Содержание

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА В ПЕРИОД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ 6

1.1. История становления Государственной Думы как законодательного органа в России 6

1.2. Деятельность в начале XX века и историческое значение Государственной Думы 13

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД 28

2.1. Роль и место Государственной Думы в системе органов государственной власти в современной России 28

2.2. Порядок формирования Государственной Думы 33

2.3. Полномочия Государственной Думы РФ 45

ГЛАВА 3. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ 62

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 66

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 69

# ВВЕДЕНИЕ

Принятие новой российской Конституции и провозглашение Российской Федерации правовым государством с республиканской формой правления ставит историко-юридическую науку перед необходимостью исторического анализа в такой области, как становление и развитие системы государственных органов.

В течение многих десятилетий изучение истории Государственной думы всех ее четырех созывов (1906 – 1917 гг.) имело академический характер. Но теперь, когда в стране появилась новая Государственная дума, это изучение приобретает и большое практическое значение. Политики, ученые, публицисты часто совершают экскурсы в историю царской Думы, сопоставляют ее с современной, нередко называют нижнюю палату Федерального Собрания пятой, шестой и т.д. Думой. Сравнивается их компетенция, делаются попытки извлечь уроки из прошлого, обратить их на пользу действующему парламенту, ибо признается, что «работа Государственной думы явилась в России начала XX века важным фактором политического развития, оказавшим влияние на многие сферы общественной жизни»[[1]](#footnote-1). Этим и обусловлена актуальность исследования данного вопроса.

Целью данной работы – показать, что исторические традиции проявляются не только в сохранении определенной формы правления. Они бывают связаны, в частности, с особенностями развития парламентаризма, который так же может существовать в различных формах (например, президентская или парламентская республика) Иными словами, конкретные условия организации и деятельности законодательных органов страны формируются под воздействием исторически определенных факторов. Немалую роль в этом играют накопленный опыт, устойчивость демократических традиций, восприятие их населением и др.

Как известно, основная задача исторической науки заключается в том, чтобы, опираясь на объективный анализ выявленных факторов, дать оптимальный прогноз развития того или иного явления, вскрыть причины тех или иных явлений в настоящем. Поэтому в настоящей работе я попытаюсь описать историю существования Государственной Думы и провести сравнительно-правовой анализ с современным конституционно-правовым положением Государственной Думы в нашей стране. Это и является основной задачей данного исследования.

Степень разработанности данной темы достаточно высока. В частности вопросы сравнительно-правового исследования Государственной Думы царской и современной России затрагивались в работах таких ученых, как Дмитриев Ю.А., Черкашин Е.Ю., Лысенко В. и др.

Структура работы такова: сначала на основе анализа исторических материалов и законодательства эпохи начала XX века будут исследованы вопросы правового статуса Государственной Думы Российской Империи, затем, на основе уже действующего законодательства и работ современных авторов будет изучено современное положение данного органа государственной власти, а затем, на основе изложенного проведен сравнительно-правовой анализ.

В работе автор опирается на такие нормативные акты Российской Империи как Свод Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г., Манифест «Об учреждении Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г., Положение «О выборах в Государственную Думу» от 6 августа 1905 г., Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г., Положение «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г., Положение «О выборах в Государственную Думу» от 3 июня 1907 г. Из ныне действующего законодательства особую роль играют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20.12.2002 № 175-ФЗ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О Счетной Палате Российской Федерации», Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

# ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА В ПЕРИОД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

## 1.1. История становления Государственной Думы как законодательного органа в России

К народному представительству люди стремились с далекой древности. Под звон колоколов в Новгороде и Пскове, Москве и Рязани, в Киеве и Владимире собиралось народное вече в Древней Руси, чтобы решить, кого призвать на княжение, собирать ли в поход дружину, увеличивать ли подати и т.д. В известной степени продолжением этой формы представительства был Земский собор. Правда, вначале он походил на «парламент чиновников» из представителей высшей администрации – руководителей приказов, церкви, столичного и провинциального дворянства; но постепенно в обществе вызрела идея выборности соборов: со временем Земские соборы стали выбирать по сословиям.

К концу XVII в. деятельность соборов отмирает. На смену им приходит Сенат Петра I, который взял на себя функции законодательного органа. Через Сенат Петр проводил все свои реформы. Столь же самодержавно правила и Екатерина II, хотя, будучи человеком для своего времени передовым, с ориентацией на европейские страны, она предприняла некоторые шаги в сторону формирования выборных общественных органов, в первую очередь в лице «Уложенных комиссий»

Попытка поставить страну на конституционный путь была предпринята при Александре I. На 1 сентября 1810 г. было даже запланировано открыть Государственную Думу, созданную, по идеям М.М. Сперанского, по образу и подобию европейских парламентов.[[2]](#footnote-2) В дальнейшем активное конституционное брожение в кругах дворянства после победоносного марша в 1813 году по Европе испугали царя. Его последователи тоже не пошли на решительные реформы политической системы. Активный поиск конкретных форм конституционного устройства был отложен до начала XX в.

Период с 1900 до 1917 гг. изучался в нашей истории в основном как этап революционной борьбы угнетенных масс. События этого времени не рассматривались как интегральный общенациональный кризис.

К началу XX в. Россия была аграрно-индустриальной державой, занимала пятое место в мире по общему уровню промышленной продукции.

В начале XX в. разразился промышленный кризис, который усилил революционные настроения. В тугой узел затянулись нерешенные проблемы: аграрная, национальная, демократизации государственного устройства и др.

В 1894 г. на престол в возрасте 25 лет взошел последний российский император Николай II. Он был прекрасно образован и воспитан, владел пятью языками. В то же время больших государственных талантов он не имел и бремя управления великой страной нес как тяжелый крест, отдыхая от него в кругу семьи. Земские деятели в ходатайстве царю просили повысить роль органов местного самоуправления, на что Николай II заявил, что расчеты земств на «участие в делах внутреннего управления» являются «бессмысленными мечтаниями».[[3]](#footnote-3)

В начале века появились первые признаки раскола в государственном устройстве страны. Современники говорили о потере властью авторитета, о десакрализации самодержавия.

Интеллигенция являлась наиболее образованной частью общества и была нацелена на инновационную деятельность, выходящую, как правило, за рамки официальной идеологии. Она была занята в государственном аппарате, в области культуры, в сфере материального производства, в управлении промышленностью, помещичьим хозяйством, частной юридической практикой и др. Получили мировое признание в качестве феномена российской интелегенции: демократизм устремлений, последовательное отстаивание своей независимости от политической власти, самостоятельность мышления, тщательно оберегаемый «кодекс чести», забота не только о своем благоденствии, но прежде всего о благе тех слоев населения, которые ввиду недостатка образования и культуры имели ограниченные возможности сознательно отнестись к своему историческому творчеству.

Хорошо организованным было духовенство. Деятельность церковников возглавлялась Святейшим Синодом, подчиненным прокурору Синода, и согласовывалась с органами государственной власти.

На фоне относительно мирного развития капитализма и рабочего движения на Западе Россия выделялась остротой социальных конфликтов, завершившихся первой российской революцией (1905 г.). Революция заставила искать компромиссы.

В начале XX в. в России имелись элементы буржуазной государственности, конституционализма: выборные органы местного самоуправления, общероссийские партии, развивался процесс самоорганизации масс населения.

Начавшаяся в январе 1905 г. революция еше более обострила проблему политических реформ в России. Солдатские залпы уже почти полгода разгоняли народ, но проблема реформ так и не была снята. Под давлением революции самодержавие было вынуждено пойти на уступки. 6 августа 1905 года Николай II подписал манифест, которым в системе государственной власти учреждалась законосовещательная Государственная Дума, названная «булыгинской» по имени тогдашнего министра внутренних дел А.Г. Булыгина, разработавшего ее проект. Дума создавалась для «предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений, восходящих, по силе основных законов, через Государственный совет, к верховной самодержавной власти»[[4]](#footnote-4)

Проект законосовещательной думы уже никого не удовлетворял, тем более что революция ширилась, на ее сторону стали переходить военные части. В октябре в стране началась Всероссийская политическая забастовка, встали железные дороги, была парализована работа промышленных предприятий. В обстановке, когда трудно было определить, в какую сторону склонится политическая чаша весов, Николаю II ничего другого не оставалось, как объявить Манифест 17 октября 1905 г.[[5]](#footnote-5), которым подчеркивался конституционный путь развития страны и предоставление гражданских свобод.

Царский манифест 17 октября 1905 года даровал России:

– Общественные свободы – неприкосновенность личности, свободу слова, собраний, союзов;

– Объявил о выборах в Государственную думу и их демократизации;

– Придал Государственной думе характер законодательного учреждения, т.е. провозглашался принцип деления власти и перехода к конституционному строю.

19 октября 1905 года был утвержден указ «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». В соответствии с ним Совет министров превращался в постоянное высшее правительственное учреждение, призванное обеспечивать «направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам законодательства и высшего государственного управления»[[6]](#footnote-6) Устанавливалось, что законопроекты не могут быть внесены в Государственную думу без предварительного обсуждения в Совете министров, кроме того, «никакая имеющая общее значение мера управления не может быть принята главными начальниками ведомств помимо Совета министров» [[7]](#footnote-7)

11 декабря 1905 года в разгар вооруженных столкновений в Москве был издан закон о выборах в I Государственную думу.[[8]](#footnote-8) По этому закону выборы были не прямые, не равные, не всеобщие и не демократические. Число выборщиков, участвующих в собраниях по губерниям и областям, было установлено специальным списком по каждой административной единице отдельно. Для собраний выборщиков по городам устанавливалась единая квота: по 160 человек в столицах и по 80 человек в остальных городах.[[9]](#footnote-9)

Что касается членов Государственной думы, избираемых выборщиками на собраниях, то их число было определено отдельным списком по каждой губернии, области, городу. Всего в списке значилось 412 мандатов, в том числе 28 от городов.[[10]](#footnote-10)

Хотя ряд ограничений на участие в выборах в Думу нельзя признать разумными, в частности, отстранение от выборов лиц администрации и полиции, тем не менее их общая социальная направленность очевидна: не допустить в Думе смуты и вольнодумства. Этим целям в первую очередь служили высокий имущественный и возрастной ценз и недопуск к участию в выборах студентов, ограничение числа членов Думы, избираемых от городов. Думается, что орган власти, сформированный по таким принципам можно назвать представительным лишь с определенной долей условности.

20 февраля 1906 г. было принято новое положение о Государственной Думе[[11]](#footnote-11), призванное реализовать обещания, данные в Манифесте 17 октября 1905 г. Однако в полной мере это сделано не было. Дума наделялась законодательными правами (а не законосовещательными, как это было по Закону от 6 августа 1905 г.), но законопроекты, принятые Думой подлежали утверждению в Государственном Совете и императором. Дума рассматривала бюджет и отчет по нему, что ограничило право императорской власти бесконтрольно распоряжаться финансами.

Как и раньше устанавливалось, что Дума может выступать с законодательной инициативой по всем вопросам, за исключением Основных государственных законов. По февральскому 1906 г. Закону Дума получила право запроса к министрам и главноуправляющим ведомствами, подчиненными правительствующему Сенату. Министры обязывались не позднее одного месяца со дня подачи им заявления о запросе дать ответ или известить Думу о причинах, объяснявших, почему они лишены возможности это сделать.

Изменив избирательный закон и предоставив большие права Думе, царское правительство осуществило реформу Государственного Совета (царский указ от 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждения Государственного Совета»). Из совещательного органа он был преобразован в верхнюю палату, стоявшую над Государственной Думой. Но при формальном равенстве прав Государственный Совет имел приоритет относительно думы: законопроект, обсужденный в Думе и в Совете, представлялся на утверждение императора председателем Государственного Совета. Реорганизация Государственного Совета, создание верхней палаты, стоявшего над Думой, существенно ограничивали права последней.

23 апреля 1906 года были опубликованы «Основные государственные законы Российской Империи»[[12]](#footnote-12) (ОГЗ) в новой редакции (из них было изъято определение «неограниченное» самодержавие). В них устанавливалось, что император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Думой. Прерогативами императора объявлялись: пересмотр основных законов, высшее государственное управление, руководство внешней политикой, верховное командование вооруженными силами; объявление войны и заключение мира, объявление местности на военном и исключительном положении, право чеканки монеты, увольнение и назначение министров, помилование осужденных и общая амнистия. Фактически после опубликования ОГЗ 1906 г. царь лишился двух важнейших прерогатив: неограниченного права законодательствования и автономного распоряжения государственным бюджетом.

Изменения, произошедшие в государственном строе России, позволили укрепить свои позиции буржуазии, но ни в коей мере не решали проблем, выдвигаемых трудящимися классами страны. Первая русская революция со всей очевидностью продемонстрировала, что прежняя форма самодержавия изжила себя и переход к представительным учреждениям во всероссийском масштабе стал необходимостью.

Выборы в I Государственную Думу проходили в марте – апреле 1906 г. Возникшие многочисленные политические партии в отношении к участию в выборах исходили из оценки ситуации, сложившейся в общественном движении после опубликования Манифеста 17 октября: на фоне четко обозначившегося спада стачечной борьбы широкий размах сохраняло крестьянское движение, вспыхивали восстания в армии и на флоте. Большинство левых партий бойкотировали выборы – большевики, национальные социал-демократические партии, эсеры, Всероссийский крестьянский союз.

Очень продуманно и умело провели свою предвыборную кампанию кадеты, сумевшие привлечь на свою сторону большинство демократических избирателей обязательствами «сосчитаться» в Думе с правительством, провести радикальную крестьянскую и рабочую реформы, ввести законодательным путем весь комплекс гражданских прав и политических свобод.[[13]](#footnote-13) Тактика кадетов принесла им победу на выборах: они получили 161 место в Думе или 1/3 от общего числа депутатов.

Черносотенные партии мест в Думе не получили. Серьезное поражение потерпели на выборах октябристы – к началу думской сессии у них было всего 13 депутатских мест. Заметное место среди депутатов занимала крестьянская трудовая группа (107 мест), в которую в начале работы Думы входили рабочие и социал-демократы, прошедшие на выборах в тех губерниях, где бойкот не удался. Председателем Думы был избран кадет С.А. Муромцев.

С 1906 г. по февраль 1917 г. в России действовали Государственные Думы четырех созывов. Деятельность их представляет особый интерес, поскольку это были при всей их ограниченности выборные народом органы власти, имевшие право контроля за некоторыми сторонами управления государством, которые до этого времени безраздельно принадлежали царю-самодержцу.

## 1.2. Деятельность в начале XX века и историческое значение Государственной Думы

В ноябре 1905 г. в Совете министров обсуждался проект избирательного закона, большинство высказалось за сохранение куриальной системы и двухступенчатой системы выборов. Было отклонено предложение об особом представительстве рабочих.

Как уже отмечалось, по закону о выборах в I Государственную думу выборы были не прямые, не равные, не всеобщие и не демократические. И все же данный закон расширил избирательные права путем установления четвертой курии – рабочей, от которой избиралось около 3% депутатов. Более 40% депутатов Думы избирало крестьянство, которое царские сановники по-прежнему считали главной опорой государства и престола. Была сохранена цензовая система и сословный принцип. Так же были сохранены общие ограничения в избирательном праве, установленные в августе 1905 г. Целые слои населения – женщины, военнослужащие, так называемые «бродячие инородцы» (т.е. кочевники – скотоводы) – лишались права избирать и быть избранными. Выборы предполагались двухступенчатые, отдельные по губерниям и областям и по крупным городам. Число выборщиков, участвующих в собраниях по губерниям и областям, было установлено специальным списком по каждой административной единице отдельно. Для собраний выборщиков по городам устанавливалась единая квота: по 160 человек в столицах и по 80 человек в остальных городах.

Но уже, 11 декабря 1905 г., после разгрома вооруженного восстания в Москве, издается указ «Об изменении положения о выборах в Государственную думу», которым значительно расширяется круг избирателей. Практически все мужское население страны в возрасте старше двадцати пяти лет, кроме солдат, студентов, поденных рабочих и части кочевников, получило избирательные права. Право выборов не было прямым и оставалось неравным для избирателей разных категорий (курий).

Депутаты избирались избирательными собраниями, состоящими из выборщиков от каждой губернии и ряда крупных городов. Выборщики избирались четырьмя отдельными куриями избирателей: землевладельцами, городскими жителями, крестьянами и рабочими.

Землевладельцы с полным земельным цензом (сто пятьдесят десятин) непосредственно участвовали в уездных съездах землевладельцев, голосовавших за выборщиков от губернии.

Мелкие землевладельцы выбирали уполномоченных в уездный съезд по одному на каждый полный ценз.

Городское население малых городов голосовало за выборщиков в губернские избирательные собрания, тогда как крупные города имели собственные избирательные собрания, наравне с губернскими.

Крестьянские выборы были четырехступенными: сначала выбирали представителей на волостной сход. затем выбирали уездный съезд уполномоченных от волостей, на съезде избирались выборщики в губернское избирательное собрание.

Рабочие выбирали съезд своих уполномоченных, на котором избирались выборщики на избирательное собрание губерний или крупного города.

Представительство от горожан и рабочих было трехступенчатым.

Однако, революция еще продолжалась, «беспорядки на аграрной почве» в июле 1906 г. охватили 32 губернии России, а в августе1906 г. крестьянскими волнениями было охвачено 50% уездов Европейской России.

17 июля 1906 г. вспыхнуло восстание солдат и матросов в крепости Свеаборг, 19 июля их поддержали солдаты и матроса Кронштадта и Ревеля. Огромным напряжением сил правительству лишь через 3 дня удалось подавить мятеж. После этого царское правительство окончательно встало на путь открытого террора в борьбе с революционным движением, которое постепенно шло на убыль.

В этой обстановке прошли выборы во II Государственную Думу. Путем всевозможных уловок и прямых репрессий правительство стремилось обеспечить приемлемый для себя состав Думы. От выборов отстранялись крестьяне, не являющиеся домохозяевами, по городской курии не могли избираться рабочие, даже если они имели требуемый законом квартирный ценз, и т.д.[[14]](#footnote-14)

Сама атмосфера выборов заметно отличалась от первой избирательной кампании, которая сопровождалась широким разливом по стране эйфорических ожиданий, что Дума явится панацеей от всех российских бед и усобиц. Опыт перводумья, по сути, для всех печальный, был и учтен всеми.

Пpавительство справедливо полагало, что причина конфликта с Государственной Думой – в ее составе. Изменить состав Думы можно было только одним путем – пересмотрев избирательный закон. Этот вопрос дважды по инициативе П.А. Столыпина обсуждался в Совете министров (8 июля и 7 сентября 1906 г.), но члены правительства пришли к выводу о нецелесообразности такого шага, поскольку он был связан с нарушением Основных законов и мог повлечь обострение революционной борьбы.

Большевики, отказавшись от бойкота Думы, приняли тактику создания блока левых сил – большевиков, трудовиков и эсеров (меньшевики отказались от участия в блоке) – против правых и кадетов.

Всего во вторую Думу было избрано 518 депутатов. Кадеты по сравнению с первыми выборами потеряли 55 мест. Народнические партии получили 157 мест (трудовики – 104, эсеры – 37, народные социалисты – 16). Социал-демократы имели 65 мест. Всего у левых было 222 мандата, или 43% голосов в Думе. Значительно усилилось правое крыло Думы: в нее вошли черносотенцы, которые вместе с октябристами имели 54 мандата (10%) [[15]](#footnote-15)

Открытие II Государственной Думы состоялось 20 февраля 1907 г. Председателем Думы стал правый кадет Ф.А. Головин. II Дума оказалась еще более радикально настроена, чем ее предшественница. Депутаты изменили тактику, решив действовать в рамках законности и , по возможности, избегать конфликтов. Руководствуясь нормами ст.ст. 5 и 6 Положения об утверждении Государственной Думы, утвержденного высочайшим указом 20 февраля 1906 г. депутаты образовали отделы и комиссии для предварительной подготовки подлежащих рассмотрению в Думе дел.[[16]](#footnote-16)

Созданные комиссии приступили к разработке многочисленных законопроектов. Основным оставался аграрный вопрос, по которому каждая фракция представила свой проект. Кроме того, II Дума активно рассматривала продовольственный вопрос, обсуждала Государственный бюджет на 1907 год, вопрос о призыве новобранцев, об отмене военно-полевых судов и т.д.

В ходе рассмотрения вопросов кадеты проявляли уступчивость, призывая «беречь Думу» и не давать правительству повода для ее роспуска. По инициативе кадетов Дума отказалась от прений по основным положениям правительственной декларации, с которой выступил П.А. Столыпин и основная идея которой заключалась в создании «материальных норм», в которых должны найти воплощение новые общественно-правовые отношения.

Основным предметом дебатов в Думе весной 1907 г. стал вопрос о принятии чрезвычайных мер против революционеров. Правительство, внося в Думу проект закона о применении чрезвычайных мер против революционеров, преследовало двоякую цель: скрыть свою инициативу ведения террора против революционеров за решением коллегиального органа власти и дискредитировать Думу в глазах населения. Однако, к чести своей, Дума 17 мая 1907 г. проголосовала против «незаконных действий» полиции.[[17]](#footnote-17)

Такое неповиновение не устраивало правительство. Аппаратом министерства внутренних дел был подготовлен втайне от Думы проект нового избирательного закона. Было придумано ложное обвинение об участии 55 депутатов в заговоре против царской семьи. 1 июня 1907 г. Столыпин потребовал отстранения их от участия в заседаниях Думы и лишения 16 из них депутатский неприкосновенности, обвинив их в подготовке к «ниспровержению государственного строя»[[18]](#footnote-18).

На основании этого надуманного повода Николай II 3 июня 1907 года объявил о роспуске II Думы. Депутаты восприняли это спокойно и разъехались по домам. Как и ожидал Столыпин, никакой революционной вспышки не последовало. В целом, население отнеслось к разгону Думы индифферентно: была без радости любовь, прощанье было без печали. Более того, считается общепринятым, что акт 3 июня ставил точку в российской революции.[[19]](#footnote-19)

20 февраля 1906 г. вышло «Учреждение Государственной думы», в котором определялась ее компетенция: предварительная разработка и обсуждение законодательных предложений, утверждение государственного бюджета, обсуждение вопросов о строительстве железных дорог и учреждении акционерных обществ.

Дума избиралась на пять лет. Депутаты Думы были неподотчетны избирателям, их отстранение могло осуществляться Сенатом, Дума могла распускаться досрочно решением императора.

С законодательной инициативой в Думу могли входить:  
министры, комиссии депутатов и Государственный совет.

Одновременно с «Учреждением» было принято новое положение о Государственном совете, который был реформирован и стал верхней палатой, обладающей теми же правами, что и Дума. Все законопроекты, принятые Думой, должны были затем поступать в Государственный совет и лишь в случае принятия их Советом представляться на утверждение императора.  
Половину реформированного Государственного совета составляв выборные члены, половину – члены «по высочайшему назначению», председатель и вице-председатель ежегодно назначались императором.

В избираемую часть Совета входили представители от духовенства, Академии наук и университетов, от земских собраний, от дворянских обществ, от торговли и промышленности (всего девяносто восемь членов). Такое же число членов ежегодно назначалось императором во вторую часть Совета из высших государственных сановников. Одно и то же лицо не могло одновременно быть членом Государственной думы и Государственного совета.

23 апреля 1906 г. были изданы «Основные государственные законы» (изменение которых могло осуществляться только по инициативе императора, но не Думы или Совета). В гл. 1 была дана формулировка верховной власти: «Императору Всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть».

Власть управления также принадлежала императору «во всем ее объеме», но законодательную власть император осуществлял «в единении с Государственным советом и Государственной Думой» и никакой новый закон не мог быть принят без их одобрения и вступить силу без одобрения императора.

Однако ст. 87 Основных законов предоставляла возможность императору по представлению Совета министров принимать указы законодательного характера в случаях, когда имелась такая необходимость, а сессия Думы и Совета прервалась. Но после открытия законодательной сессии в течение двух месяцев такой указ должен был вноситься на одобрение Думы, иначе он автоматически прекращая свое действие.

Не подлежали обсуждению Государственной думой и Государственным советом вопросы: об исключении или сокращении платежей по государственным долгам, о кредитах Министерству двора, о государственных займах.

Весной 1906 г. Дума начала работу. Источник будущих коллизий был заложен в самом устройстве русской конституции, давшей Государственному совету одинаковые законодательные права с Думой. Состоявший наполовину из высших чиновников, Государственный совет был консервативным органом, постоянно сдерживающим либеральные порывы Государственной Думы (в своем адресе царю депутаты 1 Думы потребовали: отмены исключительных законов, принудительного отчуждения частновладельческих земель, полной амнистии политзаключенным, отмены смертной казни и пр.). Государственный совет, например, затормозил распространение закона о земском самоуправлении на окраинные губернии, воспрепятствовал созданию волостных земских учреждений.

Вслед за указом о роспуске II Думы последовал указ об утверждении нового Положения о выборах в Государственную Думу.[[20]](#footnote-20)

Издание нового избирательного закона было грубым нарушением манифеста от 17 октября 1905 г. и Основных государственных законов 1906 г., согласно которым царь не имел права без одобрения Думы и Государственного Совета вносить изменения ни в Основные государственные законы, ни в постановление о выборах в Совет или в Думу.

Этот акт внес существенные изменения в избирательное право подданных Российской Империи. Механизм выборов был таков, что в результате выборов усиливалось чудовищное неравенство между представительством имущих и неимущих слоев населения: один голос помещика равнялся 260 голосам крестьян и 543 голосам рабочих. Всего активным избирательным правом пользовалось лишь 15% населения Российской Империи[[21]](#footnote-21)

В 28 из 50 губерний европейской части России помещики обладали в избирательных собраниях абсолютным большинством голосов и могли провести своих депутатов в Думу. В остальных 22 губерниях для этого потребовалась помощь представителей крупной буржуазии. На тех территориях (Средняя Азия, Закавказье, Польша), где, по мнению Николая II, «население не достигло достаточного развития гражданственности», выборы в Думу были временно приостановлены, либо существенно (на две трети) сокращено количество мандатов.[[22]](#footnote-22) Таким образом, Государственная Дума окончательно утратила характер представительного органа власти.

Государственная Дума теперь насчитывала 442 депутата, в то время как раньше 524. Уменьшение было вызвано главным образом тем, что сократилось представительство от национальных окраин.

Кроме того, закон 3 июня давал министру внутренних дел право изменять границы избирательных округов и делить избирательные собрания на всех стадиях выборов на отделения, получившие право самостоятельного избрания выборщиков по самым произвольным признакам: имущественному, классовому, национальному. Это давало возможность правительству проводить в Думу только угодных ему депутатов.

В III Думу было избрано: правых – 144, октябристов – 148, прогрессистов – 28, кадетов – 54, националистов – 26, трудовиков – 16, социал-демократов – 19. Председателями III Думы были октябристы Н.А. Хомяков (1907г.), А.И. Гучков (1910 г.), М.В. Родзянко (1911 г.)

На первых же заседаниях III Государственной Думы, начавшей свою работу 1 ноября 1907 г., сложилось большинство правых и октябристов, которые составляли 2/3 членов Думы. Поскольку черносотенцы были против манифеста 17 октября, по ряду вопросов между ними и октябристами возникали расхождения, и тогда октябристы находили поддержку у прогрессистов и сильно поправевших кадетов. Так сложилось второе думское большинство, октябристко-кадетское, составляющее 3/5 состава Думы.

Наличие двух этих большинств определяло характер деятельности III Думы, обеспечив ее «работоспособность». За пять лет ее работы (до 9 июня 1912 г.) она провела 611 заседаний, рассмотрела 2572 законопроекта, из которых 205 было выдвинуто самой Думой.[[23]](#footnote-23)

Основным содержанием деятельности III Государственной Думы продолжал оставаться аграрный вопрос. Добившись социальной опоры в лице этого коллегиального органа, Правительство наконец приступило к его использованию в законодательном процессе. 14 июня 1910 года был издан одобренный Думой и Государственным советом и утвержденный императором аграрный закон, в основу которого был положен столыпинский указ от 9 ноября 1906 г. с изменениями и дополнениями, внесенными правооктябристским большинством Думы.[[24]](#footnote-24)

Практически этот закон был первым фактом участия Государственной Думы в законодательном процессе за всю историю ее существования. Император и Государственный совет приняли поправки Думы к законодательному предположению не потому, что иначе поступить им не позволил бы закон, а потому, что поправки отвечали чаяниям тех социальных слоев, которые были политической опорой самодержавия, и потому, что поправки не посягали на позиции самодержавия в этом вопросе.

Следующим нормативным актом, принятым Думой, стал закон о государственном страховании рабочих, которым был установлен 12-часовой рабочий день, допускавший возможность увеличения его продолжительности за счет сверхурочных. Попытка Думы вмешаться в процесс рассмотрению бюджета закончилась неудачей; вопрос о военных и морских штатах вообще был изъят из компетенции Думы.[[25]](#footnote-25)

О характере законотворческой деятельности III Государственной Думы можно судить по перечню принятых ею законов: «Об усилении кредита на тюремно-строительные надобности», «Об отпуске средств на выдачу пособий чинам общей полиции и корпуса жандармов», «О распределении между казной и казачьими войсками расходов по тюремной части в области Кубанской и Тверской», «О порядке отопления и освещения мест заключения и отпуске на эти надобности потребных материалов», «О полицейском надзоре в Бельагачской степи», «Об утверждении тюрем в городах Мерве и Красноярске, Закаспийской области и Актюбинске, Тургайской области», «Об утверждении в городе С-Петербурге женской тюрьмы» и др.[[26]](#footnote-26) Содержание перечисленных нормативных актов – свидетельство не только реакционности Думы, но и второстепенности рассматриваемых ею вопросов.

Столыпин и третья Дума не преуспели, «провалились» в главном, – не успокоили страну, которая совсем приблизилась, подошла вплотную к революции. Надо иметь в виду то, что III Дума с самого начала не рассматривалась Столыпиным как средство, окончательно ликвидирующее корни революции, – для этого ,по его мнению, нужно было значительно больше времени, чем отпущенные Думе 5 лет.[[27]](#footnote-27) В известном интервью, он говорил о необходимости для России двадцатилетнего покоя, чтобы она стала, по сути, другой страной. А третья Дума и за отведенный ей срок сделала немало для этого.

В механизме функционирования Думы были и сбои (во время конституционного кризиса 1911 г. Дума и Государственный совет были распущены на 3 дня). [[28]](#footnote-28)

Если характеризовать третью Думу «персонально», вне связи с последующими событиями, и в увязке с ними, то ее можно назвать «недостаточной достаточностью». Такое определение уместно, потому что наиболее полно отражает роль и значение III Думы в российской истории. «Достаточной» она была в том смысле, что ее состав и деятельность были достаточны для того, чтобы «отслужить», не в пример всем остальным Думам весь срок своих полномочий.

На первый взгляд III Дума – самая благополучная из всех четырех Дум: если две первые скоропостижно «скончались» по указу царя, то III Дума действовала «от звонка до звонка», – все положенные ей по закону пять лет и сподобилась вызвать не только критические перуны в свой адрес, но и слова одобрения. И все-таки эту Думу судьба не баловала: мирное эволюционное развитие страны было не менее проблематичным в конце ее деятельности , чем в начале. Но трагизм этого обнаружился спустя несколько лет после завершения ее работы: только тогда то небольшое, в пору III Думы, «облачко» обратилось в революционную грозу «семнадцатого года»

Продолжение курса третьей Думы в последующих Думах при внешнем и внутреннем покое России, снимало с «повестки дня» революцию. Так вполне здраво судили не только Столыпин и его сторонники, но и их противники и судят многие современные публицисты. Но все же эта совокупная «достаточность» оказалась недостаточной, для того, чтобы III Дума притушила революционно-оппозиционное движение, которое в экстремальных условиях могло выйти из-под контроля, что и произошло во время IV Думы.

В июне 1912 г. истекли полномочия депутатов III Думы, и осенью этого года прошли выборы в IV Государственную Думу. Не смотря на давление правительства, выборы отразили политическое оживление: социальные демократы набрали очки во II городской курии за счет кадетов (в рабочей курии большевики взяли верх над меньшевиками), октябристы часто терпели поражение в своей вотчине, I городской курии. Но в целом IV Дума по партийному составу не слишком отличалась от III Думы.

Набрали больший вес по сравнению с тем, чем они были в III Думе правые, прогрессисты и кадеты. В IV Думе по-прежнему возможно было складывание двух большинств: правооктябристского – 283 депутата и октябристско-кадетского – 225 депутатов. И по-прежнему исход голосований зависел от фракции октябристов. Несмотря на свое последующее дробление, они оставались решающей «переменной», особенно их центр – группа земцев-октябристов.

Заседания Думы открылись 15 ноября 1912 г. Председателем ее в течение пяти лет (до 25 февраля 1917 г.) был октябрист М.В. Родзянко.

Начавшаяся в 1914 г. мировая война одновременно притушила разгоравшиеся оппозиционное движение в российском обществе. На первых порах большинство партий (исключая социал-демократов) высказались за доверие правительству и отказ от оппозиционной деятельности. 24 июля 1914 г. Совету министров были предоставлены чрезвычайные полномочия, т.е. он получил право решать большинство дел от имени императора.

На экстренном заседании IV Думы 26 июля 1914 г. лидеры правых и либерально-буржуазных фракций выступили с призывом сплотиться вокруг «державного вождя, ведущего Россию в священный бой с врагом славянства», отложив «внутренние споры» и «счеты» с Правительством.[[29]](#footnote-29) Однако неудачи на фронте, рост стачечного движения, неспособность правительства обеспечить управление страной стимулировали активность политических партий, их оппозиционность, поиск новых тактических шагов.

Первая мировая война легла тяжелым бременем на плечи России. В 1915 г. остановилось 573 промышленных предприятия, в 1916 г – 74 металлургических завода. Экономика страны уже не могла содержать многомиллионную армию, в которую было мобилизовано 11% сельского населения и свыше 0.5 млн. кадровых рабочих.

В феврале 1917 г. резко обострилась обстановка в Петрограде, где сложилось критическое положение с продовольствием (снежные заносы не позволили своевременно подвести в столицу вагоны с мукой). 23 февраля, в Международный женский день недовольство переросло в стихийные митинги, демонстрации и забастовки, охватившие 128 тыс. рабочих. Большевики, межрайонцы, меньшевики-интернационалисты и другие социальные партии и группы развернули революционную пропаганду, связывая продовольственные трудности с разложением режима и призывая к свержению монархии. 25 февраля выступления переросли во всеобщую политическую стачку, охватившую 305 тыс. человек и парализовавшую Петроград.

В ночь на 26 февраля власти провели массовые аресты, а днем на Знаменской площади была расстреляна крупная демонстрация. Столкновения с войсками и полицией, сопровождающиеся жертвами, происходили по всему городу.

Председатель IV Государственной Думы М.В. Родзянко 26 февраля телеграфировал Николаю II о необходимости «немедленно поручить лицу, пользующемуся доверием страны, составить новое правительство», а на следующий день возглавил Временный комитет Государственной Думы, от имени которого обратился с воззванием к населению. В воззвании говорилось, что этот новый орган власти берет в свои руки восстановление государственного и общественного порядка и призывает население и армию помочь «в трудной задаче создания нового правительства»[[30]](#footnote-30)

В этот же день, 26 февраля 1917 г. император издал указ о перерыве в занятиях Государственной думы и назначении «срока их возобновления не позднее апреля 1917 г., в зависимости от чрезвычайных обстоятельств».[[31]](#footnote-31) После этого в полном составе Дума уже не собиралась.

27 февраля состоялось заседание Временного комитета Государственной Думы, который «нашел … вынужденным взять в свои руки восстановление государственности и общественного порядка» в России. Однако уже 2 марта Временный комитет объявил о создании нового правительства в его составе и фактически прекратил свое существование.

Юридически IV Государственная Дума была распущена постановлением Временного правительства от 6 октября 1917 г. в связи с началом избирательной кампании по выборам в состав Учредительного собрания[[32]](#footnote-32)

Практически у Государственной Думы был блестящий шанс взять в свои руки государственную власть и стать реальным законодательным органом, но реакционное большинство Думы, поддержавшее самодержавие, им не воспользовалось.

Русская революция породила Государственную Думу и она же вынесла ей смертный вердикт. Трагедия Думы неразрывно связана с трагедией страны, – обе они попали под «локомотив истории». Между тем историческая роль Думы состояла именно в том, чтобы спасти Россию от этого исхода. Но такая задача оказалась выше ее сил – она была не столько средством спасения страны, сколько барометром ее настроений, что обуславливалось и общероссийскими и специфическими «думскими» причинами.

История создания и деятельности Государственной Думы показала бесполезность попыток конституционного ограничения российского самодержавия. Очевидно, что создание конституционной монархии есть факт реализации воли двух соперничающих сил: монархии и народа в лице самых активных его политических сил. В России же социально-политическая ситуация сложилась таким образом, что, с одной стороны, не было той силы, которая могла бы заставить царизм идти на конституционный компромисс, с другой стороны, царизм нее стремился к поискам такого компромисса, чем обрек себя на гибель.

Нетерпеливость, страстность ожиданий в стране перемен, «земли и воли» с одной стороны, а с другой – столь же нетерпеливое ожидание правительства, что Дума положит предел революции, главным образом самим фактом своего существования, а не «далеко идущими» реформами, сделали Думу перекрестьем этих упований. I Дума возникла как Дума надежд, по сути, полярных и поэтому иллюзорных.

Время деятельности I и особенно II Думы, – эпоха прощания с этими иллюзиями. Но как показала история, законодательная деятельность III и IV Думы, реформы, экономический рост страны не смогли обеспечить эволюционный путь ее развития – в экстремальных условиях военного времени более реальной оказалась революционная альтернатива.

# ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

## 2.1. Роль и место Государственной Думы в системе органов государственной власти в современной России

Согласно Конституции РФ[[33]](#footnote-33) (ст. 94), Федеральное Собрание яв­ляется парламентом Российской Федерации. В Российской Федерации Федеральное Собрание как парла­мент республики пришло на смену «двухступенчатому» механизму высших органов государственной власти Российской Федера­ции, включавшему Съезд народных депутатов и формируемый им Верховный Совет. Созданные в годы советской власти в качестве представитель­ных органов «нового, социалистического типа, коренным образом отличающихся от учреждений буржуазного парламентаризма», эти государственные органы по мере демократизации российского общества, отражения в Конституции принципа разделения законо­дательной, исполнительной и судебной властей и постепенного про­ведения его в жизнь все более обретали черты парламента.

Однако стать подлинным парламентом страны они так и не смогли, во-пер­вых, в силу возлагавшихся на них действовавшей тогда Конститу­цией полномочий, противоречивших принципу разделения влас­тей (распорядительные и некоторые контрольные полномочия), и, во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального подчинения представительных органов страны, совершенно не свойственного парламентским представительным органам. В ст. 94 Конституции РФ указывается, что Федеральное Собра­ние — представительный орган Российской Федерации. Тем самым устанавливается, что формой государства является пред­ставительная, т.е. опосредованная выборами, парламентская де­мократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятель­но принимающее наиболее ответственные решения.

В ст. 94 Конституции РФ Федеральное Собрание характеризу­ется и как законодательный орган Российской Федерации. В этой передаче парламенту законодательной власти реализуется прин­цип народного суверенитета как основы правопорядка. Признание Федерального Собрания законодательной властью означает вместе с тем, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламен­том, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной в рамках полномочий Российской Федерации и ее Конституции ком­петенцией в сфере законодательства. Будучи законодательным органом, Федеральное Собрание ис­полняет и некоторые довольно ограниченные контрольные функ­ции за исполнительной властью. Контроль осуществляется посред­ством федерального бюджета, принимаемого Государственной Думой, а также использования права отказывать в доверии Прави­тельству, которое в этом случае может быть отправлено Президен­том Российской Федерации в отставку.[[34]](#footnote-34)

Согласно ст. 95 Конституции, Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Госу­дарственная Дума представляет все население Российской Федера­ции, а Совет Федерации, часто именуемый верхней палатой, состо­ит из членов, представляющих все субъекты Российской Федера­ции. Совет Федерации призван выражать интересы местностей, региональные мнения и чаяния. Вместе с тем Совет Федерации — государственный орган всей Федерации. Его решения и другие во­леизъявления адресуются не тем или иным субъектам Российской Федерации, а государству в целом, т.е. всей России. До принятия новой Конституции в Российской Федерации су­ществовал двухпалатный высший представительный орган госу­дарственной власти — Верховный Совет. Однако на деле он функ­ционировал как однопалатный орган, поскольку большая часть компетенции Верховного Совета осуществлялась совместнообеи­ми палатами, и весьма серьезную роль играли общие для всего Верховного Совета органы: Председатель Верховного Совета и Пре­зидиум Верховного Совета. В Федеральном Собрании палаты самостоятельно решают во­просы, относящиеся к их ведению, в соответствии с Конституцией. Она устанавливает в ст. 100, что палаты могут собираться совмест­но лишь для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей ино­странных государств. Более того, Конституция предусматривает совершенно различ­ную компетенцию для каждой из палат, обеспечивая тем самым систему «сдержек и противовесов» в деятельности Федерального Собрания.[[35]](#footnote-35)

В этой системе Совету Федерации отводится роль своего рода тормоза по отношению к Государственной Думе, призванного предотвратить возможность установления в Российской Федера­ции «тирании большинства», завоеванного на выборах в Государ­ственную Думу теми или иными политическими силами. Следует заметить, что в нашем обществе существует определен­ное недоверие к представительным органам государственной влас­ти вообще и к парламенту в частности. Такое недоверие является следствием той политической борьбы, которая предшествовала принятию действующей Конституции РФ. В обществе имеются силы, которые не прочь отказаться от парламента как важнейшего демократического института или превратить его в послушную, не играющую самостоятельной роли ассамблею. Однако такие уст­ремления наталкиваются на ряд противодействующих факторов.

Многие представители политических кругов страны отдают себе отчет в том, что полная дискредитация парламента может сильно подорвать складывающиеся политико-идеологические устои российской демократии. Если с точки зрения политической значимости парламент сегодня обесценен в глазах значительной части населения страны, то этого нельзя сказать о его идеологичес­кой роли. Существен и тот факт, что в демократических странах парламент является своеобразным олицетворением политических традиций, важным показателем национальной политической культуры. В придании определенной политической эффективнос­ти парламенту заинтересованы и те политические силы, которые не представлены в правительстве и для которых парламент служит ареной, где они могут отстаивать свои интересы. Парламент выступает и как своего рода уравновешивающая сила в отношениях конкурирующих политических сил, как арена защиты интересов тех из них, которые в сегодняшней ситуации обладают меньшими возможностями воздействия на политичес­кую жизнь страны. Вследствие взаимодействия всех этих факторов развитие рос­сийского парламентаризма идет сложным, во многом противоре­чивым путем.[[36]](#footnote-36)

Воссоздание в России постоянно действующего представительного и законодательного органа государственной власти – одно из самых существенных завоеваний последнего времени, важнейшее условие движения по пути создания демократического общества и правового государства.

Российский парламент построен на основе принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Он не обладает никакими юридическими полномочиями для вмешательства в компетенцию и деятельность других федеральных органов государственной власти. Принцип сдержек и противовесов в организации системы высших федеральных органом проведен достаточно последовательно.

Парламент Российской Федерации закреплен как законодательный орган. Это означает, что он является федеральным органом государственной власти, который имеет право издавать федеральные нормативные акты, которые обладают высшей юридической силой по сравнению с иными нормативными актами, кроме Конституции Российской Федерации. Федеральное Собрание принимает все виды федеральных законов, которые не могут противоречить федеральной Конституции и отдельным ее нормам.

Парламент России является единственным законодательным органом власти Российской Федерации. Следовательно, никакой другой федеральный государственный орган не имеет права издавать законы или иные нормативные акты, обладающие юридической силой закона. Законотворчество является основной функцией Федерального Собрания как парламента Российской Федерации. Деятельность всех государственных органов осуществляется на основе Конституции РФ и федеральных законов. Их правовые акты не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Федеральные законы также не могут противоречить Конституции РФ. Если такое противоречие обнаруживается, то по решению Конституционного Суда РФ эти законы или их конкретные нормы утрачивают свою юридическую силу.

Конституция РФ не закрепляет конкретных полномочий Федерального Собрания по осуществлению парламентского контроля за деятельностью различных федеральных органов государственной власти. Однако обе палаты Федерального Собрания обладают определенными контрольными полномочиями по отношению к другим федеральным органам государственной власти.[[37]](#footnote-37) Например, утверждение Указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения; назначение на соответствующие должности кандидатур, предлагаемых Президентом РФ, принятие федерального бюджета, принятие законов о федеральных налогах и сборах, ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации, отрешение Президента РФ от должности; дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, вынесение вотума недоверия Правительству РФ.

## 2.2. Порядок формирования Государственной Думы

Конституция РФ устанавливает срок полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ – 4 года и способ ее формирования – избрание. Такой срок полномочий парламентов или их нижних палат признается оптимальным во многих зарубежных странах и позволяет депутатам реализовать свои возможности по представлению интересов народа в законодательной деятельности и при исполнении иных полномочий.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы определяется Конституцией РФ, пока еще Федеральным законом от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[38]](#footnote-38) и Федеральным законом от 12.06.02 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».[[39]](#footnote-39)

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обязательности (периодичности) выборов, альтернативности, законности, гласности в работе избирательных комиссий.

Выборы в Государственную Думу осуществляются на основе смешанной модели, сочетающей признаки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

225 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ избираются по одномандатным территориальным избирательным округам (один депутат от одного округа). Эти округа формируются на основе единой нормы представительства, за исключением избирательных округов, созданных в субъектах РФ, где число избирателей меньше единой нормы представительства (закон предусматривает и другие случаи отступления от этой нормы). Другие 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями и избирательными блоками.[[40]](#footnote-40)

По новому закону о выборах депутаты Государственной Думы будут избираться по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ).

Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, установленный Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», включает в себя несколько стадий: назначение выборов, образование одномандатных избирательных округов и избирательных участков, формирование избирательных комиссий, составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты, предвыборная агитация, голосование, подсчет голосов, определение результатов выборов, их опубликование.

Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан, соблюдения Конституции и законов при проведении выборов возлагаются на избирательные комиссии: Центральную избирательную комиссию, избирательные комиссии субъектов РФ, окружные, территориальные (районные, городские и другие) и участковые избирательные комиссии.

Финансирование выборов проводится за счет государственного бюджета и из средств избирательных фондов, которые обязаны создавать кандидаты в депутаты, политические партии и избирательные блоки, выдвинувшие списки кандидатов. Закон содержит перечень допустимых источников пополнения избирательных фондов и перечень лиц, от которых запрещено принимать пожертвования в избирательные фонды.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы могут быть выдвинуты непосредственно, а также в составе федерального списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения политической партией, избирательным блоком. Выдвижение кандидатов в составе федерального списка кандидатов может быть осуществлено политическими партиями, избирательными блоками. В одномандатных округах в поддержку кандидата должно быть собрано не менее 1% подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа, но не менее 1000 подписей, а по федеральному избирательному округу политическая партия или избирательный блок должны собрать в поддержку своего списка кандидатов не менее 200 тысяч подписей, причем на один субъект РФ должно приходиться не более 14 тысяч подписей. Закон допускает внесение избирательного залога вместо сбора подписей.

Выборы депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избираемого по одномандатному избирательному округу по мажоритарной избирательной системе, признаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее 25% избирателей, зарегистрированных по данному округу.

Избирательное объединение или блок, выдвинувшее список кандидатов по федеральному избирательному округу, допускается к распределению депутатских мест в случае, если за список проголосовало не менее 5% избирателей, принявших участие в голосовании. При наличии установленных законом условий к распределению депутатских мандатов могут быть допущены и избирательные объединения и блоки, получившие менее 5% голосов избирателей.[[41]](#footnote-41)

Количество депутатских мандатов, полученных каждым избирательным объединением или блоком, допущенным к их распределению, пропорционально количеству поданных за данное объединение голосов избирателей, поэтому такая избирательная система называется пропорциональной.

Сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ позволяет обеспечить, с одной стороны, представительство в парламенте РФ всего народа России, всех его социальных слоев и групп, всех регионов, с другой – представительство политических сил, пользующихся поддержкой избирателей. Это отражает достаточно высокий демократический потенциал российской избирательной системы.

Вместе с тем, действующий механизм формирования Государственной Думы не лишен ряда существенных недостатков. Вот некоторые из них:

1. Закон от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ не запрещает выдвижение кандидатов политическими партиями и избирательными блоками одновременно в составе федерального списка и по одномандатным избирательным округам. Право «двойного» выдвижения существенно расширяет шансы кандидатов на избрание и шансы партий «провести» нужных кандидатов в Государственную Думу, что, соответственно, уменьшает их зависимость от волеизъявления избирателей.

Вот достаточно свежий пример из думской кампании декабря 2003 г.: кандидат, баллотировавшийся одновременно по федеральному и по одномандатному избирательным округам, был избран в Государственную Думу в составе партийного списка. При этом в своем одномандатном округе (в регионе, где он постоянно проживает и где до последнего времени был депутатом областного представительного органа власти), он набрал 5,52% голосов избирателей, заняв 7-е место среди 12 кандидатов (причем на третьем месте оказалась позиция «против всех кандидатов»). Так по партийным спискам был избран кандидат, не имеющий поддержки населения своего региона или общероссийской известности и не являющийся автором популярной предвыборной программы. Этот пример, к сожалению, далеко не единственный.

2. Согласно п. 10 ст. 39 и п. 6 ст. 40 Федерального закона от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ кандидат, выдвигаемый или поддерживаемый политической партией (блоком) не обязательно должен быть ее членом (членом одной из партий, входящих в состав блока). Целесообразность этого правила как такового сомнению не подвергается: не следует лишать партии права солидаризироваться с политическими позициями известных и авторитетных общественных деятелей. В то же время в законе не закрепляются обязательства кандидата перед выдвинувшей (поддержавшей) его политической партией, в том числе по реализации ее программы в Государственной Думе. Выдвигаясь от одной партии, кандидат может в Думе стать членом депутатского объединения, созданного другой партией (блоком), изменить свою политическую позицию либо вообще объявить себя «независимым», непартийным депутатом. Так и происходит после каждых думских выборов. Отсутствие юридического механизма, закрепляющего зависимость кандидата от выдвинувшей или поддержавшей его политической партии, способствует девальвации политических идеологий, ударяет по авторитету партий и всей партийной системы в целом, косвенно способствует развитию электоральной коррупции. Главная же проблема в том, что этим нарушаются избирательные права граждан. Ведь избиратель голосует за определенную идеологию (партийную программу), хотя и с учетом личных и профессиональных качеств кандидата, а получает «кота в мешке». Очевидно, это не способствует высокой явке на выборы и преодолению так называемой электоральной деструктивности.

3. Кандидаты, включенные в состав федерального списка и возглавляющие региональные группы кандидатов, вправе в случае своего избрания отказаться от полученного депутатского мандата, который передается следующим по списку кандидатам (п. 9 ст. 84 Федерального закона от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ). Это право активно используется политическими партиями, которые, желая добиться поддержки избирателей в регионах, включают в свои региональные группы кандидатов авторитетных политических деятелей (губернаторов, мэров). После определения результатов выборов эти деятели отказываются от полученных мандатов и депутатами становятся менее влиятельные политики. Учитывая, что в избирательном бюллетене указываются только фамилии первых трех кандидатов, входящих в соответствующую региональную группу (п. 4 ст. 75 Федерального закона от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ), становится очевидным, что данная практика искажает действительное волеизъявление избирателей и нарушает их конституционные права.

В дополнение к сказанному обратим внимание на некоторые недостатки применяемой при формировании Государственной Думы смешанной избирательной системы в той ее части, которая касается выборов по одномандатным округам:

1. Одномандатные избирательные округа чаще, чем федеральный округ, становятся полигоном «грязных» избирательных технологий. Автор далек от намерения очернить всех депутатов-»одномандатников». Просто индивидуальное выдвижение кандидатов и самостоятельное ведение ими избирательной кампании хотя и способствует более тесному контакту кандидатов с избирателями, что соответствует стандартам демократического общества, вместе с тем располагает к использованию не всегда «чистых» PR-технологий. Дело в том, что (в отличие кандидатов от политических партий) кандидат-»одномандатник» лишь непродолжительное время является участником политического процесса в своем округе. Партии же существуют долгие годы, действуют в масштабе всей страны. Участвуя в выборах в качестве избирательных объединений или в составе избирательных блоков, они не менее активны и в периоды между избирательными кампаниями, что заставляет их постоянно заботиться о своем имидже. Что же касается кандидатов-»одномандатников», то для них нередко главное – «пройти» в Думу: через четыре года в случае потери доверия избирателей они будут баллотироваться по другому округу или в составе партийного списка.

Пусть честные и ответственные депутаты не обижаются на автора – вряд ли они смогут отрицать, что некоторые их коллеги используют выборы только как средство «проскочить» во властные структуры. Приходится констатировать, что подкуп избирателей, очернение политических конкурентов и другие фальсификации в принципе оказываются более «результативными» для кандидатов-»одномандатников», чем для избирательных объединений или блоков.

2. Депутату, избранному по одномандатному округу, после выборов легче, чем партии или блоку, отказаться от своей политической программы. И действительно, избранные кандидаты-одномандадники часто забывают о своих предвыборных обещаниях. Их программы тиражируют общие фразы и ни к чему не обязывающие лозунги, нередко негативного свойства («долой...!», «не допустим...!»). Более того, отдельным кандидатам, использовавшим эффективные PR-технологии или административный ресурс, удавалось пройти в парламент, вообще не имея самостоятельной и конструктивной программы. Следствием этого является падение доверия населения к политическим программам кандидатов.

3. Одномандатники со стажем практикуют выдвижение на разных думских кампаниях по разным избирательным округам. Не выполнив обещаний и подорвав свой авторитет в одном округе, они на следующих выборах выдвигаются в другом. Можно привести ряд примеров, когда один и тот же депутат последовательно избирался в 1995, 1999 и 2003 г. в Государственную Думу соответственно от трех одномандатных округов. Один из депутатов, использовавших подобный метод, в прошлом известный телеведущий, в последний раз получил на выборах 18,58% голосов избирателей, лишь незначительно «оторвавшись» от своих политических конкурентов (второе место – около 15% голосов, третье место – «против всех»).

С учетом изложенного политическая элита и правящие круги посчитали своевременным и целесообразным переход к комплектованию нижней палаты парламента полностью по пропорциональной избирательной системе.

Статья 97 Конституции РФ посвящена пассивному избирательному праву гражданина при проведении выборов в Государственную Думу. Положения этой статьи содержат определенные условия, наличие и соблюдение которых позволяют гражданину реализовать свое пассивное избирательное право, т.е. быть избранным депутатом Государственной Думы.

Предъявление и соблюдение конкретных требований в отношении депутата Государственной Думы создает необходимую конституционно-правовую основу, позволяющую такому лицу – избранному представителю народа – осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия согласно законодательству Российской Федерации ч. 2 статьи 1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 июля 1999 г.[[42]](#footnote-42) (далее – Закон о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы).

В части 1 статьи 97 перечислены три основополагающих условия. Во-первых, лицо, претендующее на участие в выборах депутатов Государственной Думы, должно быть гражданином Российской Федерации независимо от оснований и времени его приобретения. Следовательно, по смыслу этой нормы иностранец и лицо без гражданства не может пользоваться таким пассивным избирательным правом. Однако это положение не распространяется на гражданина Российской Федерации, имеющего также иное гражданство, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом (ч. 1 статьи 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».).

Второе условие, закрепленное в ч. 1 статьи 97, – это достижение гражданином определенного возраста, а именно 21 года. Это положение Конституции Российской Федерации нашло отражение в ч. 8 статьи 4 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о выборах депутатов Государственной Думы).

Можно предположить, что установление разного возрастного ценза – 18 лет и 21 год, соответственно, при реализации гражданином активного и пассивного избирательного права обусловлено, несомненно, сложным и трудоемким характером деятельности депутата Государственной Думы.

Во многих зарубежных государствах возрастной ценз, установленный для реализации пассивного избирательного права, существенно отличается от аналогичного ценза, предусмотренного Конституцией Российской Федерации. Например, возраст для депутата нижней палаты парламента Франции – 23 года, верхней палаты парламента Италии – 40 лет.

Третье условие, предусмотренное ч. 1 статьи 97, носит «адресный» характер (содержание), поскольку в нем идет речь о гражданине, имеющем право участвовать в выборах в Государственную Думу.[[43]](#footnote-43)

Рассматриваемое условие находится в прямой зависимости от положений, содержащихся в ч. 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, из которых следует, что не имеет права быть избранным гражданин, признанный судом недееспособным, а также содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Отмеченные выше положения Конституции Российской Федерации в более широком смысле (объеме) представлены в ч. 3 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в частях 4-7 статьи 4 Закона о выборах депутатов Государственной Думы.

Ограничения подобного рода носят временный характер, а потому и пассивное избирательное право гражданина подлежит восстановлению в полном объеме, соответственно после отбытия наказания в виде лишения свободы по приговору суда и признания гражданина дееспособным по решению суда.

Нормы ч. 2 статьи 97 устанавливают запрет для депутата Государственной Думы совмещения им мандата депутата Государственной Думы с одновременным исполнением обязанностей либо члена Совета Федерации, либо иного представительного органа государственной власти, а также органа местного самоуправления. Данное ограничение распространяется лишь на выборную (представительскую) сферу деятельности депутата Государственной Думы (п. «а» ч. 2 статьи 6 Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы).

Принцип несовместимости полномочий депутата Государственной Думы с его одновременным пребыванием на государственной службе, замещением другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной деятельности (ч. 3 статьи 97 Конституции РФ) неразрывно связан с принципом профессионализма депутатского корпуса Государственной Думы и необходимостью полной реализации депутатом своих профессиональных качеств на постоянной основе (пункты «б» и «г» ч. 1 статьи 6 названного выше федерального закона). Нормы Закона о выборах депутатов Государственной Думы (п. 1-3, ст. 88) предусматривают, что после подписания протокола о результатах выборов и незамедлительного извещения об этом зарегистрированного кандидата, избранного депутатом Государственной Думы, последний обязан в пятидневный срок представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа либо иного документа об освобождении от прежних обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы, или копию документа, удостоверяющего, что им в трехдневный срок было подано заявление об освобождении от таких обязанностей.

При этом, если избранный депутат Государственной Думы не выполняет эти требования закона, то он исключается из федерального списка.

Аналогичное правило установлено и для зарегистрированного кандидата, избранного депутатом Государственной Думы по одномандатному избирательному округу, лишь с той разницей, что в последнем случае ЦИК аннулирует результаты выборов по данному избирательному округу и назначает повторные выборы по данному избирательному округу (п. 5 ст. 88 названного выше федерального закона).

И, наконец, только после официального опубликования результатов выборов и представления зарегистрированным кандидатом, избранным депутатом Государственной Думы, необходимых документов о его освобождении от прежних обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы, соответствующая избирательная комиссия регистрирует избранного депутата Государственной Думы и выдает ему удостоверение об избрании.[[44]](#footnote-44)

В конце 2004 г. Президент РФ внес в Государственную Думу разработанный ЦИК РФ проект федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который был поддержан обеими палатами российского парламента и 18 мая 2005 г. подписан Президентом РФ (вступает в силу 7 декабря 2006 года).[[45]](#footnote-45) Новый закон предусматривает, что общее число кандидатов, включенных в федеральные списки кандидатов, не может превышать пятисот человек. При этом до 50 процентов от числа кандидатов, включенных в список, могут быть лицами, не являющимися членами соответствующей партии. Закон требует, чтобы федеральный список кандидатов разбивался на общефедеральную и региональную части. Его региональная часть должна охватывать все субъекты РФ, а число региональных групп кандидатов не должно быть менее ста. В отличие от ранее действовавшего порядка, по результатам выборов к распределению депутатских мандатов будут допускаться федеральные списки кандидатов, получившие семь и более процентов голосов избирателей. При этом установлено, что таких списков должно быть не менее двух и за них в совокупности должно быть подано более 60 процентов голосов избирателей.

В обществе новый порядок избрания депутатов Государственной Думы, закрепленный в названном выше законе, был воспринят неоднозначно. Даже Председатель Совета Федерации С.М. Миронов считает более целесообразной смешанную систему выборов, то есть такую, когда половина депутатов избирается на мажоритарной основе и половина – на партийной.[[46]](#footnote-46) Ранее, в период обсуждения законопроекта на доктринальном уровне, против пропорциональной системы выборов выступил член ЦИК РФ Е.И. Колюшин. По его мнению, выборы всех депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе не приведут к прогрессу на парламентских выборах и отрицательно повлияют на развитие гражданского общества. При этом Е.И. Колюшин мотивировал свою позицию следующими аргументами. Во-первых, при пропорциональной системе обеспечиваются интересы партий за счет избирателей, права которых сильно ограничиваются. Во-вторых, отказ от мажоритарной избирательной системы влечет лишение избирателей права выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы. В-третьих, каждый из избирателей лишается одного из двух имеющихся у него в настоящее время голосов.[[47]](#footnote-47)

Против партийной монополизации Государственной Думы высказались также Ю. Голик и Л. Карапетян. Они полагают, что такая тенденция развития политической системы идет вразрез с положениями Конституции Российской Федерации, объективными потребностями формирования в нашей стране гражданского общества. Установленные в Конституции Российской Федерации принципы политического многообразия, многопартийного, идеологического плюрализма, – считают названные авторы, – не должны достигаться путем предоставления политическим партиям преимуществ по отношению к другим общественным объединениям и структурам гражданского общества.[[48]](#footnote-48) Ю. Голик и Л. Карапетян полагают, что выборы должны проводиться по одномандатным округам, в рамках которых своих кандидатов должны выдвигать не только политические партии, но и другие общественные объединения.

Действительно, главным в общественно-политическом развитии России должна быть деятельность государства и всех общественно-политических организаций по обеспечению подлинного народовластия, а не укрепление позиций отдельных сегментов гражданского общества. Достижению этой цели способствует гармоничное развитие всех структур, составляющих гражданское общество.

В связи с этим право на выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы желательно предоставить профессиональным и творческим союзам, другим общественным объединениям, заинтересованным в деятельности органа государственной власти, который принимает законы. Необходимо дать право выдвигать своих кандидатов в депутаты и самим избирателям. Такой подход к организации выборов в парламент гарантировал бы его широкую представительность и высокий профессионализм, а тем самым и более полное отражение в законах воли народа. Нужно иметь в виду, что не только пропорциональная система выборов обеспечивает партийное представительство в парламенте. Еще в 1996 году А.Е. Постников справедливо отмечал, что партийное представительство обеспечивается и при мажоритарной системе.[[49]](#footnote-49) Следует также отметить, что при выборах депутатов парламентов большинства стран западной демократии не применяется пропорциональная система.[[50]](#footnote-50)

## 2.3. Полномочия Государственной Думы РФ

Статья 103 Конституции Российской Федерации определяет компетенцию Государственной Думы и порядок принятия постановлений Государственной Думы.

Следует заметить, что эта статья – не единственная статья Конституции Российской Федерации, в которой закрепляется компетенция Государственной Думы. В этом можно убедиться путем системного толкования ст. 71, 72, 76, 104 и 105 Конституции Российской Федерации. Так, ст. 71 Конституции Российской Федерации определяет предметы ведения Российской Федерации. Статья 72 Конституции Российской Федерации – предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В ст. 76 Конституции Российской Федерации установлено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы и федеральные конституционные законы, а по предметам совместного ведения – федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Статья 104 устанавливает: «Законопроекты вносятся в Государственную Думу». Наконец, ст. 105 констатирует: «Федеральные законы принимаются Государственной Думой». Таким образом, в силу взаимосвязи перечисленных статей Конституции Российской Федерации законодательную компетенцию Государственной Думы как федерального законодательного органа составляют все вопросы, перечисленные в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Ст. 103 Конституции Российской Федерации посвящена иной, незаконодательной компетенции Государственной Думы.

Сопоставляя ст. 103 Конституции Российской Федерации с аналогичными статьями предыдущей Конституции, можно убедиться, что компетенция Государственной Думы существенно изменилась. В ней нет статей, закрепляющих «полновластие» представительных органов власти, исчезло право «направлять» деятельность нижестоящих органов власти, нет статей, устанавливающих подотчетность и подконтрольность исполнительных органов власти и т.д. Все эти изменения связаны с новой моделью федерализма, новым пониманием разделения властей, реализованным в действующей Конституции Российской Федерации.

Однако ряд изменений вряд ли можно считать оправданными. Так, в Конституции Российской Федерации не закреплено право парламента давать толкование принимаемых им законов, исчезло указание на контрольные полномочия законодательной и представительной власти. Ряд вопросов внутренней и внешней политики (принятие бюджета, ратификация международных договоров) оказались не отраженными в компетенции палат парламента или отраженными менее полно, чем это было ранее. Определение основных направлений внутренней и внешней политики государства новой Конституцией Российской Федерации передано из компетенции парламента в компетенцию Президента Российской Федерации, хотя и с оговоркой «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Таким образом, по сравнению с прежней Конституцией компетенция законодательного и представительного органа Российской Федерации существенно сузилась.[[51]](#footnote-51)

Пункт «а» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации относит к числу полномочий Государственной Думы дачу согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации. Согласно ст. 111 Конституции Российской Федерации, предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится Президентом Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после вступления в его должность или в такой же срок после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой.

Государственная Дума обязана рассмотреть внесенную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя в течение недели. Регламентом Государственной Думы предусмотрено, что Президент Российской Федерации либо его полномочный представитель в Федеральном Собрании официально представляет кандидатуру на заседании Государственной Думы. Кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации докладывает Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства Российской Федерации. Перед обсуждением кандидатуры в течение времени, определенного Государственной Думой, но не свыше 30 минут, кандидат отвечает на вопросы депутатов.

По окончании ответов на вопросы представители фракций и депутатских групп высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Решение о даче согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации принимается по усмотрению Государственной Думы тайным голосованием путем подачи бюллетеней или с применением электронной системы. 15 апреля 1998 г. Государственная Дума внесла поправку в свой Регламент, согласно которой большинством от общего числа депутатов может быть принято решение об открытом голосовании по данному вопросу. Согласие на назначение Председателя Правительства Российской Федерации считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. По результатам голосования о даче согласия на назначении Председателя Правительства Российской Федерации принимается постановление.

Государственная Дума вправе отклонить предложенную Президентом Российской Федерации кандидатуру, после чего Президент Российской Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы ту же самую или иную кандидатуру. Попытка Государственной Думы оспорить право Президента Российской Федерации на повторное внесение ранее уже внесенной кандидатуры не получила поддержки Конституционного Суда. В постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П по данному вопросу Конституционный Суд указал: «Положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата».[[52]](#footnote-52)

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Процедура подтверждения полномочий назначенного Президентом Председателя Правительства со стороны вновь избранной Государственной Думы в Конституции Российской Федерации не предусмотрена, однако у Государственной Думы в любом случае имеется право инициировать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

Решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации – еще одно самостоятельное полномочие Государственной Думы, закрепленное в п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации. Порядок осуществления данного полномочие конкретизирован ст. 117 Конституции Российской Федерации и Регламентом Государственной Думы. Согласно ст. 117 Конституции Российской Федерации, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление по этому вопросу принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае выражения недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации по собственной инициативе. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В случае отставки Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до сформирования нового Правительства Российской Федерации.

Согласно п. «в» ч. 1 ст. 103 в компетенцию Государственной Думы входит назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации. В соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации кандидатуру на эту должность представляет Президент Российской Федерации.

Кандидатура на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации предварительно рассматривается на заседании комитетов Государственной Думы по бюджету и налогам, кредитным организациям и финансовым рынкам, которые выносят свое заключение. Кандидат на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее. Преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций, депутатских групп и комитетов палаты. Председатель Центрального банка Российской Федерации считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.[[53]](#footnote-53)

Вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации решается Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации. Как и в случае назначения, представление Президента Российской Федерации предварительно рассматривается на заседании тех же Комитетов Государственной Думы. Решение об освобождении от должности Председателя Центрального банка принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если решение об освобождении не принято, освобождение считается несостоявшимся.

Практика показала, что достаточно широкие в данном случае полномочия Президента Российской Федерации могут еще более расширяться за счет использования института «исполняющих обязанности» («и.о. Председателя Центрального банка», «и.о. Генерального прокурора»), назначаемых на должность и освобождаемых от должности указами Президента Российской Федерации. Подобная практика вряд может быть признана конституционной, поскольку ведет к фактическому ограничению конституционной компетенции парламента.

Пункт «г» ч. 1 ст. 103 относит к компетенции Государственной Думы назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. В соответствии с Федеральным законом от 18 ноября 1994 г. «О Счетной палате Российской Федерации»[[54]](#footnote-54), Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Председатель Счетной палаты назначается Государственной Думой сроком на шесть лет. Председателем Счетной палаты может быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Председатель Счетной палаты не может состоять в родственных отношениях с Президентом Российской Федерации, Председателем Совета Федерации и Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства Российской Федерации, Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, Председателем Верховного Суда Российской Федерации и Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Председатель Счетной палаты не может быть также депутатом Государственной Думы, членом Правительства Российской Федерации, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Постановление о назначении Председателя Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты, охватывающие, как правило, совокупность доходных или расходных статей федерального бюджета. Аудиторами могут быть назначены граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного контроля, экономики, финансов. Государственная Дума назначает шесть аудиторов сроком на шесть лет. Постановление Государственной Думы о назначении аудитора Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Согласно п. «д» ч. 1 ст. 103 к числу полномочий Государственной думы относится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) появился в Швеции как институт государственной защиты прав и свобод граждан и получил широкое распространение (в том или ином виде этот институт существует в более чем 100 странах мира). В некоторых государствах омбудсмен действует при парламенте, в других (в частности, в России) – как самостоятельный институт защиты прав и свобод граждан.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[[55]](#footnote-55) был принят 26 февраля 1997 г. и вступил в силу с 4 марта 1997 г. Согласно этому закону, должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Средствами, указанными в законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. При осуществлении своих полномочий Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой. На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, депутатами и депутатскими объединениями в Государственной Думе. Каждая кандидатура, выносимая на тайное голосование, включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, что требует чрезвычайно высокого уровня согласия депутатов и депутатских объединений.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. Хотя Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривал назначение Уполномоченного в течение месяца после принятия закона, фактически на это потребовалось более года.

При вступлении в должность Уполномоченный приносит присягу следующего содержания: «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести». Присяга приносится на заседании Государственной Думы непосредственно после назначения на должность. Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. Истечение срока полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного.

Пункт «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации относит к компетенции Государственной Думы объявление амнистии. Амнистия – это полное или частичное освобождение от уголовной ответственности и (или) наказания лиц, совершивших преступления, либо замена этим лицам назначенного судом наказания более мягким.

В соответствии со ст. 84 Уголовного кодекса Российской Федерации[[56]](#footnote-56), амнистия объявляется Государственной Думой в отношении индивидуально не определенного круга лиц. Актом об амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности. Лица, осужденные за совершение преступлений, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание, актом об амнистии может быть снята судимость.

Амнистию не следует путать с помилованием, которое в соответствии с п. «в» ст. 89 Конституции Российской Федерации находится в компетенции Президента Российской Федерации. Помилование осуществляется в отношении индивидуально определенного лица. Актом помилования лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким. С лица, отбывшего наказание, помилованием может быть снята судимость.

Постановления об амнистии, принимаемые Государственной Думой, достаточно сложны по юридической технике и обычно подразделяются на два акта: собственно постановление об амнистии, определяющее основания амнистии и круг лиц, подпадающих под амнистию, и постановление «о порядке применения амнистии», уточняющее условия ее применения к отдельным категориям лиц.

Практика принятия Государственной Думой актов об амнистии свидетельствует о высоком общественно-политическом значении этого конституционного полномочия. Так, постановление Государственной Думы от 23 февраля 1994 г. № 65-I ГД «Об объявлении политической и экономической амнистии» преследовало цель национального примирения, достижения гражданского мира и согласия, постановление от 8 февраля 1995 г. № 515-I ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, участвовавших в противоправных деяниях, связанных с вооруженными конфликтами на Северном Кавказе» было направлено на урегулирование политическими средствами чеченского конфликта и т.д.

К сожалению, есть примеры и другого рода, когда федеральные органы государственной власти решали вопросы амнистии в обход Государственной Думы. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 1 декабря 1995 г. № 1211 «О правовых гарантиях участникам незаконных вооруженных формирований в Чеченской республике, добровольно прекративших противоправные действия» предусматривалось образование Комиссии по рассмотрению заявлений участников незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики, добровольно прекративших противоправные действия. При этом на комиссию возлагалось рассмотрение заявлений о невозбуждении уголовных дел и принятие совместно с правоохранительными органами Чеченской Республики соответствующего решения. Указ распространялся на граждан, незаконно владеющих оружием, и не распространялся на лиц, совершивших тяжкие преступления. Очевидно, что в данном случае фактически имела место амнистия, предпринятая Президентом Российской Федерации в обход полномочий Государственной Думы.

Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 103 к компетенции Государственной Думы относится выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности. Порядок реализации этого полномочия урегулирован ст. 93 Конституции Российской Федерации и Регламентом Государственной Думы. Постановлением Государственной Думы от 21 апреля 1999 г. № 3898-II ГД процедура рассмотрения вопроса о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации была существенно уточнена и конкретизирована.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Это предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту Российской Федерации, а также обоснование его причастности к этому преступлению.[[57]](#footnote-57)

Предложение о выдвижении обвинения против Президента направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, а также в Верховный Суд Российской Федерации для дачи заключения о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе Председателя, его заместителя и 10-12 членов комиссии. Председатель комиссии избирается Государственной Думой путем открытого голосования большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Члены комиссии избираются палатой по представлению фракций и депутатских групп общим списком большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Состав комиссии формируется с учетом равного представительства фракций и депутатских групп.

Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвинутого против Президента Российской Федерации обвинения, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов и других процедурных правил, установленных Регламентом Государственной Думы. Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, а также представителя Президента Российской Федерации. Комиссия большинством голосов принимает заключение о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения.[[58]](#footnote-58)

Проект постановления о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации вместе со списком приглашаемых экспертов и других лиц вносятся специальной комиссией в Совет Государственной Думы. Проект постановления должен включать предложения о продолжительности доклада, содокладов, выступлений депутатов Государственной Думы; о времени, отводимом на вопросы депутатов Государственной Думы к докладчику, содокладчикам и членам специальной комиссии; о списке приглашаемых экспертов и других лиц, а также о последовательности и продолжительности их выступлений.

Совет Государственной Думы направляет проект постановления не позднее чем за три дня до дня заседания Государственной Думы депутатам Государственной Думы, Президенту Российской Федерации и вносит проект постановления на рассмотрение Государственной Думы.

Далее предложение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По решению палаты заседание может быть объявлено закрытым. Палата большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы может обратиться к средствам массовой информации с предложением о прямой трансляции обсуждения данного вопроса. По решению палаты может быть установлена общая продолжительность обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации.

После принятия постановления о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации с докладом выступает председатель специальной комиссии; содоклады делают депутат Государственной Думы, уполномоченный депутатами палаты, внесшими предложение о выдвижении обвинения, а также Президент Российской Федерации или полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе. Члены специальной комиссии, имеющие особое мнение по заключению специальной комиссии, вправе выступить с содокладами по вопросам, являющимся предметом их особого мнения. По окончании доклада и содокладов депутаты Государственной Думы вправе задать вопросы докладчику, содокладчикам и членам специальной комиссии в пределах отведенного палатой времени.

В обсуждении предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации принимают участие депутаты Государственной Думы, а также приглашенные для этого эксперты и другие лица. Преимущественное право на выступление имеют представители фракций и депутатских групп. После прекращения обсуждения представителям фракций и депутатских групп предоставляется слово для выступления по мотивам голосования в течение не более пяти минут каждому.

По итогам обсуждения Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления отдельно по каждому предложению о выдвижении обвинения. Проекты постановлений о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления по каждому предложению о выдвижении обвинения готовятся специальной комиссией и вносятся на рассмотрение Государственной Думы. Постановления принимаются тайным голосованием с использованием бюллетеней либо открытым голосованием с использованием именных бюллетеней. Решение о способе проведения голосования принимается палатой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Время, место и продолжительность голосования, порядок его проведения устанавливаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы по рекомендации Счетной комиссии в соответствии с Регламентом Государственной Думы и объявляются председателем Счетной комиссии.

О результатах голосования Счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми ее членами. Доклад Счетной комиссии о результатах голосования палата принимает к сведению. На основании принятого палатой к сведению доклада Счетной комиссии о результатах голосования председательствующий по каждому предложению о выдвижении обвинения объявляет, какое решение принято («за», положительное, или «против», отрицательное). Решение о выдвижении обвинения, за которое было подано две трети голосов от общего числа депутатов палаты, оформляется постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации.

Попытка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации, инициированная группой депутатов Государственной Думы в марте-мае 1999 г., показала, что конституционная процедура отрешения от должности Президента Российской Федерации содержит множество скрытых правовых тупиков. Одновременно нельзя не обратить внимание на последовательный отказ Государственной Думы второго созыва от процедуры тайного голосования при решении кадровых и персональных вопросов. Подобная практика, расширяющаяся под влиянием лидеров фракций, желающих контролировать ход и итоги голосования, может привести в конечном итоге к существенному ограничению независимости депутатов, снижению уровня их ответственности перед избирателями.[[59]](#footnote-59)

По вопросам, отнесенным ст. 103 Конституции Российской Федерации к ее ведению, Государственная Дума принимает постановления. Таким образом, постановления Государственной Думы имеют весьма узкую, строго определенную ст. 103 Конституции Российской Федерации сферу применения.

# ГЛАВА 3. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Итак, в заключительной главе автор постарается сделать ряд выводов.

Необходимо отметить, во-первых, тот факт, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации действует исторически еще небольшой срок. Однако и первое десятилетие ее деятельности уже ясно свидетельствует: современный российский парламентаризм последовательно и плодотворно продолжает лучшие традиции российской представительной власти, заложенные в начале ХХ века. Развитие институтов представительной демократии в нашей стране прошло этап своего «второго пришествия». И безусловно, полномочия, а следовательно, и авторитет, и «политический вес» Государственной Думы возрос по сравнению с ее предшественницей.

Необходимо отметить такие положительные, на мой взгляд, факторы, как появление у Государственной Думы полномочий по контролю за финансовой деятельностью Правительства посредством Счетной Палаты, учреждение института Уполномоченного по правам человека, что характерно практически для всех демократических стран, укрепление законотворческой роли Государственной Думы – отныне только с ее одобрения могут приниматься законы как нормативные акты высшей юридической силы. Кроме того, у Государственной Думы появились реальные рычаги воздействия на исполнительную власть, такие как вотум недоверия и импичмент. Существенно расширены полномочия представительного органа в сфере назначения высших должностных лиц государства (Генпрокурора, Председателя Центробанка, судей высших судебных органов, Председателя Правительства). Свою несомненно положительную роль играет и введение всеобщего и равного избирательного права. О таком предшественникам нынешних депутатов можно было только мечтать.

Однако очевидно, что явно просматриваются и определенные исторические параллели. Достаточно взглянуть на структуру высших органов государственной власти, чтобы понять, насколько близки Государственные Думы в России образца 1906 и 1993 гг. Действительно, место Императора (не без оговорок, конечно) может с успехом занимать Президент, место Государственного Совета – Совет Федерации. Не случайно в Государственной Думе периодически поднимается вопрос о перераспределении полномочий.

Тревожит подобострастное отношение к Президенту некоторой части политической элиты, депутатского корпуса. Вместо диалога партнеров нередко можно слышать лишь «восточную» хвалу мудрости главы государства. О деловом взаимодействии при таких отношениях говорить трудно.

Психологическая установка на партнерство становится главной предпосылкой встречного движения Президента, Правительства и палат Федерального Собрания в решении вопроса о перераспределении их полномочий.

Перераспределение полномочий – не самоцель реформы государственного управления (в широком смысле). Главная задача – путем четкого и оптимального определения компетенции повысить ответственность государственного аппарата.

В настоящее время отчуждение общества от власти во многом обусловлено тем, что народ не может мирными средствами воздействовать на государственные органы и должностные лица, а те, в свою очередь, не думая о национальных приоритетах, не чувствуя ответственности перед народом, «работают» порой преимущественно на себя, удовлетворяют узкокорпоративные интересы.

Несбалансированность системы взаимных сдержек и противовесов приводит к тому, что палаты Федерального Собрания не могут активно влиять на действия и решения Президента, тогда как он имеет сильные рычаги воздействия на депутатов вплоть до роспуска Государственной Думы в определенных Конституцией случаях. Причем эти случаи (отказ в доверии Правительству, трехкратный отказ дать согласие на утверждение предложенной главой государства кандидатуры Председателя Правительства) регламентированы таким образом, что предоставление депутатам возможности занять принципиальную позицию нередко обесценивается угрозой их досрочного роспуска. А парламентариям, кроме импичмента, трудно выполнимого из-за сложнейшей конституционной процедуры, ответить нечем.

Даже в сфере законодательной деятельности, где позиции палат Федерального Собрания представляются, на первый взгляд, безупречными, преодолеть вето Президента квалифицированным (две трети) большинством обеих палат представляется достаточно трудным. Добавим к этому, что достичь консолидации усилий парламентариев непросто во многом из-за особенностей формирования Совета Федерации. Половину его составляют представители исполнительной власти субъектов Федерации, которые входят в единую систему исполнительной власти и, естественно, по своим интересам ближе к губернаторам, назначаемым Президентом, Правительству и, естественно, Президенту. Таким образом, в лице Совета Федерации Президент пока имеет противовес Государственной Думе, что является принципиальной особенностью действующей Конституции. Это ярко проявлялось в период, когда думское большинство составляли левые фракции (1996-1999 гг.). Реформирование Совета Федерации представляется одним из обязательных направлений повышения эффективности работы российского парламента. Представляется, что следовало бы сделать Совет Федерации органом, избираемым на основе прямого голосования.

Одно из главных направлений совершенствования Основного закона видится в реформировании тех его оснований и конструкций, которые затрудняют стабильное развитие. Радикальный вопрос о том, какую республику и с какой формой правления мы строим (или собираемся построить) – парламентскую или президентскую, не стоит.[[60]](#footnote-60) Этот выбор уже сделан. И если учитывать реальное состояние институтов гражданского общества, переход к классической парламентской республике был бы такой же иллюзией демократии, как упование многих либералов на саморегулируемость рыночной экономики. «Парламентская вольница» не менее опасна, чем авторитарные амбиции Президента, поскольку в условиях России она может даже привести к анархии и безвластию. Следовательно, в рамках системного подхода к построению работающей государственной власти необходимы не изменение формы правления и урезание полномочий главы государства и Правительства, а четкая регламентация компетенции и ответственности каждого органа, включая Президента. Требуется наметить последовательность проведения законодательных работ в рамках каждого этапа реформирования, определить, какие акты (законы, указы, правительственные постановления) необходимы для их реализации.

Необходимо отметить и тот факт, что Государственная Дума, до недавнего времени, была излишне политизирована и ее заседания вызывали не меньший интерес, чем боксерские поединки. Это также сильно роднит нынешнюю Думу с ее предшественницей. Мы видим, что наличие большого количества фракций в отечественном парламенте создает деструктивную обстановку. Можно сравнить нынешнюю Думу с третьей, в которой также, по сути одна фракция имела «контрольный пакет» голосов. Видимо, такая ситуация вызвана тем, что российская политическая элита ни тогда, ни сейчас не имела необходимого уровня политической культуры, которая необходима для взвешенного и конструктивного диалога, поиска компромисса в общих интересах. Ну что ж, это можно, конечно, объяснить и «молодостью» российского парламентаризма, и низкой культурой населения. Будем надеяться, что нынешняя Дума не повторит судьбы своей предшественницы.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Понимание роли и места органов народного представительства в политической системе современной России невозможно без всестороннего осмысления многовековой истории законодательных учреждений от веча и боярской думы, до Государственных дум.

Революция 1905 1907 г. вызвала усиление карательных функций всех звеньев правительственного аппарата. В то же время правительство стало прибегать к более гибким формам борьбы. Уже на втором месяце революции было объявлено о подготовке А. Г. Булыгиным законопроекта о высшем законосовещательном органе, названом булыгинская Государственная дума. При выборах в Думу была установлена система курий, т.е. распределения избирателей по сословным и имущественным признакам. I Государственная дума действовала всего 72 дня с 27 апреля по 8 июля 1906 г. Самой большой фракцией Думы первого созыва была кадетская. Основным вопросом I Думы был аграрный. Дума рассмотрела ряд других вопросов и проектов, имевших актуальное значение (об отмене смертной казни, о гражданском равноправии, ассигновании сверхсметных кредитов на продовольственную помощь голодающим и т.д.). Но правительство не желало считаться с мнением Думы. Оно стремилось занять Думу рассмотрением мелких законопроектов («думской вермишели»). Недовольное характером деятельности Государственной думы правительство подготовило её роспуск. В условиях спада революции в начале 1907 года правительство провело выборы во II Государственную думу (20 февраля 2 июня 1907 года). Кадеты сохранили руководство во II Думе. Основным вопросом оставался аграрный, по которому каждая фракция предложила свой проект. Во II Думе рассматривались продовольственный вопрос, роспись бюджета на 1907 год, исполнение государственной росписи, набор новобранцев, отмена чрезвычайного указа о военно-полевых судах, реформа местного суда. II Дума не оправдала надежд правительства. Аппарат Министерства внутренних дел в тайне от Думы подготовил проект нового избирательного закона, который был настолько реакционным, что его охарактеризовали как «бесстыжий» проект. III Государственная дума просуществовала с 1 ноября 1907 до 9 июня 1912 года (пять сессий). Она утвердила многочисленные законопроекты правительства, направленные на усиление администрации, полиции, жандармерии, увеличения ассигнований на строительство тюрем. Ежегодно Дума утверждала бюджеты государства. Ввиду истечения полномочий членов Государственная дума третьего созыва прервала свою деятельность 9 июня 1912 года.

Избирательная компания в IV Государственную думу проходила в обстановке нового подъёма революционного движения масс. Заседание IV Государственной думы открылись 15 ноября 1912 года. Она обсуждала законопроекты, рассматривала и утверждала государственные росписи доходов и расходов, обсуждала запросы членов о незаконных действиях властей. Дума прекратила свою деятельность в связи с революционными событиями 1917 года.

И вновь Государственная Дума, как законодательный орган в Российской Федерации, был учрежден Конституцией РФ, 1993 года Государственная дума состоит из 450 депутатов, избирается на 4 года. Лишь Государственная дума первого созыва (1993 – 1995 гг.) была избрана на двухлетний срок. На выборах 1993, 1995, 1999, 2003 годах использовалась смешанная система, т.е. одна половина депутатов избиралась на основе мажоритарной системы, а другая половина на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу. Однако эта система подверглась справедливой, на мой взгляд, критике, и в следующий раз, в 2007 году, мы будем выбирать депутатов по пропорциональному принципу.

Депутаты Государственной думы работают на профессиональной основе. Они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой. Основной задачей Государственной думы является рассмотрение и принятие федеральных законов. К ее ведению относятся: согласие на назначение президентом главы правительства, решение вопроса о доверии правительству; назначение на должность председателя Центробанка РФ; уполномоченного по правам человека, председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; объявление амнистии и выдвижение обвинения против президента РФ для отрешения его от должности. В заключении можно сделать вывод, что « Государственная дума» термин относительно не новый. Дума начала свое существование с X столетия. Затем в 1711 году на смену Боярской Думы пришел Сенат, и она прекратила свою деятельность. В начале двадцатого столетия вновь возникла необходимость в учреждении Государственной Думы. Революционные события 1917 года упразднили деятельность Думы. В конце двадцатого столетия в России вновь возникла необходимость в учреждении Государственной Думы

В данный момент в России только происходит становление законодательной власти. У нас она не имеет таких высоких традиций, как в Англии и в других странах Западной Европы. Но с каждым годом Государственная дума становится все более профессиональной, и это отражается на ее нормотворческой деятельности.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 14.10.2005) // РГ от 25.12.1993, № 237, СЗ РФ от 17.10.2005, № 42, ст. 4212.
2. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // СЗ РФ от 03.03.1997, № 9, ст. 1011.
3. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 17.06.1996, № 25, ст. 2954, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104.
4. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ // СЗ РФ от 23.05.2005, № 21, ст. 1919.
5. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20.12.2002 № 175-ФЗ (ред. от 23.06.2003, с изм. от 18.05.2005) // СЗ РФ от 23.12.2002, № 51, ст. 4982, СЗ РФ от 23.05.2005, № 21, ст. 1919.
6. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 17.06.2002, № 24, ст. 2253, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104.
7. Федеральный закон «О Счетной Палате Российской Федерации» от 11.01.1995 № 4-ФЗ (ред. от 01.12.2004) // СЗ РФ от 16.01.1995, № 3, ст. 167, СЗ РФ от 06.12.2004, № 49, ст. 4844.
8. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 09.05.2005, с изм. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 09.05.1994, № 2, ст. 74, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104.
9. Свод Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. // ПСЗ. Собрание третье. Т. 26. Отделение первое. № 28105.
10. Манифест «Об учреждении Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г. // ПСЗ. Собрание третье. Т. 26. Отделение первое. № 27424.
11. Положение «О выборах в Государственную Думу» от 6 августа 1905 г. // ПСЗ. Собрание третье. Т. 25. Отделение первое. № 2662.
12. Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г. // ПСЗ. Собрание третье. Т. 25. Отделение первое. № 26803.
13. Положение «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г. // ПСЗ. Собрание третье. Т. 25. Отделение первое. № 27029.
14. Положение «О выборах в Государственную Думу» от 3 июня 1907 г. // ПСЗ. Собрание третье. Т. 17. № 29242.

Специальная литература

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юрид. вузов и факультетов. 3-е изд. – М.: «Норма», 2001.
2. Барышев В.В. Проблемы и пути совершенствования законодательства о выборах на федеральном и региональном уровне // Право и власть. – 2001. – № 1.
3. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Парламентаризм в действии. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в 1994 – 1998 годах. – М.: Издание Государственной Думы, 1999.
4. Голик Ю., Карапетян Л. Не борьба за власть, а участие во власти // Парламентская газета. – 2004. – 24 нояб.
5. Государственная дума 1906 – 1917 гг. Т. 1 – М: «Правовая культура», 1995.
6. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания, – М: «Манускрипт», 1995.
7. История государственного управления в России / Под ред. Игнатова В. Г. – Ростов-н/Д : «Феникс». 1999.
8. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998.
9. Карапетян С.А. Обеспечение конституционности в деятельности Государственной Думы. – Проблемы обеспечения конституционной законности как функции публичных структур. – М.: Манускрипт, 1997.
10. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004.
11. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 1996.
12. Конституционное право Российской Федерации / Под ред. М.И. Кукушкина, В.Д. Перевалова. – Екатеринбург, 2004.
13. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Юристъ, 2003.
14. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. и со вступит. статьей акад. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 2003.
15. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ в законодательном процессе // Государство и право. – 1998. – № 10.
16. Лысенко В. Государственная Дума в системе политической власти России // Российская Федерация. – 1997. – № 4.
17. Постников А.Е. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М., 1996.
18. Пятая российская Государственная дума. – М., 1994.
19. Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. – Саратов, 2000.
20. Рыбкин И.П. Государственная Дума: пятая попытка: Очерк новейшей истории представительной власти в России. 3-е изд., доп., дораб. – М.: Междунар. Гуманитар. фонд «Знание», 1996.
21. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации: Учебник. 5-е изд. – М., 2002.

Доклад

Принятие новой российской Конституции и провозглашение Российской Федерации правовым государством с республиканской формой правления ставит историко-юридическую науку перед необходимостью исторического анализа в такой области, как становление и развитие системы государственных органов.

В течение многих десятилетий изучение истории Государственной думы всех ее четырех созывов (1906 – 1917 гг.) имело академический характер. Но теперь, когда в стране появилась новая Государственная дума, это изучение приобретает и большое практическое значение. Политики, ученые, публицисты часто совершают экскурсы в историю царской Думы, сопоставляют ее с современной, нередко называют нижнюю палату Федерального Собрания пятой, шестой и т.д. Думой. Сравнивается их компетенция, делаются попытки извлечь уроки из прошлого, обратить их на пользу действующему парламенту, ибо признается, что работа Государственной думы явилась в России начала XX века важным фактором политического развития, оказавшим влияние на многие сферы общественной жизни. Этим и обусловлена актуальность исследования данного вопроса.

Целью данной работы – показать, что исторические традиции проявляются не только в сохранении определенной формы правления. Они бывают связаны, в частности, с особенностями развития парламентаризма, который так же может существовать в различных формах (например, президентская или парламентская республика) Иными словами, конкретные условия организации и деятельности законодательных органов страны формируются под воздействием исторически определенных факторов. Немалую роль в этом играют накопленный опыт, устойчивость демократических традиций, восприятие их населением и др.

Как известно, основная задача исторической науки заключается в том, чтобы, опираясь на объективный анализ выявленных факторов, дать оптимальный прогноз развития того или иного явления, вскрыть причины тех или иных явлений в настоящем. Поэтому в настоящей работе я попытаюсь описать историю существования Государственной Думы и провести сравнительно-правовой анализ с современным конституционно-правовым положением Государственной Думы в нашей стране. Это и является основной задачей данного исследования.

Степень разработанности данной темы достаточно высока. В частности вопросы сравнительно-правового исследования Государственной Думы царской и современной России затрагивались в работах таких ученых, как Дмитриев Ю.А., Черкашин Е.Ю., Лысенко В. и др.

Структура работы такова: сначала на основе анализа исторических материалов и законодательства эпохи начала XX века будут исследованы вопросы правового статуса Государственной Думы Российской Империи, затем, на основе уже действующего законодательства и работ современных авторов будет изучено современное положение данного органа государственной власти, а затем, на основе изложенного проведен сравнительно-правовой анализ.

В работе автор опирается на такие нормативные акты Российской Империи как Свод Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г., Манифест «Об учреждении Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г., Положение «О выборах в Государственную Думу» от 6 августа 1905 г., Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г., Положение «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г., Положение «О выборах в Государственную Думу» от 3 июня 1907 г. Из ныне действующего законодательства особую роль играют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20.12.2002 № 175-ФЗ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О Счетной Палате Российской Федерации», Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Необходимо отметить такие положительные, на мой взгляд, факторы, как появление у Государственной Думы полномочий по контролю за финансовой деятельностью Правительства посредством Счетной Палаты, учреждение института Уполномоченного по правам человека, что характерно практически для всех демократических стран, укрепление законотворческой роли Государственной Думы – отныне только с ее одобрения могут приниматься законы как нормативные акты высшей юридической силы. Кроме того, у Государственной Думы появились реальные рычаги воздействия на исполнительную власть, такие как вотум недоверия и импичмент. Существенно расширены полномочия представительного органа в сфере назначения высших должностных лиц государства (Генпрокурора, Председателя Центробанка, судей высших судебных органов, Председателя Правительства). Подобных полномочий у Думы начала 20 века не было.

Свою несомненно положительную роль играет и введение всеобщего и равного избирательного права. Выборы в царские Думы были недемократическими, устанавливался имущественный ценз и ценз оседлости.

В остальном нынешняя Дума практически не отличается от Думы начала 20 века: она является законодательным и представительным органом власти в стране, без ее одобрения не может быть принят ни один федеральный закон, утвержден бюджет. Как и царская Дума нынешняя не обладает полномочиями по формированию Правительства, а может лишь косвенно влиять на его состав, путем утверждения кандидатуры премьера.

Однако очевидно, что явно просматриваются и определенные исторические параллели. Достаточно взглянуть на структуру высших органов государственной власти, чтобы понять, насколько близки Государственные Думы в России образца 1906 и 1993 гг. Действительно, место Императора (не без оговорок, конечно) может с успехом занимать Президент, место Государственного Совета – Совет Федерации. Не случайно в Государственной Думе периодически поднимается вопрос о перераспределении полномочий.

Несбалансированность системы взаимных сдержек и противовесов приводит к тому, что палаты Федерального Собрания не могут активно влиять на действия и решения Президента, тогда как он имеет сильные рычаги воздействия на депутатов вплоть до роспуска Государственной Думы в определенных Конституцией случаях. Причем эти случаи (отказ в доверии Правительству, трехкратный отказ дать согласие на утверждение предложенной главой государства кандидатуры Председателя Правительства) регламентированы таким образом, что предоставление депутатам возможности занять принципиальную позицию нередко обесценивается угрозой их досрочного роспуска. А парламентариям, кроме импичмента, трудно выполнимого из-за сложнейшей конституционной процедуры, ответить нечем.

Следует отметить еще одно принципиальное сходство нынешней Думы и ее предшественницы. Это – многопартийный характер. Исторически в России сложилась многопартийная система, что впрочем, характерно для большинства парламентов в странах Романо-германской правовой системы.

По новому закону о выборах депутаты Государственной Думы будут избираться по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ).

В данный момент в России только происходит становление законодательной власти. У нас она не имеет таких высоких традиций, как в Англии и в других странах Западной Европы. Но с каждым годом Государственная дума становится все более профессиональной, и это отражается на ее нормотворческой деятельности.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что несмотря на некоторое расширение полномочий Думы, в целом прослеживается преемственность политических отношений в начале века и в наши дни. Раньше Дума занимала довольно приниженное положение в системе: Император – Правительство – Госсовет – Дума. Практически ту же картину мы наблюдаем в наши дни (место Императора занял Президент, Госсовета – Совет Федерации).

Полагаю, со временем Государственная Дума станет по-настоящему независимым и стабильным органом законодательной власти в нашей стране, и возможно ее полномочия будут расширены.

1. Пятая российская Государственная дума. – М., 1994. – С. 5. [↑](#footnote-ref-1)
2. Государственная дума 1906 – 1917 гг. Т. 1 – М: «Правовая культура», 1995. – С. 26. [↑](#footnote-ref-2)
3. История государственного управления в России / Под ред. Игнатова В. Г. – Ростов-н/Д : «Феникс». 1999. – С. 261. [↑](#footnote-ref-3)
4. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания, – М: «Манускрипт», 1995. – С. 61. [↑](#footnote-ref-4)
5. ПСЗ. Собрание третье. Т. 25. Отделение первое. № 26803. [↑](#footnote-ref-5)
6. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 329. [↑](#footnote-ref-6)
7. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 329. [↑](#footnote-ref-7)
8. ПСЗ. Собрание третье. Т. 25. Отделение первое. № 27029. [↑](#footnote-ref-8)
9. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. – М: «Манускрипт», 1995. – С. 63. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. С. 64. [↑](#footnote-ref-10)
11. ПСЗ. Собрание третье. Т. 25. Отделение первое. № 27424. [↑](#footnote-ref-11)
12. Свод законов Российской Империи. Т. 1. Ч. 1. – СПб., 1906. – С. 5 – 48. [↑](#footnote-ref-12)
13. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 331. [↑](#footnote-ref-13)
14. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 333. [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же. [↑](#footnote-ref-15)
16. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. – М: «Манускрипт», 1995. – С. 66. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. [↑](#footnote-ref-17)
18. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 334. [↑](#footnote-ref-18)
19. Государственная Дума в России (1906 – 1917 гг.). – М., 1995. – С. 54. [↑](#footnote-ref-19)
20. ПСЗ. Собрание третье. Т. 17.. № 29242. [↑](#footnote-ref-20)
21. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. – М: «Манускрипт», 1995. – С. 66. [↑](#footnote-ref-21)
22. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. – М: «Манускрипт», 1995. – С. 66. [↑](#footnote-ref-22)
23. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 335. [↑](#footnote-ref-23)
24. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. – М: «Манускрипт», 1995. – С. 66. [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же. [↑](#footnote-ref-25)
26. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. – М: «Манускрипт», 1995. – С. 66. [↑](#footnote-ref-26)
27. Государственная Дума в России (1906 – 1917 гг.). – М., 1995. – С. 68. [↑](#footnote-ref-27)
28. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 335. [↑](#footnote-ref-28)
29. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 336. [↑](#footnote-ref-29)
30. История России с древности до наших дней / Под ред. Зуева М. Н. – М: «Высшая школа», 1998. – С. 354. [↑](#footnote-ref-30)
31. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. – М: «Манускрипт», 1995. – С. 68. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. [↑](#footnote-ref-32)
33. Конституция Российской Федерации (с изм. от 14.10.2005) // РГ от 25.12.1993, № 237, СЗ РФ от 17.10.2005, № 42, ст. 4212. [↑](#footnote-ref-33)
34. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Парламентаризм в действии. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в 1994 – 1998 годах. – М.: Издание Государственной Думы, 1999. – С. 21. [↑](#footnote-ref-34)
35. Карапетян С.А. Обеспечение конституционности в деятельности Государственной Думы. – Проблемы обеспечения конституционной законности как функции публичных структур. – М.: Манускрипт, 1997. – С. 86. [↑](#footnote-ref-35)
36. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ в законодательном процессе // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 27. [↑](#footnote-ref-36)
37. Рыбкин И.П. Государственная Дума: пятая попытка: Очерк новейшей истории представительной власти в России. 3-е изд., доп., дораб. – М.: Междунар. Гуманитар. фонд «Знание», 1996. – С. 25. [↑](#footnote-ref-37)
38. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20.12.2002 № 175-ФЗ (ред. от 23.06.2003, с изм. от 18.05.2005) // СЗ РФ от 23.12.2002, № 51, ст. 4982, СЗ РФ от 23.05.2005, № 21, ст. 1919. [↑](#footnote-ref-38)
39. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 17.06.2002, № 24, ст. 2253, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104. [↑](#footnote-ref-39)
40. Лысенко В. Государственная Дума в системе политической власти России // Российская Федерация. – 1997. – № 4. – С. 19. [↑](#footnote-ref-40)
41. Барышев В.В. Проблемы и пути совершенствования законодательства о выборах на федеральном и региональном уровне // Право и власть. – 2001. – № 1. – С. 26. [↑](#footnote-ref-41)
42. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 09.05.2005, с изм. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 09.05.1994, № 2, ст. 74, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104. [↑](#footnote-ref-42)
43. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юрид. вузов и факультетов. 3-е изд. – М.: «Норма», 2001. – С. 185. [↑](#footnote-ref-43)
44. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Юристъ, 2003. – С. 193. [↑](#footnote-ref-44)
45. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ // СЗ РФ от 23.05.2005, № 21, ст. 1919. [↑](#footnote-ref-45)
46. Парламентская газета. – 2005. – 20 мая. [↑](#footnote-ref-46)
47. Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 2004. – № 14. – С. 30 – 31. [↑](#footnote-ref-47)
48. См.: Голик Ю., Карапетян Л. Не борьба за власть, а участие во власти // Парламентская газета. – 2004. – 24 нояб. [↑](#footnote-ref-48)
49. См.: Постников А.Е. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М., 1996. – С. 417. [↑](#footnote-ref-49)
50. См.: Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 2004. – № 14. – С. 31. [↑](#footnote-ref-50)
51. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 1996. – С. 213. [↑](#footnote-ref-51)
52. Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 2. [↑](#footnote-ref-52)
53. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. – С. 214. [↑](#footnote-ref-53)
54. Федеральный закон «О Счетной Палате Российской Федерации» от 11.01.1995 № 4-ФЗ (ред. от 01.12.2004) // СЗ РФ от 16.01.1995, № 3, ст. 167, СЗ РФ от 06.12.2004, № 49, ст. 4844. [↑](#footnote-ref-54)
55. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // СЗ РФ от 03.03.1997, № 9, ст. 1011. [↑](#footnote-ref-55)
56. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 17.06.1996, № 25, ст. 2954, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104. [↑](#footnote-ref-56)
57. Конституционное право Российской Федерации / Под ред. М.И. Кукушкина, В.Д. Перевалова. – Екатеринбург, 2004. – С. 199. [↑](#footnote-ref-57)
58. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. и со вступит. статьей акад. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 2003. – С. 265. [↑](#footnote-ref-58)
59. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации: Учебник. 5-е изд. – М., 2002. – С. 231. [↑](#footnote-ref-59)
60. Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. – Саратов, 2000. – С. 129. [↑](#footnote-ref-60)