

Федеральный парламент. Законодательный процесс

Мырзина Анастасия

На основе материалов презентации М.А. Краснова (заведующего кафедрой конституционного и административного права), Википедии, учебника по конституционному праву С.В. Васильевой, В.А. Виноградова, В.Д. Мазаева

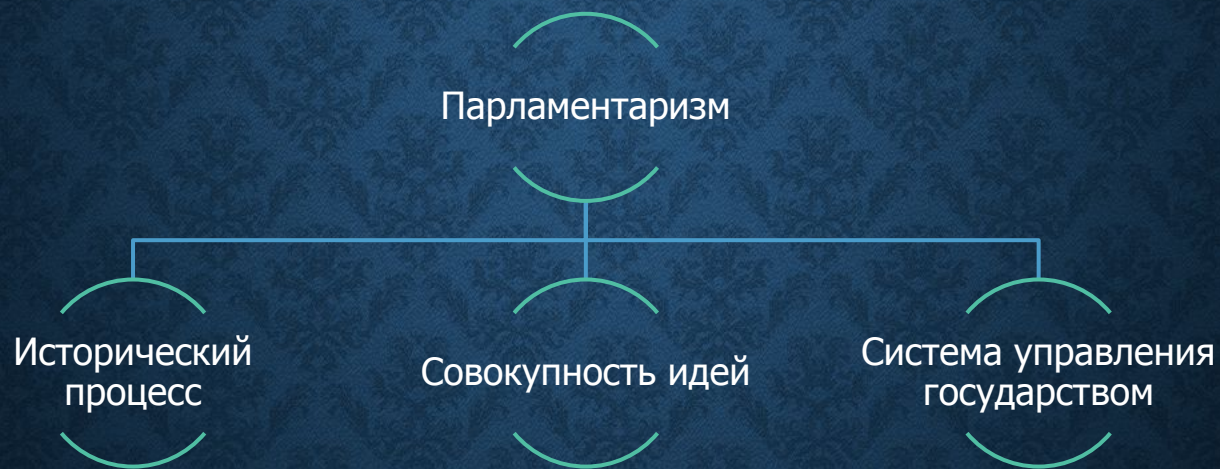
ВОПРОСЫ ТЕМЫ

- Сущность парламентаризма.
- Природа и место парламента в системе органов государственной власти.
- Функции парламента.
- Федеральное Собрание Российской Федерации как представительный и как законодательный орган.
- Двухпалатная структура Федерального Собрания Российской Федерации. Смысл двухпалатной структуры и принципы взаимоотношений палат.
- Порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы.
- Компетенция Совета Федерации.
- Компетенция Государственной Думы.
- Структура и организация работы палат Федерального Собрания. Регламенты палат. Акты палат.
- Понятие и стадии законодательного процесса. Порядок взаимоотношений Совета Федерации и Государственной Думы в процедуре законодательного процесса. Роль Президента РФ в законодательном процессе.
- Парламентский контроль.
- Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. Природа депутатского мандата. Депутатский и парламентский запросы. Индемнитет и иммунитет.
Гарантии деятельности парламентария.

ОСНОВНЫЕ АКТЫ (ПОМИМО КОНСТИТУЦИИ РФ)

- **ФЗ от 3 декабря 2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»**
- **ФЗ от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»**
- **Регламент Государственной Думы от 22 января 1998 г.**
- **Регламент Совета Федерации от 30 января 2002 г.**

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ



Что почитать?

- К. Шмитт «Духовно-историческое состояние современного парламентаризма. Предварительные замечания (О противоположности парламентаризма и демократии)»
- Р. Даль «Демократия и её критики»
- Филипп Манов "В тени королей. Политическая анатомия демократического представительства" (2008 г.)

БАЗОВЫЕ ТИПЫ РАСПОЛОЖЕНИЯ МЕСТ

1. «Архаический» – прямоугольный *скамьи правительства и оппозиции друг против друга* (Соединённое королевство, Канада и др.)
 - Вариация «Подкова» (Австралия, Индия и др.)
2. «Современный» – полукруг (Франция, США и др.)
 - Вариация: *скамьи правительства обращены к парламенту; иногда треть или две трети круга* (ФРГ, Австрия и др.).
3. Раньше бывали парламенты в виде замкнутого круга

ПАЛАТА ОБЩИН БРИТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТА



Парламент разделяется на верхнюю палату, называемую Палата лордов, и нижнюю палату, называемую Палата общин.

ПАЛАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ АВСТРАЛИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА



Верхняя палата – Сенат, нижняя –
палата представителей

НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ФРАНЦИИ



Верхняя – Сенат, нижняя –
Национальное Собрание

БУНДЕСТАГ ФРГ




















ПАЛАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ США



Верхняя – Сенат, нижняя – Палата
представителей













Страна	Тип	Название	Верхняя палата	Нижняя палата
 Австралия	двухпалатный	Парламент	Сенат	Палата представителей
 Австрия	двухпалатный	Федеральное собрание	Бундесрат	Национальрат
 Азербайджан	однопалатный	Милли Меджлис		
 Албания	однопалатный	Народное собрание		
 Андорра	однопалатный	Генеральный совет долин		
 Аргентина	двухпалатный	Национальный конгресс	Сенат	Палата депутатов
 Армения	однопалатный	Национальное собрание		
 Афганистан	двухпалатный	Национальная Ассамблея	Мешран-о-Джирга	Волеси Джирга
 Бангладеш	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Белоруссия	двухпалатный	Национальное собрание	Совет Республики	Палата представителей
 Белиз	двухпалатный	Национальное собрание	Сенат	Палата представителей
 Бельгия	двухпалатный	Федеральный парламент	Сенат	Палата представителей
 Болгария	однопалатный	Народное собрание		
 Босния и Герцеговина	двухпалатный	Парламентская скупщина	Палата народов	Палата представителей
 Боливия	двухпалатный	Национальный конгресс	Сенат	Палата депутатов
 Бразилия	двухпалатный	Национальный конгресс	Сенат	Палата депутатов
 Бруней	однопалатный	Законодательный совет		

 Бруней	однопалатный	Законодательный совет		
 Бутан	двухпалатный	Цонгду	Национальный совет	Национальная ассамблея
 Вануату	однопалатный	Национальное собрание		
 Великобритания	двухпалатный	Парламент	Палата лордов	Палата общин
 Венгрия	однопалатный	Национальное собрание		
 Венесуэла	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Вьетнам	однопалатный	Национальное собрание		
 Гаити	двухпалатный	Парламент	Сенат	Палата депутатов
 Гайана	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Германия	однопалатный	Бундестаг		
 Греция	однопалатный	Парламент		
 Грузия	однопалатный	Парламент		
 Дания	однопалатный	Фолькетинг		
 Египет	двухпалатный	Парламент	Народная ассамблея	Совет Шура
 Замбия	однопалатный	Национальная Ассамблея		
 Израиль	однопалатный	Кнессет		
 Индия	двухпалатный	Сансад	Раджья Сабха	Лок сабха
 Индонезия	двухпалатный	Народный консультативный конгресс	Совет народных представителей	Совет представителей регионов
 Иордания	двухпалатный	Мажлис	Собрание аянов	Палата депутатов
 Ирак	однопалатный (временно)	Совет представителей		











 Иран	однопалатный	Исламский консультативный совет		
 Ирландия	двухпалатный	Ойряхтас	Сенат Эрен	Доил Эрен
 Исландия	однопалатный	Альтинг		
 Испания	двухпалатный	Генеральные кортесы	Сенат	Конгресс депутатов
 Италия	двухпалатный	Парламент	Сенат	Палата депутатов
 Казахстан	двухпалатный	Парламент	Сенат	Мажилис
 Камбоджа	двухпалатный	Парламент	Сенат	Национальная ассамблея
 Канада	двухпалатный	Парламент	Сенат	Палата общин
 Кения	двухпалатный	Парламент	Сенат	Национальная ассамблея
 Кипр	однопалатный	Палата представителей		
 Киргизия	однопалатный	Жогорку Кенеш		
 КНР	однопалатный	Всекитайское собрание народных представителей		
 КНДР	однопалатный	Верховное народное собрание		
 Республика Корея	однопалатный	Национальное собрание		
 Колумбия	двухпалатный	Конгресс	Сенат	Палата депутатов
 Куба	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Кувейт	однопалатный	Меджлис аль-Умма		
 Латвия	однопалатный	Сейм		
 Лаос	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Ливан	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Литва	однопалатный	Сейм		

 Люксембург	однопалатный	Палата депутатов		
 Македония	однопалатный	Собрание		
 Малайзия	двухпалатный	Парламент	Дом Нации	Дом Народа
 Мали	однопалатный	Собрание		
 Мальдивы	однопалатный	Парламент		
 Мексика	двухпалатный	Союзный конгресс	Сенат	Палата депутатов
 Молдавия	однопалатный	Парламент		
 Монголия	однопалатный	Великий государственный хурал		
 Мьянма	двухпалатный	Ассамблея Союза	Палата национальностей	Палата представителей
 Науру	однопалатный	Парламент		
 Непал	однопалатный	Учредительное собрание		
 Нидерланды	двухпалатный	Генеральные штаты	Сенат	Палата представителей
 Никарагуа	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Новая Зеландия	однопалатный	Парламент		Палата представителей
 Норвегия	однопалатный	Стортинг		
 Оман	однопалатный	Меджлис аш-Шура		
 Пакистан	двухпалатный	Маджлисе-е Шура	Сенат	Национальная ассамблея
 Парагвай	двухпалатный	Конгресс	Сенат	Палата депутатов
 Перу	однопалатный	Конгресс Республики		
 Польша	двухпалатный	Национальная ассамблея	Сенат	Сейм
 Португалия	однопалатный	Ассамблея Республики		

 Россия	двухпалатный	Федеральное Собрание	Совет Федерации	Государственная Дума
 Румыния	двухпалатный	Парламент	Сенат	Палата депутатов
 Сальвадор	однопалатный	Законодательная ассамблея		
 Сан-Марино	однопалатный	Большой и генеральный совет		
 Саудовская Аравия	однопалатный, законосовещательный	Меджлис аш-Шура		
 Сербия	однопалатный	Скупщина		
 Сирия	однопалатный	Народный совет		
 Словакия	однопалатный	Народная рада		
 Словения	двухпалатный	Парламент	Национальный совет	Национальная ассамблея
 США	двухпалатный	Конгресс	Сенат	Палата представителей
 Суринам	однопалатный	Национальная ассамблея		
 Таджикистан	двухпалатный	Маджлиси Оли	Маджлиси милли	Маджлиси намояндагон
 Туркмения	однопалатный	Меджлис		
 Турция	однопалатный	Великое национальное собрание		
 Узбекистан	двухпалатный	Олий Мажлис	Сенат	Законодательная палата
 Украина	однопалатный	Верховная Рада		
 Уругвай	двухпалатный	Генеральная ассамблея	Сенат	Палата депутатов
 Филиппины	двухпалатный	Конгресс	Сенат	Палата представителей

 Франция	двухпалатный	Парламент	Сенат	Национальное собрание
 Хорватия	однопалатный	Сабор		
 Черногория	однопалатный	Скупщина		
 Чехия	двухпалатный	Парламент	Сенат	Палата депутатов
 Чили	двухпалатный	Национальный конгресс	Сенат	Палата депутатов
 Швейцария	двухпалатный	Федеральное собрание	Совет кантонов	Национальный совет
 Швеция	однопалатный	Риксдаг		
 Эквадор	однопалатный	Национальный конгресс		
 Эстония	однопалатный	Рийгикогу		
 Япония	двухпалатный	Коккай	Палата советников	Палата представителей

Парламенты непризнанных и частично признанных государств

 Республика Абхазия	однопалатный	Народное собрание		
 ДНР	однопалатный	Народный совет		
 Китайская Республика	однопалатный	Законодательный Юань		
 Косово	однопалатный	Кувенд		
 ЛНР	однопалатный	Народный совет		
 НКР	однопалатный	Национальное Собрание		
 Государство Палестина	однопалатный	Законодательный совет		
 Приднестровская Молдавская Республика	однопалатный	Верховный совет		
 Северный Кипр	однопалатный	Ассамблея		
 Южная Осетия	однопалатный	Парламент		

ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

- свободные и конкурентные выборы
- свобода парламентской деятельности
- отсутствие незаконного давления со стороны других институтов власти
- оптимальный численный состав
- процессуальные гарантии соблюдения прав меньшинства

ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТА

- представительная
- законодательная (иногда учредительная)
- бюджетно-финансовая
- формирование некоторых органов государственной власти
- контрольная – *над исполнительной властью*
- принятие одноразовых актов – *объявление войны, амнистия и т.п.*
- церемониальная – *свидетельствование вступления в должность*

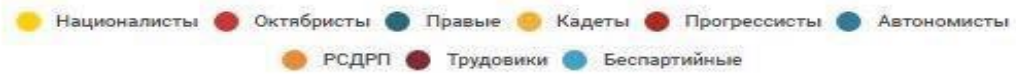
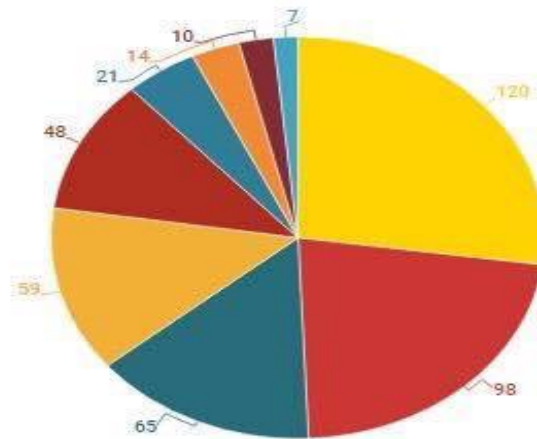
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ

Выражение ценностей,
мировоззрений, интересов
разных групп населения

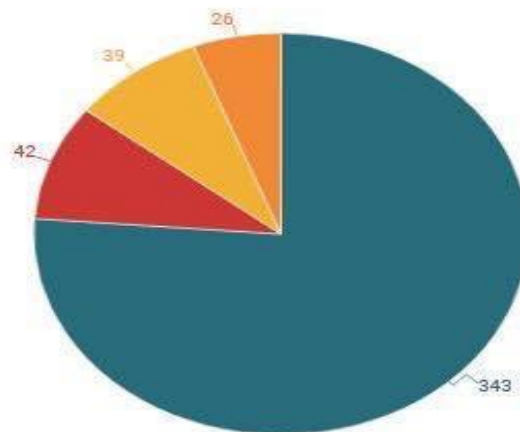
Цели (смысл):

- Обеспечение социального мира в стране
- Выработка компромиссных решений

Госдума при монархии. 1916 год



Госдума при демократии. 2016 год



ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ

- Выработка основных правил
- Стабильность правовой системы
- Выработка основных задач для исполнительной власти

КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ

- Основная форма контроля общества за государством (СМИ, НПО)
- Депутатский и парламентский запросы
- Парламентские расследования
- Счетная палата РФ
- Другие формы контроля

ПОЧЕМУ ДВЕ ПАЛАТЫ?

- Разные интересы (первоначально: аристократы и «горожане»)
- В федерации – интересы регионов и идеологический спектр
- Взаимное сдерживание, уравнивание разных интересов («Совет Федерации формируется и структурируется по **непартийному принципу**. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения» – из ст.1 ФЗ от 3.12.2012 г. «О формировании Совета Федерации...»).
- Минусы: торможение законодательного процесса; разнообразие интересов – нет компромисса.

ДВУХПАЛАТНАЯ СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ (ОСНОВНЫЕ РАЗЛИЧИЯ)

Совет Федерации

- Не имеет сроков полномочий, постоянная ротация
- Не может быть распущен
- Своя компетенция
- Свои внутренняя структура, организация работы и аппарат
- Одобрение законов
- Фильтр для решений Госдумы (законы, «импичмент»)
- Заседания не реже **2-х раз в месяц** (1 день = утреннее и вечернее заседания)

Государственная Дума

- Срок полномочий – 5 лет
- Может быть распущена
- Своя компетенция
- Свои внутренняя структура, организация работы и аппарат
- Принятие законов
- Принятие политических решений
- Заседания не реже **2 раз в неделю** (1 день = 1 заседание²⁵)

ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ (ИСТОРИЯ)

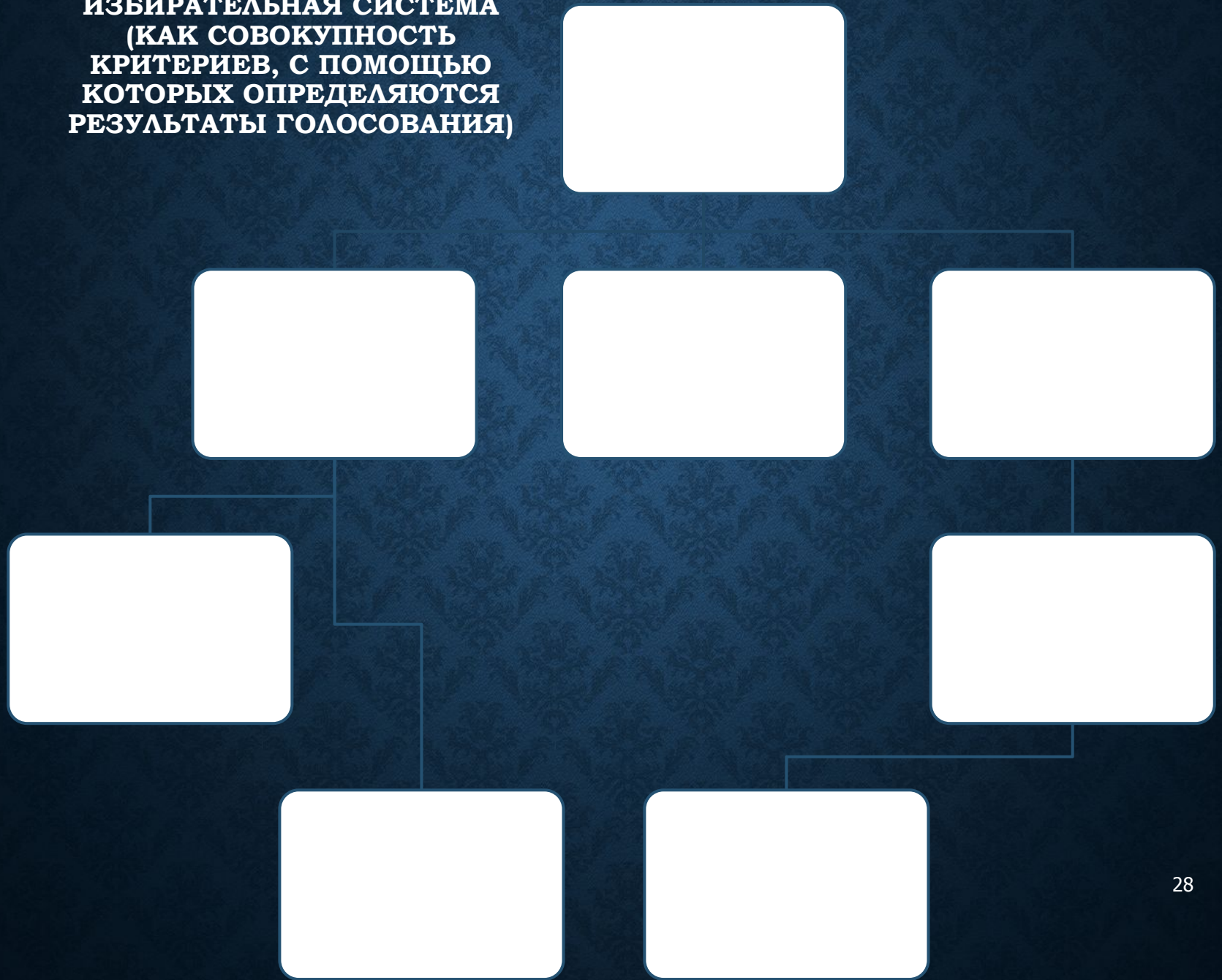
- **1993-1995** – прямые выборы гражданами (*Указ Президента РФ*)
- **1995-2000** – замещение «по должности» (*ФЗ от 5.12.1995 г.*)
- **2000-по н/в** – представители глав регионов и законодательных собраний (*ФЗ от 5.08.2000 г. и ФЗ от 3.12.2012 г.*)
- **2014-по н/в** – 10 % – от Президента РФ

ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Новая ред. ст.95 Конституции РФ:

- В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта РФ - по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; **представители РФ, назначаемые Президентом РФ**, число которых составляет не более **десяти процентов** от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.
- Член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта РФ наделяется полномочиями **на срок полномочий соответствующего органа** государственной власти субъекта РФ.
- Президент РФ **не может освободить** назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации - представителя Российской Федерации **в течение первого срока своих** полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА
(КАК СОВОКУПНОСТЬ
КРИТЕРИЕВ, С ПОМОЩЬЮ
КОТОРЫХ ОПРЕДЕЛЯЮТСЯ
РЕЗУЛЬТАТЫ ГОЛОСОВАНИЯ)**



ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Общее требование: граждане с 30 лет, проживающие в регионе не менее 5 лет, либо в совокупности в течение 20 лет, предшествующих выдвижению кандидатом

Исключения:

1) на день голосования на выборах соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации является:

- а) членом Совета Федерации;
- б) депутатом Государственной Думы;

2) в совокупности в течение 5 лет, предшествующих выдвижению:

- а) проходит или проходил военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах по контролю за оборотом наркотических средств, таможенных органах, налоговых органах, Следственном комитете РФ, органах прокуратуры на территории соответствующего субъекта РФ;
- б) проходит или проходил дипломатическую службу и имеет дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла;
- в) замещает или замещал государственные должности или должности государственной гражданской службы соответствующего субъекта РФ;
- г) замещает или замещал муниципальные должности или должности муниципальной службы соответствующего субъекта РФ.

ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ОТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА)

- *Только депутат данного органа*
- **Вправе внести:**
 - **председатель ЗАКС**
 - **фракции**
 - **группа депутатов (не менее 1/5 от общего состава) – не более одной кандидатуры**
- **Становится членом СФ по постановлению ЗАКС (простое большинство)**
- **Если все депутаты ЗАКС избраны по одномандатным округам, член СФ вправе оставаться одновременно депутатом ЗАКС**

ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ОТ ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ)

Если губернатор избирается населением:

- Кандидат в губернаторы представляет в избирком (или в ЗАКС – если избирается им) 3 кандидатуры в члены СФ.
- Кандидатуры, представленные разными кандидатами в губернаторы, не могут быть одни и те же.
- Избранный губернатор назначает из трех кандидатур своего представителя – члена СФ.

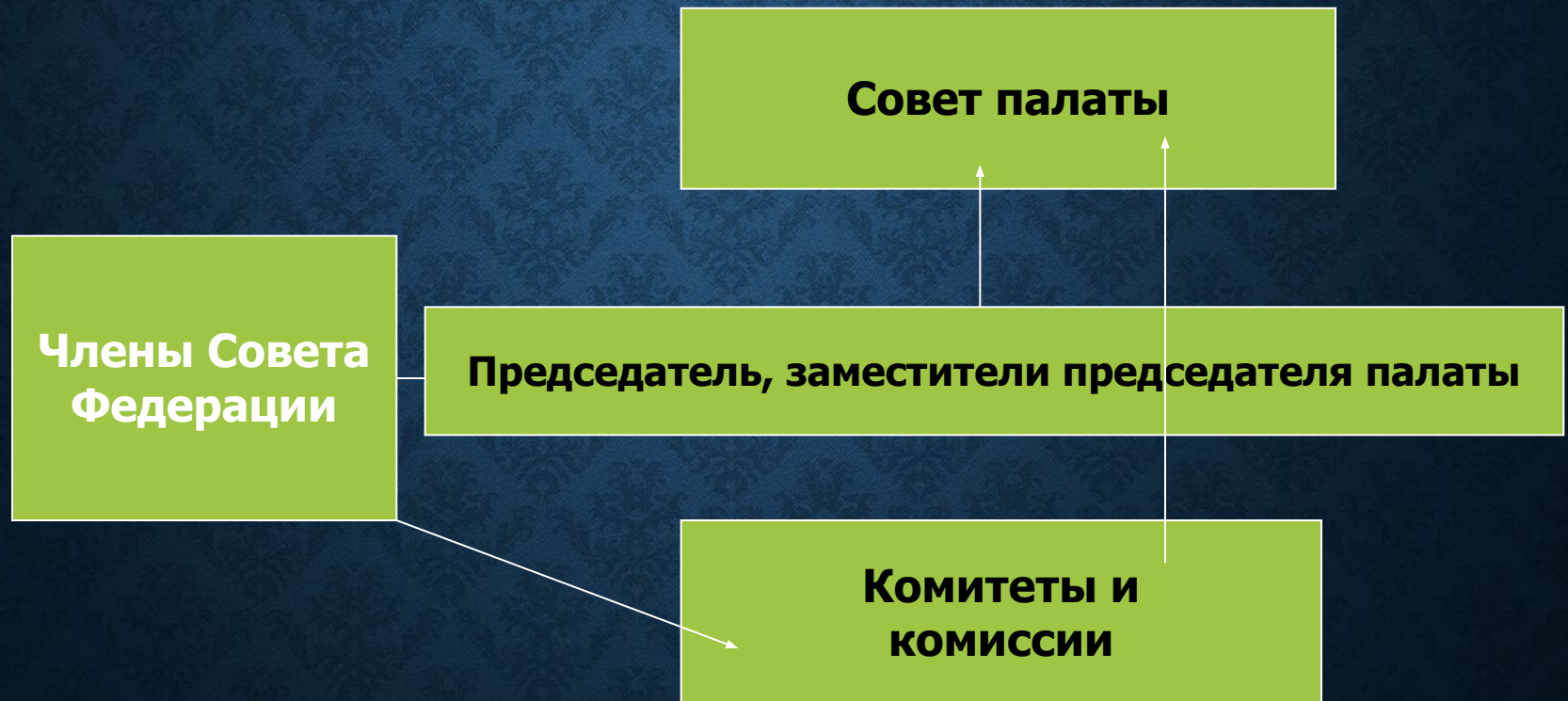
Если губернатор избирается ЗАКС:

- Кандидат в губернаторы также представляет 3 кандидатуры, одну из которых назначает после своего избрания в ЗАКС.
- Кандидатами в члены СФ могут быть:
 - депутат Госдумы (по данной территории),
 - депутат ЗАКС данного субъекта РФ,
 - депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта РФ,
 - Некоторые бывшие члены СФ (при определенных условиях).

КОМПЕТЕНЦИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

- 1) утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- 2) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- 3) утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- 4) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- 5) назначение выборов Президента РФ;
- 6) отрешение Президента РФ от должности;
- 7) назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ;
- 8) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- 9) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

СТРУКТУРА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ



СОСТАВ СОВЕТА ПАЛАТЫ СФ

- Председатель Совета Федерации,
- Первый заместитель Председателя Совета Федерации,
- Заместители Председателя Совета Федерации,
- Председатели комитетов Совета Федерации

КОМПЕТЕНЦИЯ СОВЕТА ПАЛАТЫ (СФ)

- ежемесячно утверждает график заседаний Совета Федерации;
- рассматривает проект повестки дня заседания Совета Федерации;
- формирует список лиц, приглашенных на заседание Совета Федерации;
- принимает решения о проведении парламентских слушаний;
- даёт согласие на назначение на должность и освобождение от должности руководителя аппарата Совета Федерации;
- принимает решение о награждении граждан и организаций Российской Федерации, а также граждан иностранных государств Почетной грамотой Совета Федерации;
- периодически заслушивает отчеты руководителя аппарата Совета Федерации;
- заслушивает информацию комитетов, комиссий, должностных лиц Совета Федерации о ходе реализации постановлений палаты, в которых содержатся предложения органам и должностным лицам, а также поручения комитетам, комиссиям и должностным лицам Совета Федерации;
- иное.

КОМИТЕТЫ ПАЛАТ

- осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой;
- осуществляют подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение палаты;
- в соответствии с решением палаты подготавливают запросы в Конституционный Суд РФ;
- организуют парламентские слушания;
- дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- решают вопросы организации своей деятельности.

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

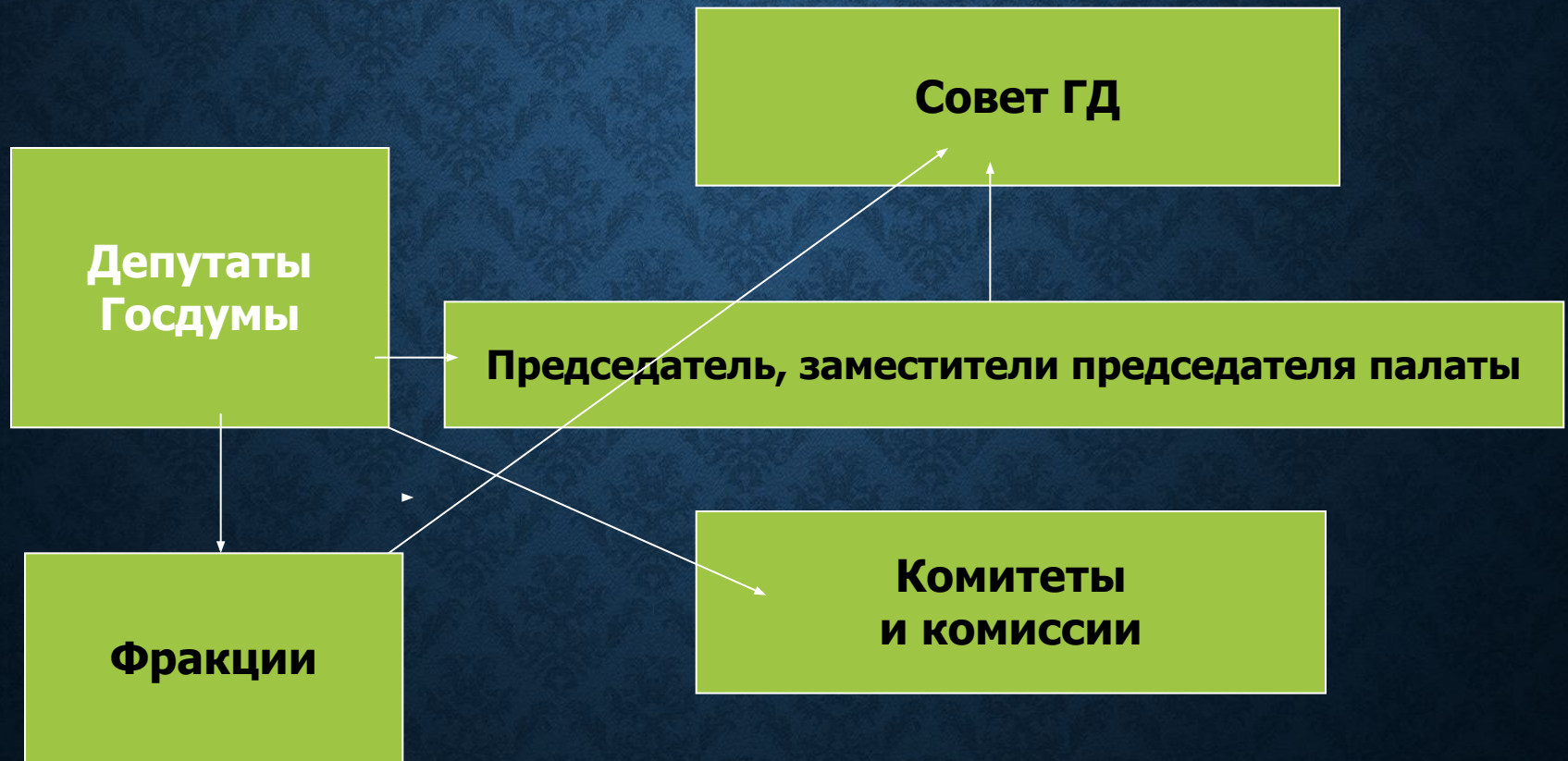
Общая численность – 450 депутатов

- 1993-2007 гг. – смешанная система = $\frac{1}{2}$ по мажоритарной системе + $\frac{1}{2}$ по пропорциональной системе
- С декабря 2007 г. по – состав ГД полностью избирается по пропорциональной системе (федеральные списки) – 7% барьер
- С выборов в ГД, начиная с 2016 г. (ФЗ от 22.02.2014) – смешанная система = $\frac{1}{2}$ по мажоритарной системе + $\frac{1}{2}$ по пропорциональной системе – 5% барьер

КОМПЕТЕНЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

- 1) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- 2) решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- 3) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- 4) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- 5) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- 6) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- 7) объявление амнистии;
- 8) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ



СОСТАВ СОВЕТА ГД

- Председатель ГД
- Первые заместители Председателя ГД и заместители Председателя ГД
- Руководители фракций и руководители внутрифракционных групп (по поручению руководителя фракции. Не более двух)

С совещательным голосом:

- председатели комитетов ГД или их представители

КОМПЕТЕНЦИЯ СОВЕТА ГД

- формирует проект примерной программы законопроектной работы ГД на текущую сессию;
- принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы ГД;
- формирует проект календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц с указанием тематических блоков только для законопроектов, рассматриваемых в первом чтении;
- формирует проект порядка работы ГД на очередное заседание;
- назначает соответствующий комитет ГД ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в ГД;
- направляет законопроект для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, при необходимости другим субъектам права законодательной инициативы и определяет срок подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;
- принимает решение о проведении парламентских слушаний
- иное.

КОМИТЕТЫ ПАЛАТ

- осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой;
- осуществляют подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение палаты;
- в соответствии с решением палаты подготавливают запросы в Конституционный Суд РФ;
- организуют парламентские слушания;
- дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- решают вопросы организации своей деятельности.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ) ПРОЦЕСС

Законотворческий процесс – это состоящая из определенных Конституцией РФ стадий деятельность органов государственной власти в рамках их полномочий, направленная на принятие или противодействие принятию федерального закона

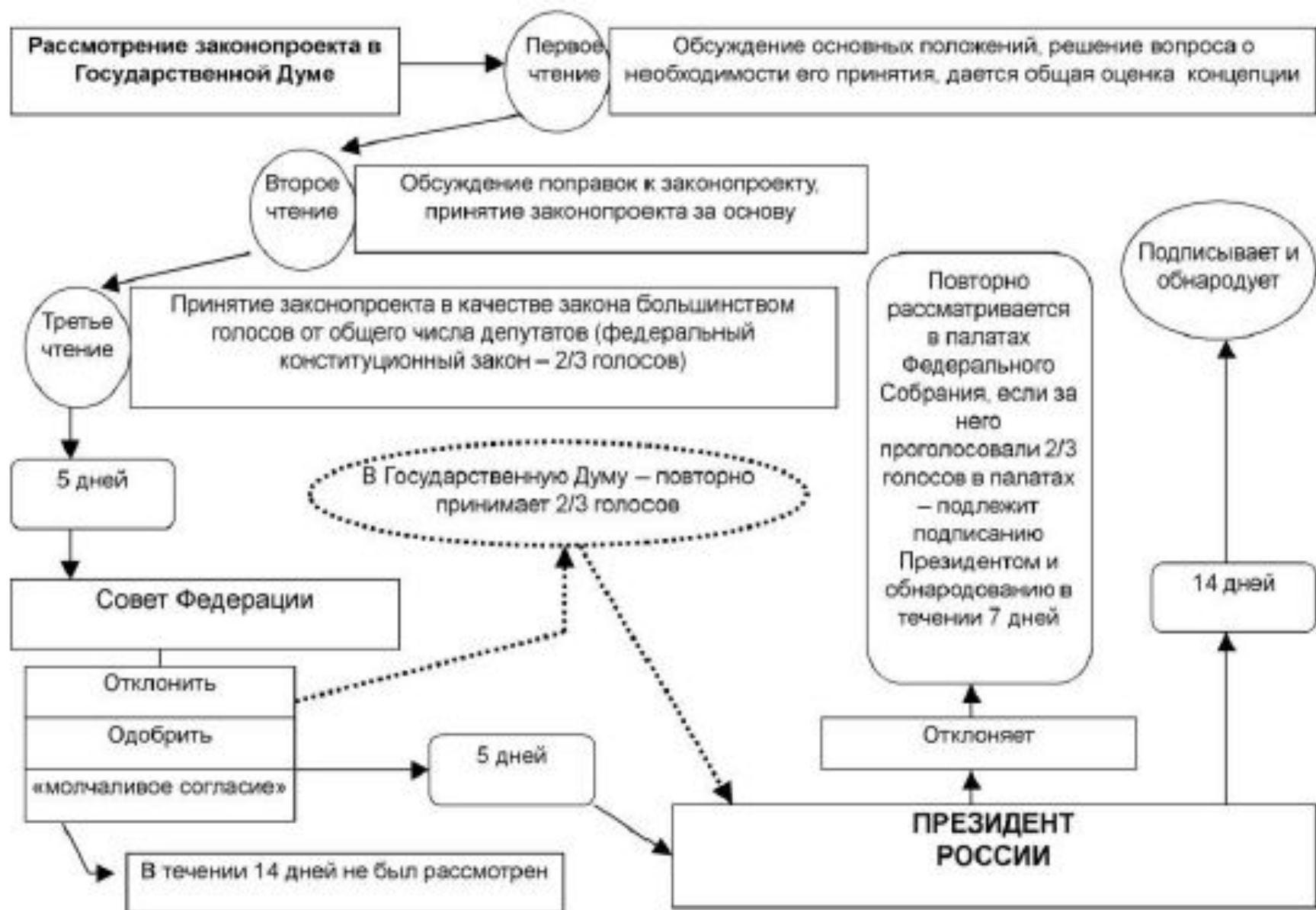
ЧТО ТАКОЕ «ПРИНЯТЫЙ ЗАКОН»?

Принятый федеральный закон - это федеральный закон, **принятый Государственной Думой и считающийся одобренным Советом Федерации.** – Т.е. не надо путать «принятый закон» и «принятый Думой закон».

«Несовпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса».

(п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П).

ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ



ФЕДЕРАЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ, ПРИНЯТИЕ КОТОРЫХ ПРЕДУСМОТРЕНО КОНСТИТУЦИЕЙ РОССИИ

- О военном положении
- О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации
- О чрезвычайном положении
- О государственном флаге Российской Федерации
- О государственном гербе Российской Федерации
- О государственном гимне Российской Федерации
- О военных судах РФ
- О Правительстве Российской Федерации

- Об Уполномоченном по правам человека в РФ
- О судебной системе Российской Федерации
- О референдуме Российской Федерации
- Об арбитражных судах в Российской Федерации
- О Конституционном Суде Российской Федерации

- О Верховном Суде Российской Федерации – в настоящее время не принят.
- О Конституционном Собрании – не принят

Порядок принятия федерального конституционного закона

Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе – принятие 2/3 голосов

Одобрение в Совете Федерации – 3/4 голосов от общего числа членов палаты

Подписание и обнародование Президентом России в течении 14 дней

Порядок принятия Закона РФ о поправках к Конституции РФ

Предложение о поправках

Принятие Государственной Думой Закона РФ о поправках

Одобрение Советом Федерации Закона РФ о поправках

Одобрение органами законодательной власти субъектов РФ Закона РФ о поправках

Подписание и обнародование Президентом РФ Закона РФ о поправках

Официальное опубликование Конституции РФ с внесенными поправками

СУБЪЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

- Президент РФ,
- Совет Федерации,
- члены Совета Федерации,
- депутаты Государственной Думы,
- Правительство РФ,
- законодательные органы субъектов РФ,
- Конституционный и Верховный суды РФ
(только по вопросам их ведения).

СТАДИЯ 1: ВНЕСЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА СУБЪЕКТОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Требуются:

- а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;
- б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
- в) перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;
- г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);
- д) в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, заключение Правительства РФ.

СТАДИЯ 2: ПРИНЯТИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА ГОСДУМОЙ

- Законопроект регистрируется. С этого дня проект считается внесенным в ГД.
- Председатель Государственной Думы направляет законопроект в профильный комитет ГД, который определяет (в случае необходимости совместно с Правовым управлением Аппарата ГД) соответствие законопроекта необходимым требованиям и представляет законопроект в течение 14 дней на рассмотрение Совета ГД.
- Совет ГД назначает ответственный за подготовку комитет ГД (если не отправляет проект субъекту инициативы при несоответствии требованиям).
- Одновременно проект рассылается в СФ, Президенту, в Правительство, высшие суды для дачи замечаний. Проект по предмету совместного ведения направляется в ЗАКСЫ субъектов РФ.
- Совет ГД устанавливает срок подготовки к рассмотрению.
- Если аналогичный проект принят в 1-м чтении, проект возвращается «автору»

СТАДИЯ 3: ПЕРВОЕ ЧТЕНИЕ

- За 14 дней до рассмотрения проект – в Совет ГД
- За 3 дня до рассмотрения проект – в СФ, Президенту, в Правительство и депутатам ГД
- Присутствие на заседании ГД субъекта, внесшего проект (его представителя), обязательно. Иначе проект не рассматривается.
- На заседании ГД обсуждается концепция, дается оценка соответствия основных положений проекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости
- По результатам обсуждения Дума может:
 - принять проект в 1-м чтении и продолжить работу над ним;
 - принять закон (т.е. сразу в 3-х чтениях);
 - отклонить проект (возвращается «автору»);
 - Вынести на всенародное обсуждение

СТАДИЯ 4: ВТОРОЕ ЧТЕНИЕ

- В ответственный комитет вносятся поправки
- Комитет изучает их, проводит экспертизу и т.д.
- Может быть изменено название проекта
- Ко 2-му чтению комитет составляет три таблицы поправок:
 - включенных в текст;
 - рекомендуемых к отклонению;
 - по которым не принято решения
- Проект направляется в Совет ГД
- Совет ГД принимает решение о включении проекта в календарь рассмотрения (или не принимает) и назначает докладчика от комитета
- При 2-м чтении голосуются, главным образом, поправки – как внесенные, так и отклоненные комитетом
- Если за проект не проголосует большинство, он либо снимается с дальнейшего рассмотрения, либо возвращается в 1-е чтение (т.е. меняется концепция)

СТАДИЯ 5: ПРИНЯТИЕ ЗАКОНА И ПЕРЕДАЧА В СФ

- Для устранения внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями во 2-м чтении проект дорабатывается в ответственном комитете
- Доработанный проект направляется в Совет ГД, назначающий дату рассмотрения его в 3-м чтении, т.е. для голосования «в целях его принятия в качестве закона»
- При рассмотрении законопроекта в 3-м чтении не допускаются внесение в него поправок и обсуждение проекта в целом либо его отдельных разделов, глав, статей
- Если законопроект не принят Государственной Думой в третьем чтении, он считается отклоненным
- Принятый ГД закон со всеми сопутствующими ему материалами в течение **пяти дней** направляется в Совет Федерации⁵⁴

СТАДИЯ 6: РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНА В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

Общий порядок: 14 дней!

- Законы, рассматриваемые в обязательном порядке. По вопросам:
 - федерального бюджета;
 - федеральных налогов и сборов;
 - финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
 - ратификации и денонсации международных договоров РФ;
 - статуса и защиты государственной границы;
 - войны и мира

(если СФ не успеет в 14 дней, должен продолжить рассмотрение – пост. КС РФ от 23 марта 1995 г.)

- Законы, рассматриваемые СФ по своему выбору
- Законы, считающиеся «молчаливо одобренными»

СТАДИЯ 7 (ФАКУЛЬТАТИВНАЯ): СОГЛАСИТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Если СФ отклоняет принятый Думой закон, то

по Конституции РФ:

- 1-й вариант – создается согласительная комиссия (по инициативе СФ или ГД), после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Думой
- 2-й вариант – Дума голосует за закон в прежней редакции, но требуется квалифицированное большинство голосов (не менее 2/3 от общего числа депутатов)

по Регламенту ГД

- 3-й вариант – закон снимается с повторного рассмотрения и Дума вообще отказывается от него или возвращает к 1-му⁵⁶ чтению

СТАДИЯ 8: ПОДПИСАНИЕ / ОТКЛОНЕНИЕ И ОБНАРОДОВАНИЕ ЗАКОНА ПРЕЗИДЕНТОМ РФ

- Одобренный СФ закон в течение **5 дней** направляется Президенту РФ:
 - Советом Федерации (в т.ч. при «молчаливом одобрении»)
 - Госдумой, преодолевшей «вето» Совета Федерации
- В течение **14 дней** Президент принимает решение: подписать или отклонить закон
- Если подписывает, то обнародует (доводит с помощью средств массовой коммуникации до всеобщего сведения. Главным образом – публикует)
- Если отклоняет – отправляет в ГД с мотивированным заключением (копия в СФ)
- Может принять также решение **возвратить закон**, если была нарушена процедура его принятия (*пост. КС РФ от 22 апреля 1996 г.*). Это **не считается отклонением**, но ГД обязана вновь принять такой закон и вновь передать его в СФ

ТАБЛИЦА ПРИНЯТЫХ И ОТКЛОНЕННЫХ ЗАКОНОВ

Созыв Госдумы	Общее число ФЗ, принятых Госдумой	Общее число отклонённых ФЗ	Число ФЗ, отклонённых Советом Федерации	Число ФЗ, отклонённых Президентом	Число ФЗ, отклонённых и Советом Федерации и Президентом	
9 3 7	1996-199	1045	442	141	180	113
	2000-200	781	102	61	31	10
	2004-200	1087	37	27	7	3
	2008	332	2	1	1	0
	2009	394	8	7	1	0
	2010	452	6	4	1	1
	2011	433	3	3	0	0
	2012	336	5	4	1	0
	2013	450	9	9	0	0

Статус российского парламентария

ПРИРОДА ДЕПУТАТСКОГО МАНДАТА

Свободный и императивный мандат (основные отличия)

Императивный мандат	Свободный мандат
Представляет в органе власти только своих избирателей	Представляет не своих только избирателей, но и весь народ
Получает от избирателей поручения (наказы), за реализацию которых должен перед ними отчитываться	Юридически не связан волей (наказами) тех, кто голосовал за него
Подлежит отзыву, если избиратели сочтут, что их представитель не оправдывает оказанного ему доверия	Не может быть отозван избирателями

ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ПАРЛАМЕНТАРИЯ В ПАЛАТЕ

- Обязательное посещение заседаний
- Обязательная работа в одном из комитетов
- Обязательное участие в работе фракции
- Право депутатского запроса
- Выполнение поручений ГД
- Обязанность соблюдать этические нормы
- Право законодательной инициативы
- Право на получение и распространение информации

НЕКОТОРЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ПАРЛАМЕНТАРИЯ В ПАЛАТЕ

- пользоваться правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым соответствующей палатой, а также комитетом, комиссией данной палаты, согласительной, специальной, иной парламентской комиссией, членом которых он является;
- участвовать в парламентских слушаниях;
- получать распространяемые аппаратом соответствующей палаты документы, принятые палатами, печатные издания палат, другие документы, информационные и справочные материалы, в том числе официально распространяемые Администрацией Президента РФ, Правительством РФ, Конституционным и Верховным судами РФ, Счетной палатой РФ, иными государственными органами;
- в здании соответствующей палаты иметь отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой, средствами связи

ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ПАРЛАМЕНТАРИЯ ВНЕ ПАЛАТЫ

- поддерживать связь с избирателями (для депутатов Госдумы):
 - рассматривать их обращения;
 - лично вести прием граждан;
 - проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода;
 - информировать избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации;
- представлять декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности;
- беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления и присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов;
- выступать по вопросам своей деятельности в государственных СМИ в установленном порядке;

ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ПАРЛАМЕНТАРИЯ ВНЕ ПАЛАТЫ

(ПРОДОЛЖЕНИЕ)

- по вопросам своей деятельности пользоваться правом на приём в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований;
- члену Совета Федерации для осуществления своих полномочий иметь на территории соответствующего субъекта РФ транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необходимой оргтехникой, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, предоставляемые соответственно законодательным или высшим исполнительным органом власти данного субъекта РФ

ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ СВОБОДЫ

Индемнитет (*2 смысла*):

- 1) «неответственность за высказывания и иные действия при осуществлении мандата: в палате, в комитете (комиссии), в иных случаях, когда высказывание носит публичный характер, а равно за содержание вносимых проектов законов и иных решений, за голосование, вопросы и запросы, поправки и т.п.»
- 2) вознаграждение парламентария, но вознаграждение не как плата за работу, а как компенсация личных расходов.

Indemnitas (лат.) – без ущерба

Иммунитет – неприкосновенность

Immunis (лат.) – свободный от повинностей; непринуждаемый, непричастный; незапятнанный

НЕКОТОРЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ (ЗАПРЕТЫ)

Не вправе:

- быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления;
- выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать иную государственную должность РФ или субъекта РФ;
- находиться на государственной или муниципальной службе;
- заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (но и эти виды деятельности с ограничениями);
- состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ;

НЕКОТОРЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ (ЗАПРЕТЫ)

Не вправе:

- получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц (подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, являются федеральной собственностью);
- выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ или договоренностями на взаимной основе органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

ЛИШЕНИЕ ДЕПУТАТСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ

письменное заявление о сложении своих полномочий;

избрание депутатом законодательного (представительного) органа гос. власти субъекта РФ или ОМС, выборным должностным лицом иного органа гос. власти или ОМС, а равно назначения на иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, поступления на государственную или муниципальную службу;

участия в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией в случае, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, осуществления предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, **если она не финансируется иностранным государством;**

вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных **органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций** и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей **в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ**, владения и (или) пользования **иностранными финансовыми инструментами** (в т.ч. супругами и несовершеннолетними детьми);

ЛИШЕНИЕ ДЕПУТАТСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ

установления фактов открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей **в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ**, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами на момент выборов или назначения в соответствующую палату;

утраты гражданства РФ либо приобретения **гражданства иностранного государства**;

вступления в законную силу обвинительного приговора суда;

вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности либо о признании недееспособным;

признания безвестно отсутствующим либо объявления умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;

смерти;

ропуска Государственной Думы;

выхода по личному заявлению **из состава фракции**, в которой он состоит;

несоблюдения требований быть членом только той политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой был избран, и **оставаться в составе только той фракции**, в которую входит данная партия.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!