмотрения законопроекта: первое чтение - 45 дней после внесения, второе чтение - 25 дней после первого чтения и третье чтение - 25 дней с момента принятия во втором чтении. В третьем чтении законопроекта не допускается внесение каких-либо поправок по существу законопроекта, и он не рассматривается по отдельным статьям или разделам. Предложения больше носят редакционный и уточняющий характер. Но депутаты могут потребовать вернуть законопроект для обсуждения во втором чтении, если имеются причины для внесения в текст серьезных изменений и поправок. Такое решение может быть принято палатой большинством голосов. Третье чтение заканчивается голосованием по законопроекту в целом. Иногда Государственная Дума (особенно в последние дни сессии) использует прием, заимствованный из практики зарубежных парламентов, принимая законопроект в целом сразу в первом, втором и третьем чтениях одновременно, если у депутатов и инициаторов законопроекта нет по этому поводу серьезных возражений и если проведена предварительная работа над законопроектом в комитетах.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов (не менее 226 голосов депутатов). Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Федерации. Федеральный закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, или если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, за исключением перечня законов, подлежащих обязательному рассмотрению Советом Федерации и закрепляемых ст. 106 Конституции РФ. 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. 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.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Президент РФ не позднее 14 дней с момента получения федерального закона из Государственной Думы может подписать его и обнародовать, либо отклонить закон и вернуть его на новое обсуждение в Государственную Думу. Если при повторном обсуждении закона Государственная Дума и Совет Федерации одобрят закон в ранее принятой редакции большинством в две трети общего числа депутатов обеих палат, Президент обязан подписать его в течение семи дней и обнародовать. Таким образом, Федеральное Собрание может преодолеть вето Президента РФ на принятый закон.

Особая процедура принятия установлена для федеральных конституционных законов, т.е. законов, принимаемых по вопросам, предусмотренным текстом Конституции РФ. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. По Конституции Президент не может наложить вето на принятый Федеральным Собранием федеральный конституционный закон. Поэтому федеральный конституционный закон подлежит в течение 14 дней подписанию Президентом РФ и обнародованию. Официальным считается опубликование принятого и подписанного Президентом закона в "Российской газете" и в "Собрании законодательства Российской Федерации". При опубликовании закона указывается его полное наименование и дата подписания, дается полный текст закона. Датой принятия федерального закона считается дата его принятия Государственной Думой, а федерального конституционного - дата его принятия Государственной Думой и дата его одобрения Советом Федерации. Дата опубликования - дата его публикации или в "Российской газете" или в "Собрании законодательства Российской Федерации". Дата вступления в силу закона одновременно на всей территории Российской Федерации - по истечении десяти дней со дня официального опубликования, если самим законом не установлен иной порядок его вступления в силу.

В законодательном процессе российского парламента, как и в самой его деятельности еще много недостатков и нерешенных проблем. Поэтому и формы деятельности самого Федерального Собрания и его палат и законодательная процедура находятся в стадии постоянного совершенствования, и этот процесс отражает изменения во всей государственно-правовой структуре Российской Федерации.