**ГОСУДАРТСВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ГОРОДА МОСКВЫ «ГИМНАЗИЯ №1505»**

**РЕФЕРАТ**

**Формирование государственной думы в 1993 году и её законотворчество.**

**Выполнила:**

Бочарова Анастасия, ученица 9 «б» класса.

**СОДЕРЖАНИЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 2](#_Toc418945367)

[1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА 4](#_Toc418945368)

[1.1. Роль и место Государственной Думы 4](#_Toc418945369)

[1.2. Структура Госдумы первого созыва 8](#_Toc418945370)

[ГЛАВА 2 ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО ГОСДУМЫ 22](#_Toc418945371)

[2.1. Эффективность работы Госдумы 1993-1995 гг 22](#_Toc418945372)

[2.2. Анализ Госдумы первого созыва 26](#_Toc418945373)

[Заключение 32](#_Toc418945374)

[Список литературы 33](#_Toc418945375)

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации Госдума первого созыва была организована в 1993 году, что ознаменовало новый этап в развитии российской государственности.

**Актуальность** темы работы заключается в том, что основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты

Общее понятие безопасности находит свою конкретизацию в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537 «Российская газета» - Федеральный выпуск №4912 от 19 мая 2009 г.

Согласно этой Стратегии, под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Госдума первого созыва в рамках событий 1993 года в пределах своих полномочий принимает законодательство силами обеспечения национальной безопасности страны, санкционирует действия по ее обеспечению; в соответствии с законодательством РФ формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения безопасности.

Основу системы обеспечения безопасности РФ составляют органы, силы и средства обеспечения безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

**Объект** исследования - общественные отношения, связанные с законотворчеством Госдумы первого созыва.

**Предмет** исследования - полномочия Госдумы в области обеспечения национальной безопасности.

Основной **целью** работы является рассмотрение основных полномочий в области обеспечения национальной безопасности.

В соответствии с данной целью в исследовании были поставлены следующие**задачи:**

- определить положение Госдумы в системе органов государственной власти;

- раскрыть основные законы и их влияние на судьбу страны;

- охарактеризовать законотворчество по обеспечению безопасности.

## 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

## 1.1. Роль и место Государственной Думы

После принятия на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации в нашей стране действует новая политическая система, в рамках которой осуществляет свою деятельность Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. На протяжении последних семи с половиной лет, наверное, не проходит и дня, в течение которого в средствах массовой информации так или иначе не упоминалась бы наша Госдума.

Учреждены должности постоянных представителей Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в Государственной Думе.

Нескончаем поток наших соотечественников и иностранных граждан, посещающих Государственную Думу. Такое пристальное внимание вызвано самим конституционным статусом Государственной Думы, ее местом в системе государственной власти. Часть I статьи 11 Конституции гласит: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». К этому следует добавить, что заложенный в ныне действующей Конституции принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предопределяет неизбежность взаимодействия между различными ветвями власти при сохранении их самостоятельности.

И, поскольку Государственная Дума и Совет Федерации в своей совокупности образуют орган не только законодательной, но и представительной власти, наша палата призвана выражать интересы и устремления миллионов граждан, избравших в Государственную Думу своих депутатов.

Роль и место Государственной Думы в формировании и осуществлении политики Российского государства, качество и результативность работы депутатского корпуса вызывают различные оценки и реакции как в нашей стране, так и за рубежом. Одни полагают, что Дума своей законотворческой деятельностью делает важное и нужное дело по укреплению основ правового государства в нашей стране. Другие воспринимают Думу как пустопорожнюю говорильню, а большинство депутатов – как беспринципных политиканов, которые озабочены прежде всего собственными благами и в своих действиях склонны к безответственному популизму. Третьи считают, что Государственная Дума крайне ограничена в своих полномочиях и не располагает реальными политическими возможностями влиять на политику исполнительной власти, а тем более ее контролировать. Видимо, во всех этих рассуждениях и оценках есть немалая доля истины. Я могу с уверенностью выразить мнение моих коллег-депутатов Государственной Думы о том, что мы сами далеко не во всем удовлетворены качеством нашей законотворческой работы, уровнем результативности Думы. Мы должны постоянно помнить о своей политической, профессиональной и гражданской ответственности перед нашим народом, доверившим нам высокое право осуществлять законотворческую деятельность на федеральном уровне.

При этом важно иметь в виду, что мера особой ответственности депутатов Государственной Думы обусловлена одной из конституционных норм. Согласно части 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации все законопроекты вносятся в Государственную Думу. Это означает, что при всем множестве субъектов права законодательной инициативы ни один федеральный или федеральный конституционный закон в нашей стране не может быть принят и вступить в силу, если он не получил поддержки большинства депутатов Государственной Думы. В данной конституционной норме закреплена та исключительная прерогатива, которая принадлежит только Государственной Думе в процессе федерального законотворчества и во всей современной политической системе России. И, наконец, Государственная Дума – это единственный политический институт федерального уровня, в котором на профессиональной и постоянной основе работают полномочные представители всего многонационального народа Российской Федерации.

Такого уровня представительства, сформированного в отличие от Совета Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, не имеет ни один другой федеральный орган государственной власти.

Половина депутатского корпуса (225 человек) избирается по мажоритарной системе простым большинством в одномандатных избирательных округах, которые в своей совокупности составляют всю территорию Российской Федерации.

Вторая половина депутатского корпуса избирается по федеральному избирательному округу, также включающему в себя всю территорию нашей страны. Выборы по федеральному избирательному округу проходят по пропорциональной системе, когда избиратели голосуют за списки кандидатов в депутаты от избирательных объединений, зарегистрированных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Депутатами Государственной Думы, избранными по федеральному избирательному округу, становятся кандидаты, состоявшие в списках избирательных объединений, набравших на выборах более пяти процентов голосов от общего числа избирателей, участвовавших в выборах.

Количество депутатских мандатов, полученных по спискам, определяется по пропорциональному принципу в зависимости от того, сколько именно голосов свыше пятипроцентного барьера отдано избирателями за то или иное избирательное объединение. Порядок проведения госдумских выборов и определения их результатов регулируется Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года. Не имеют права быть избранными лишь те, кто признан судом недееспособным или содержится в местах лишения свободы по приговору суда. Определение даты очередных госдумских выборов согласно действующему законодательству увязано с окончанием конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. По Конституции Государственная Дума избирается сроком на четыре года. В то же время в Конституции оговорено, что Государственная Дума первого созыва избирается сроком на два года. Выборы в Государственную Думу первого созыва состоялись 12 декабря 1993 года одновременно со всенародным референдумом, на котором была принята Конституция Российской Федерации.

Выборы в Государственную Думу второго созыва состоялись 17 декабря 1995 года, в Государственную Думу первого созыва – 19 декабря 1999 года. Согласно действующему законодательству днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы является первое воскресенье после дня, когда истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. Если же в случае роспуска Государственной Думы до истечения ее конституционного срока проводятся досрочные госдумские выборы, то определение даты их проведения осуществляется в соответствии с нормами, предусмотренными Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Деятельность депутатов определяется прежде всего соответствующими нормами Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. При этом депутаты практически постоянно испытывают на себе сильное воздействие различных факторов, включая такие, как их собственные предвыборные обещания, ощутимый лоббизм со стороны политических и экономических сил, принадлежность к тому или иному депутатскому объединению в Государственной Думе.

Большинство депутатов входят в депутатские объединения в Государственной Думе – фракции и депутатские группы. При этом фракции образуются прежде всего из депутатов, избранных по спискам избирательных объединений. В свою очередь, депутатские группы образуются преимущественно из депутатов-одномандатников. Депутатские объединения в Государственной Думе и их руководители играют решающую роль при избрании в Думе Председателя Государственной Думы и его заместителей, при распределении руководящих должностей в комитетах и комиссиях Государственной Думы.

При формировании повестки дня заседаний Государственной Думы в госдумских дебатах и фракции, и депутатские группы в первоочередном порядке имеют право на выступления и внесение предложений. По сравнению с неприсоединившимися депутатами у депутатских объединений гораздо больше возможностей добиться осуществления своих законодательных приоритетов. Каждому депутатскому объединению полагаются аппарат работников и служебные помещения в зданиях Государственной Думы.

1.2. Структура Госдумы первого созыва

Согласно Регламенту Государственной Думы, та или иная группа депутатов, претендующая на статус депутатской группы, должна иметь в своем составе не менее 35 депутатов и пройти процедуру официальной регистрации в Комитете по Регламенту и организации работы Государственной Думы. Численность образуемой в Государственной Думе фракции не ограничена нижним пределом. Каждое избирательное объединение, преодолевшее на выборах в Государственную Думу пятипроцентный барьер по федеральному избирательному округу, вправе создать свою фракцию независимо от числа входящих в нее депутатов. Фракции и депутатские группы обладают равными правами. Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении, но при этом может входить в одно или несколько межфракционных депутатских объединений или групп, которые образуются на базе общности профессиональных, региональных или иных интересов.

В отличие от выборов 1995 г. в Государственную Думу, на которых было официально зарегистрировано 43 избирательных объединения и блока, на выборах 1999 г. их число сократилось до 26.

Однако, если на выборах 1995 г. пятипроцентный барьер преодолели 4 избирательных объединения (КПРФ, «Наш дом – Россия», ЛДПР и «ЯБЛОКО»), то на выборах 1999 г. по партийным спискам прошли представители 6 избирательных объединений и блоков. В их числе оказались «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Межрегиональное движение «Единство» («МЕДВЕДЬ»), «Отечество – Вся Россия», «Союз Правых Сил», «Блок Жириновского» и «ЯБЛОКО». Такое увеличение в Государственной Думе представительства избирательных объединений неизбежно привело к увеличению числа думских фракций – с 4 до 6.

В Думе первого созыва были образованы: фракция «Единство», фракция Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ), фракция Либерально-демократической партии России (ЛДПР), фракция «Отечество – Вся Россия» (ОВР), фракция «Союз Правых Сил» (СПС) и фракция «ЯБЛОКО».

Что касается депутатских групп, то их число осталось неизменным. Если в Думе второго созыва были созданы 3 депутатские группы – «Российские регионы», «Народовластие» и Аграрная депутатская группа, то в Думе первого созыва также образовались 3 депутатские группы – Агропромышленная депутатская группа, депутатская группа «Народный депутат» и депутатская группа «Регионы России (Союз независимых депутатов)». В итоге общее количество депутатских объединений в Государственной Думе первого созыва возросло по сравнению с Думой второго созыва с 6 до 9. Это не могло не отразиться на процессе формирования состава руководства Государственной Думы в лице Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы, председателей и заместителей председателя комитетов и комиссий нашей палаты Федерального Собрания.

Общая численность составов госдумских фракций в Думе первого созыва определилась по результатам не только выборов по общефедеральному избирательному округу, но и в одномандатных избирательных округах. В настоящее время с учетом выбытия ряда депутатов и их перехода из одного депутатского объединения в другое или перехода в число неприсоединившихся депутатов численность депутатских объединений такова. Депутатами первого созыва создано несколько межфракционных объединений.

В отличие от зарегистрированных фракций и депутатских групп межфракционные объединения не нуждаются в официальной регистрации. Их численность никак не регламентируется и может составлять от нескольких человек до нескольких десятков депутатов.

С другой стороны, межфракционные объединения не имеют тех привилегированных прав, которыми в ходе пленарных заседаний Государственной Думы обладают фракции и депутатские группы. Пока численность депутатских объединений в Думе первого созыва остается достаточно стабильной. При этом в Думе первого созыва повторяется та же ситуация, что и в Думе первого и второго созывов: ни одна из партий и других политических объединений, представленных в нашей палате Федерального Собрания, не обладает госдумским большинством, то есть не располагает 226 депутатскими мандатами, общее число которых составляет, как известно, 450.

Такая расстановка политических сил в Думе неумолимо диктует необходимость создания тех или иных госдумских коалиций. Первоначально в распределении руководящих постов в Государственной Думе участвовали 6 из 9 депутатских объединений – КПРФ, «Единство», СПС, ЛДПР, «Народный депутат» и Агропромышленная депутатская группа. Это было вызвано тем, что фракции ОВР и «ЯБЛОКО», а также депутатская группа «Регионы России» отвергли предложенный им вариант так называемого «пакетного соглашения» по распределению руководящих должностей. Однако через некоторое время эти объединения согласились взаимодействовать со своими коллегами по депутатскому корпусу. В итоге заместителями Председателя Государственной Думы были избраны по одному представителю от каждого депутатского объединения, и, таким образом, их общее число возросло до 9.

Что же касается распределения должностей председателей комитетов Государственной Думы между депутатскими объединениями, то оно в настоящее время таково. В самом начале работы Государственной Думы первого созыва между руководителями депутатских объединений обсуждался вопрос о структуре комитетов нашей палаты Федерального Собрания.

Первоначально было решено создать 27 комитетов и при этом несколько изменить предметы ведения и соответственно названия отдельных комитетов. Через некоторое время дополнительно было решено воссоздать Комитет Государственной Думы по делам ветеранов. В итоге в Думе первого созыва было образовано столько же комитетов, сколько в Думе второго созыва – 28.

Помимо традиционных Мандатной и Счетной комиссий, а также Комиссии по этике, депутаты в целях углубленного изучения отдельных проблем внутренней и внешней политики создали немало комиссий и рабочих групп Государственной Думы, деятельность которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей. Их перечень является важным индикатором приоритетов в деятельности депутатов первого созыва.

В депутатских комиссиях Государственной Думы первого созыва идет работа по выработке прежде всего законодательных предложений по профилям этих комиссий. Кроме того, депутатские комиссии выступают с инициативами проведения госдумских слушаний, принятия постановлений Государственной Думы по своей тематике.

По результатам своей работы комиссии представляют для депутатов свои отчеты. Для предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к ведению Государственной Думы, в начале каждого созыва формируется Совет Государственной Думы. Совет рассматривает организационные вопросы деятельности палаты: утверждение примерной программы законопроектных работ Государственной Думы на текущую сессию, утверждение повестки дня очередного заседания палаты, принятие решений о проведении госдумских слушаний, направлении официальных делегаций Государственной Думы и другие. В Совет входят: с правом решающего голоса – Председатель Государственной Думы и руководители фракций и депутатских групп, с правом совещательного голоса – заместители Председателя Государственной Думы, председатели комитетов и Мандатной комиссии Государственной Думы.

В заседаниях Совета вправе участвовать депутаты Государственной Думы – инициаторы рассмотрения тех или иных вопросов, полномочные представители Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Депутаты регулярно получают информацию о решениях Совета Государственной Думы и в ходе заседаний палаты вправе большинством голосов отменить любое решение Совета.

Деятельность Государственной Думы осуществляется в рамках весенней и осенней сессий. Весенняя сессия проходит, как правило, с середины января до конца июня, осенняя – с начала сентября и до конца декабря. В сессионные периоды проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, госдумские слушания, работа депутатов с избирателями. Регулярные пленарные заседания проходят по средам и четвергам. По средам в рамках пленарного заседания проводится «правительственный час» и рассматривается блок проектов федеральных законов о ратификации международных договоров и соглашений. Фракции и депутатские группы собираются на свои заседания обычно по вторникам.

По пятницам, как правило, проводятся госдумские слушания. В ходе сессии последняя неделя каждого месяца отводится на работу депутатов в избирательных округах и регионах. Важнейшим конституционным правом депутата Государственной Думы является право законодательной инициативы. Это право принадлежит также Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации и – по вопросам их ведения – Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации. Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и этапы законодательной процедуры определены Конституцией Российской Федерации и Регламентом Государственной Думы.

Эта процедура начинается с того, что депутат (группа депутатов или иной субъект права законодательной инициативы) вносит в Государственную Думу проект федерального закона или федерального конституционного закона вместе с набором сопроводительных документов, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и Регламентом Государственной Думы. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Данное заключение может быть как положительным, так и отрицательным, причем последнее не является препятствием для рассмотрения законопроекта.

После официальной регистрации и предварительного рассмотрения законопроекта в комитетах и депутатских объединениях Государственной Думы Совет Государственной Думы назначает ответственный профильный комитет, который проводит тщательную экспертизу законопроекта.

Председатель ответственного комитета может направить законопроект в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации и действующему законодательству (см. рис. 4). В ответственном за законопроект комитете обсуждение внесенного законопроекта проходит открыто, с обязательным приглашением депутата или любого другого субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект. Затем ответственный комитет направляет законопроект в Совет Государственной Думы, который определяет дату его внесения на рассмотрение на пленарном заседании Государственной Думы.

Проекты федеральных законов рассматриваются в Государственной Думе, как правило, в трех чтениях. В отдельных случаях палата может принять решение проголосовать за тот или иной законопроект последовательно в первом, втором и третьем чтениях. То есть принять закон в целом в течение одного заседания.

При рассмотрении законопроекта на заседании Государственной Думы в первом чтении его обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и содоклада представителя ответственного комитета. Депутаты могут принять или отклонить законопроект в первом чтении. Если законопроект принимается, то он направляется в ответственный комитет, где в него могут быть внесены поправки, предложенные депутатами, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, другими субъектами права законодательной инициативы. Затем комитет выносит этот законопроект на заседание Государственной Думы, и палата решает – принять его во втором чтении с предложенными поправками или вернуть комитету на доработку.

Принятый во втором чтении законопроект вновь возвращается в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий, которые могут возникнуть в связи с принятыми к нему поправками. Затем законопроект выносится на заседание Государственной Думы для рассмотрения в третьем чтении. На этом этапе уже нельзя вносить никаких поправок. Депутаты решают только – принимать или не принимать данный законопроект в третьем чтении.

Если законопроект не принимается, то дальнейшему рассмотрению он не подлежит. Если принимается, то в соответствии с законодательной процедурой уже в качестве закона направляется в Совет Федерации, и в случае его одобрения, закон направляется Президенту Российской Федерации. Если Президент подписывает принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации федеральный закон, этот закон официально публикуется и в установленный срок вступает в силу.

Если принятый Государственной Думой федеральный закон отклоняется Советом Федерации, то в большинстве случаев обе палаты Федерального Собрания принимают решение о создании согласительной комиссии для его доработки. По результатам работы этой комиссии стороны или приходят к взаимоприемлемой корректировке закона, или не находят компромиссных вариантов.

В первом случае федеральный закон в редакции согласительной комиссии выносится на рассмотрение Государственной Думы, а затем – Совета Федерации.

Во втором случае депутатам предлагается вновь проголосовать за первоначальную редакцию федерального закона и таким образом преодолеть вето Совета Федерации. При преодолении вето закон уже не направляется в Совет Федерации, а поступает непосредственно к Президенту Российской Федерации. Если федеральный закон, получивший поддержку большинства в обеих палатах Федерального Собрания, отклоняется Президентом Российской Федерации, то депутаты Государственной Думы или принимают решение о снятии его с дальнейшего рассмотрения, или предлагают Президенту создать специальную комиссию из числа депутатов и представителей Президента.

Нередко в работе специальных комиссий по предложению Государственной Думы принимают участие и члены Совета Федерации. По результатам работы специальной комиссии на заседании Государственной Думы проводится голосование по федеральному закону в редакции, предложенной Президентом (либо с учетом его замечаний). В случае, если разногласия с Президентом преодолеть не удается, депутаты вновь голосуют за отклоненный им федеральный закон в ранее принятой редакции, то есть за преодоление президентского вето.

Если вето удается преодолеть, то данный федеральный закон вновь поступает в Совет Федерации. В случае повторного одобрения его данной палатой Федерального Собрания этот закон снова направляется Президенту Российской Федерации. Вне зависимости от своего согласия или несогласия с этим законом глава государства обязан в течение семи дней подписать этот закон.

Если же Государственной Думе не удается преодолеть вето Президента, отклоненный им федеральный закон или возвращается на доработку, или снимается с рассмотрения.

Аналогичные законодательные процедуры применяются в целом и при рассмотрении федеральных конституционных законов и законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, но с одной существенной оговоркой – не предусматриваются повторные стадии их рассмотрения. Особое значение в законотворческой деятельности Государственной Думы имеет рассмотрение и принятие федерального закона о федеральном бюджете на очередной год.

Это – единственный федеральный закон, по которому из-за его особой сложности предусмотрено рассмотрение не в трех, а в четырех чтениях. Разработка и внесение проекта федерального бюджета – прерогатива Правительства Российской Федерации. Со своей стороны, Государственная Дума полномочна при рассмотрении правительственного проекта вносить туда поправки и в итоге принимать или отклонять федеральный закон о федеральном бюджете. Ввиду особой важности федерального бюджета для всех без исключения сфер общественной жизни страны прерогативы и обязанности всех участников бюджетного процесса регламентированы в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Президент Российской Федерации обязан направить Федеральному Собранию Бюджетное послание не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным Правительством Российской Федерации, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 15 августа текущего года. Государственная Дума должна рассмотреть проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

Со своей стороны, Правительство обязано представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. В ходе законодательного процесса в Государственной Думе применяются различные виды и способы голосования.

Для того, чтобы принять федеральный закон в том или ином чтении, а также для принятия поправок к нему, требуется так называемое простое большинство голосов. Это большинство определено от общего числа депутатского корпуса и равно 226 голосам из 450. Однако для того, чтобы преодолеть вето Совета Федерации или Президента Российской Федерации на принятый Думой федеральный закон, требуется так называемое квалифицированное большинство, составляющее не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы, то есть не менее 300 голосов.

Также необходимо иметь квалифицированное большинство для принятия федерального конституционного закона или закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Практически по всем вопросам, связанным с принятием или отклонением законодательных актов, голосование на заседаниях Государственной Думы проводится в открытом режиме.

По решению большинства депутатов голосование может быть поименным. Важной составной частью законотворческого процесса в Государственной Думе являются госдумские слушания. Депутаты не ограничиваются обсуждением законопроектов в думских комитетах и депутатских объединениях.

Для выявления всех возможных вариантов законодательного регулирования той или иной проблемы требуется более широкая экспертиза с участием экспертов и представителей общественности. С этой целью думские комитеты и комиссии, а иногда и депутатские объединения, проводят госдумские слушания. На эти слушания приглашаются для участия общепризнанные специалисты, ведущие ученые и авторитетные практики, руководители и активисты общественных организаций. Число участников большинства госдумских слушаний превышает 100 человек. На слушаниях высказываются самые различные точки зрения, часто возникают жаркие дискуссии, порой высказываются альтернативные предложения.

По результатам слушаний принимаются рекомендации, которые затем тщательно рассматриваются депутатами в профильных комитетах, и многие из них учитываются при дальнейшей работе над законопроектами. Подавляющее большинство слушаний являются открытыми, за исключением тех, на которых обсуждаются вопросы обороны и безопасности государства. Информация о слушаниях и их рекомендациях публикуется в изданиях Государственной Думы.

Только за период с января по май 1995 г. в Государственной Думе было проведено более 50 госдумских слушаний. Диапазон их тем чрезвычайно широк : от проблем законодательства в области местного самоуправления и нормативно-правового обеспечения экономической безопасности России до реформирования пенсионной системы и законодательного обеспечения дополнительных гарантий молодежи в решении жилищной проблемы. Важную роль в экспертизе законопроектов и вообще во взаимодействии между депутатским корпусом и научным сообществом играют экспертные и консультативные советы. Они созданы при комитетах Государственной Думы, при Председателе Государственной Думы и при Государственной Думе в целом. В их число входят Совет по проблемам национальной безопасности, Совет представителей органов местного самоуправления, Совет по делам соотечественников, Совет по делам студентов и молодежной политике, Совет по делам переселенцев, Совет неправительственных организаций и другие.

Государственной Думе принадлежит первостепенная роль в формировании руководства ряда ведущих органов государственной власти и федеральных учреждений. К числу важнейших конституционных полномочий Государственной Думы относится дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение предложенной им кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации. Государственная Дума простым большинством может утвердить или не утвердить кандидатуру на пост Председателя Правительства, предложенную главой государства. В случае отклонения Думой какой-либо кандидатуры Президент Российской Федерации может предложить другую кандидатуру.

Если же Государственная Дума трижды отклоняет представленные кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, Президент Российской Федерации своим указом назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Кандидатуру Председателя Центрального банка Российской Федерации Государственной Думе также представляет Президент Российской Федерации. Кандидат на эту должность выступает перед депутатами с краткой программой предстоящей деятельности, отвечает на их вопросы. Затем депутаты простым большинством голосов принимают или отклоняют кандидатуру на должность главы Центробанка.

Согласно действующему законодательству Президент, не может предлагать Государственной Думе одну и ту же кандидатуру более двух раз. Освобождать от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации Президент Российской Федерации может только в том случае, если его решение поддержит большинство Государственной Думы. В число прерогатив Государственной Думы входит назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов. Кандидатуры на указанные должности представляет Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам.

ГЛАВА 2 ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО ГОСДУМЫ

2.1. Эффективность работы Госдумы 1993-1995 гг.

Рассматривая вопрос госдумской эффективности во всей его полноте и сложности, следует учитывать следующие два обстоятельства: законотворческий процесс не ограничивается рамками Госдумы; и функции Госдумы не сводятся к обеспечению законотворческого процесса.

В целом термин «эффективность», чрезвычайно популярный последние несколько лет при описании существующих или желательных действий государственный власти, пришел в политический дискурс из экономической теории.

Под эффективностью понимается такое состояние экономики, при котором уже невозможно осуществить какие-либо изменения в пользу одного лица либо группы лиц, не ухудшив положение другого лица либо группы лиц; а также входные ресурсы, которые используются наиболее эффективно (эффективность производства), а результат обеспечивает максимально возможную полезность для потребителей (эффективность распределения ресурсов)136. Это так называемая эффективность (оптимум) по Парето — развернутый вариант понимания собственно эффективности, общепринято обозначающей показатель выпуска товаров и услуг в расчете на единицу затрат (капитала, иных производственных ресурсов).

Насколько применим этот термин в целом к деятельности органа государственной власти, не производящей никакого осязаемого продукта и использующей в своей работе ресурсы, не поддающиеся математическому исчислению? На самом общем уровне можно сказать, что плодом деятельности государственной власти в целом и ветвей ее в частности является не достижение какой-то конкретной цели, а поддержание устойчивого гражданского мира, обеспечение свободного и по возможности ненасильственного развития общества согласно тем естественным законам, по которым оно живет. Привнесение же в политический дискурс понятий, заимствованных из сферы производства и бизнеса, при всей их внешней выразительности и привлекательной простоте, является признаком линейного мышления, упрощающего те сложные явления, с которыми имеет дело политика.

Применительно к законотворчеству достаточно очевидно, что принятие большого числа новых законов с большой скоростью само по себе не является общественным благом. Более того, общественный интерес скорее состоит в поддержании, насколько это совместимо с меняющимися потребностями социума, правовой стабильности.

Сама же законодательная реформа привносит элемент нестабильности в деятельность правоохранительной и судебной системы и подвергает риску безопасность экономических субъектов и граждан, от которых требуется следить за непредсказуемо меняющейся правовой средой.

На более общем уровне любое регуляторное изменение дает административным органам дополнительную возможность вмешиваться в жизнь общества. Даже новый закон об ограничении полномочий того или иного органа власти, будь он принят, потребует дополнительных властных усилий по его внедрению, мониторингу исполнения и наказанию нарушителей. «Количественное богатство правовых положений есть признак слабости права», — заметил немецкий правовед Рудольф фон Иеринг.

Собственно, это повторяет классическую мысль Тацита: «Ибо последующие законы, хотя и бывали порою направлены против преступников, чаще, однако, проводились насильственно, среди раздоров между сословиями, для достижения недозволенных почестей, для изгнания знаменитых мужей или в других злонамеренных целях. И тут начали появляться указы, относившиеся уже не ко всем, но к отдельным лицам, и больше всего законов было издано в дни наибольшей смуты в республике».

Всемирный банк в своих показателях, используемых для анализа институционального развития стран, считает частоту изменения законодательства негативным фактором при подсчете индексов верховенства права. Индексы верховенства права, как и показатели качества регулирования и индекс эффективности исполнительной власти, составляемые Всемирным банком, показывают, что увеличение числа законов ведет обычно к нестабильности правового поля (низкий уровень верховенства права), к понижению качества регулирования и неэффективности правоприменения. В России с 1993 по 1995 год было принято 80 новых редакций (поправок, получивших статус федерального закона) Уголовного кодекс.

Как замечают российские исследователи, «законотворческая активность российской Госдумы обесценивает закон: чем больше в закон вносится редакций и правок, тем меньше он вызывает уважения со стороны как правоприменителей, так и субъектов правоотношений, поскольку уважение к источнику возникает тогда, когда в нем заложен принцип устойчивости и противостояние конъюнктуре и веянию времени». Вспоминая уже цитированную мысль Монтеня о том, что «не подобает без достаточных оснований менять существующие законы», заметим, что законотворческий процесс, если не понимать его линейно, как процесс производства законов, а политически, как процесс обсуждения и согласования общественно значимых интересов в легальном публичном пространстве, куда более соответствует общественному интересу, чем механическое умножение числа новых законов.

В российских условиях оценка успешности или эффективности законотворческого процесса должна учитывать следующее: насколько Госдумы, как центральный элемент законотворческого механизма, имеет возможность осуществлять свою деятельность свободно, с минимальным количеством внешних и внутренних ограничений, с доступом к таким внешним ресурсам, как независимая экспертиза, внимание медиа, общественное мнение. Перечисленные факторы — независимость, свобода от излишних политических и регламентных ограничений, участие внешних экспертов, транспарентность — являются ключевыми для достижения успешного законодательного результата. Под ним, в свою очередь, понимается принятие правовой новации, в максимальной степени отвечающей интересам всех заинтересованных сторон и не требующей немедленной корректировки и уточнения в виде очередных поправок или написания большого числа разъясняющих и сопровождающих документов. Выделим факторы эффективности законотворческой деятельности, необходимые для сравнительного анализа деятельности госдумских созывов.

Поскольку, как было сказано выше, количественные параметры к законодательному процессу малоприменимы или, будучи применены, уводят в сторону от сути процесса, качественные его характеристики будут даны в описательном виде. Выделенные факторы эффективности законотворческого процесса являются необходимыми и достаточными, поскольку охватывают процесс на всем его протяжении и характеризуют его ключевые свойства.

Факторы будут перечислены в порядке убывания степени их влияния на ход и результаты законотворческого процесса. При этом следует учитывать, что особенность конструкции политического механизма состоит в том, что выявленные нами факторы являются взаимосвязанными и взаимообусловленными, находясь в прямой и обратной зависимости друг от друга. Однако ключевым и первым по значимости фактором, повлекшим за собой развитие всех последующих, стало именно изменение принципов формирования законодательной ветви власти путем реформы избирательного законодательства.

При обеспечении названных условий заявленным целям — сохранению гражданского мира и поддержанию естественного развития общества — отвечает не столько сам принятый закон, сколько дискуссия по его принятию, изменению или отклонению. Вполне возможно, что по итогам дискуссии никакого нового закона принято не будет. Тем не менее отвечающий описанным критериям законотворческий процесс следует признать политически эффективным.

2.2. Анализ Госдумы первого созыва

Сегодня, спустя полтора десятилетия после трагических событий октября 1993 года, многие эксперты и политики обвиняют Б. Ельцина в том, что он «расстрелял парламент», что и заложило мину замедленного действия под здание молодой российской демократии. На наш взгляд, это представление далеко от реальных процессов того времени.

До декабря 1993 года в России (РСФСР) действовала Конституция, принятая в 1978 году и почти дословно копировавшая общесоюзную конституцию 1977 года. На бумаге высшим органом государственной власти являлся Верховный Совет, однако всем было ясно, что в действительности таким институтом был ЦК КПСС. В 1990—1991 годы основной текст конституции был дополнен многочисленными поправками. Так, после референдума 17 марта 1991 года в РСФСР появился институт президентства (в июне 1991 года подавляющим большинством голосов на этот пост был избран Б. Ельцин). По сути, конституция РСФСР стала недееспособной после событий 19—21 августа 1991 года.

После запрета деятельности КПСС все противоречия конституции, принятой еще во времена «застоя», стали очевидны. С одной стороны, Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР, заседавший в перерыве между съездами, являлись высшим органом государ­ственной власти в стране, с другой, был всенародно избранный президент, который возглавлял исполнительную власть.

Однако полномочия президента и Верховного Совета не были четко прописаны и разделены. В октябре 1991 года съезд полностью поддержал план реформ, предложенный Б. Ельциным. Однако уже в начале 1992 года, сразу после начала экономических реформ, съезд встал в резкую оппозицию к президенту и правительству. Съезд имел право (и на деле его реализовывал) блокировать любые решения президента; многие государственные институты (например, Центральный банк) по факту подчинялись съезду. Кроме того, в том же 1992 году съезд продолжил активно заниматься принятием поправок в конституцию. Страна существовала в обстановке двоевластия, что являлось серьезным препятствием для реализации последовательного курса реформ.

Складывалась парадоксальная ситуация: съезд обладал огромным набором полномочий, и в то же самое время его лидеры (прежде всего Р. Хасбулатов) перекладывали всю ответственность за происходящее в России на президента и правительство. Наверное, сочетание больших полномочий и непринятия на себя ответственности и погубило в конечном счете «парламент». В декабре 1992 года на очередном Съезде народных депутатов РСФСР до предела накалились отношения между двумя ветвями власти. Съезд не утвердил на пост Председателя Правительства Е. Гайдара, который до этого в течение полугода имел приставку «и. о». В ответ на это Б. Ельцин выступил с речью, в которой сказал, что «съезд является главным тормозом на пути реформ». В этой сложной обстановке конфликтующие стороны попытались прийти к консенсусу.

12 декабря 1992 года Президентом Б. Ельциным и Верховным Советом при посредничестве председателя Конституционного суда В. Зорькина было подписано соглашение о конституционной стабилизации, которое решало проблему мирным путем: Верховный Совет получал отставку неугодного ему Е. Гайдара, взамен этого до 31 марта 1993 года Президент и Верховный Совет должны были выработать либо совместный, либо два различных варианта будущей конституции, которые 11 апреля 1993 года должны были быть вынесены на всенародный референдум. Однако, получив отставку Гайдара, Верховный Совет отказался выполнять свои обязательства по данному соглашению.

10 марта 1993 года на Съезде народных депутатов Р. Хасбулатов заявил, что его «бес попутал» при заключении соглашения о конституционной стабилизации. 12 марта 1993 года съезд принял постановление, в котором говорилось о приостановлении действия соглашения о конституционной стабилизации. 20 марта 1993 года Президент Б. Ельцин выступил с телевизионным обращением к народу, где объявил об издании указа о приостановке действия Конституции и введении «особого порядка управления», однако, как выяснилось лишь через несколько дней, реально указ подписан не был.

28 марта 1993 года Съезд народных депутатов провел голосование об импичменте Ельцину, но для объявления импичмента не хватило 72 голосов. На следующий день, 29 марта, съезд принял решение о проведении всероссийского референдума 25 апреля 1993 года.

Этот референдум завершился с небольшим перевесом в пользу Президента: 59% избирателей поддержали Б. Ельцина, 53% одобрили его социально-экономическую политику, 49,5% проголосовали за перевыборы президента, 67% высказались за перевыборы Верховного Совета. После референдума президент созвал Конституционное совещание, куда вошли многие члены Верховного Совета, которые, однако, отказывались идти на любые уступки — и вовсе не случайно.

Решение об издании Указа о приостановлении деятельности Верховного Совета Б. Ельцин принял в начале сентября 1993 года. Вот что об этом писал сам Ельцин: «Начало сентября. Я принял решение. О нем не знает никто. Даже сотрудники из моего ближайшего окружения не догадываются, что принципиальный выбор мною сделан. Больше такого парламента у России не будет». Судя по воспоминаниям Ельцина, это решение далось ему нелегко: «Можно ли было избежать в России „черного октября“? Найти мирный компромисс, который бы вывел нас из тупика? Теоретически, да, можно. Но я напомню, Смена руководителя правительства — напомню, Черномырдин был избран съездом.

Согласительная комиссия. Неудавшийся импичмент — он показал всю бесперспективность конфронтационного пути. Апрельский референдум — когда народ ясно дал понять, за кого он. Наконец, Конституционное совещание, в котором приняли участие многие депутаты.

Предполагалась возможность принятия конституции на съезде. Затем Хасбулатов дал команду саботировать конституционный процесс. Несколько его заявлений ясно обозначили, что на следующем съезде будет новая истерика, очередной бой с президентом. Мне всегда было важно только одно: политическая стабильность, ясность, определенность. Хватит уловок с законами. Закон должен быть один для всех. И одно на всех правительство.

Не выдержит Россия больше наших драк на съезде, и придет российский новый Сталин, который захочет всю эту интеллигентскую возню с демократией — к ногтю. И я выбрал свой вариант стабилизации». Члены Верховного Совета и те, кто их поддерживал, осенью 1993 года со всей очевидностью продемонстрировали свои намерения — вооруженный захват власти. Об этом говорит и отбор оружия у милиции во время митинга на Крымском мосту 3 октября, и захват гостиницы «Россия» и бывшего здания СЭВ, и штурм телецентра (во время которого, кстати, и были основные жертвы).

Именно в ответ на эти действия Ельцин и применил силу. Если бы тогда вооруженным бандам удалось захватить здание телецентра, если бы сторонники Президента не вышли к зданию Моссовета, если бы он сам бездействовал, Россия получила бы гражданскую войну.

О том, насколько оправданным было применение вооруженных сил утром 4 октября 1993 года, говорит информация о количестве оружия, хранившемся в Белом доме: «Решение использовать вооруженную силу 4 октября в городе Москве основывалось на том, что действия незаконных вооруженных формирований представляли собой реальную чрезвычайную угрозу безопасности граждан, устранение которой было невозможно без применения чрезвычайных мер. Реальность угрозы подтверждается тем, что после освобождения здания Верховного Совета в нем было изъято 643 единицы огнестрельного оружия, в том числе автоматов — 166, пистолетов-пулеметов — 23, пулеметов — 5, пистолетов и револьверов — 426, винтовок — 23, гранатометов — 1, взрывных устройств — 308, в том числе мин-ловушек — 101, боеприпасов — более 175 тысяч. При этом невозможно подсчитать, сколько боеприпасов было израсходовано и сколько оружия вынесли боевики, прорвавшиеся через оцепление». В этой ситуации многие ожидали того, что Ельцин на волне требований порядка станет авторитарным лидером, закрутит гайки, расправится с Хасбулатовым, Руцким, Макашовым, Баркашовым и всей компанией.

Скорее всего, именно так на месте Ельцина поступил бы какой-нибудь «национальный лидер» образца 2000-х. Но ничего подобного не произошло. В декабре 1993 года была принята конституция, закреплявшая основные права и свободы граждан, разделение ветвей власти, базовые принципы федерализма. Тогда же прошли свободные выборы в Госдуму, на которых неожиданно для всех победила партия В. Жириновского.

Заключение

В соответствии с Федеральным законом «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации» с изменениями и дополнениями) Федеральный закон «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (с изменениями на 27 июля 2010 года). они представляют собой единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности и пограничных войск, осуществляющую решение задач по обеспечению безопасности Российской Федерации в пределах своих полномочий

Госдума первого созыва на первом же своем заседании приняла акт об амнистии участников событий октября 1993 года. И Борис Николаевич Ельцин нисколько этому не препятствовал. Поэтому, с нашей точки зрения, заявления о том, что причина поворота к авторитаризму в 2000-е годы коренится в действиях Б. Ельцина в октябре 1993 года, по меньшей мере необоснованны. Другое дело, что трагические события осени 1993 года серьезно повлияли на соотношение ветвей власти в конституции, принятой в декабре того года. На наш взгляд, столь сильного перекоса в сторону президентской власти не было бы в случае реализации соглашения о конституционной стабилизации от 12 декабря 1992 года. Впрочем, в 1990-е годы законодательная ветвь власти — и Дума, и Совет Федерации — обладала гораздо большим весом в российской политической системе, чем в 2000-е годы. Кроме того, нам представляется не вполне корректным говорить о том, что, если бы в конституции за президентом были закреплены меньшие по объему полномочия, то в России существовала бы меньшая вероятность «сворачивания демократии».

### Список использованных источников

1. Овсянко, Д.М. Административное право: учебное пособие / Д.М. Овсянко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – C. 214.
2. Козырев, А.А. Влияние института ответственности за налоговые правонарушения на экономическую безопасность государства: дис. … канд. юрид. наук / А.А. Козырев. – М., 2004.
3. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – №1. – Ст. 2.
4. Автономов, А.С. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.А. Бондаренко, А.А. Гришковец и др.; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Новая правовая культура, 2004. – С. 313.
5. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ (в ред. от 3 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №51. – Ст. 5712; 2012. – №50 (ч. 1). – Ст. 6938.
6. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993//Российская газета от 25.12.1993
7. Указ Президента РФ от 17.12.1997 N 1300 (ред. от 10.01.2000) "Об утверждении концепции национальной Безопасности Российской Федерации"// "Российская газета", N 247, 26.12.1997.
8. Указ Президента РФ от 25.03.2004 N 400 (ред. от 22.02.2005) "Об Администрации Президента Российской Федерации "// "Российская газета", N 63, 27.03.2004
9. Волков В.Я. Геополитика и безопасность в современном мире. М., 2005.   
   Коробейников А.А. Нужен отдельный закон о Совете Безопасности // Российская Федерация сегодня. 2007. N 3. С. 13.
10. Пирумов В.С. Методологические проблемы обеспечения национальной безопасности России. М., 2004. С. 57 - 62.
11. Прокудин И.И. Полномочия Президента и Правительства Российской Федерации по осуществлению контроля в области обеспечения национальной безопасности // Право и политика. 2003. N 11
12. Саидов А.Х., Кашинская Л.Ф. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа) // Журнал российского права. 2005. N 12. С. 119.
13. Тихомиров Ю.А. Геополитические императивы безопасности Российского государства // Госудрство и право. 2005. N 1. С. 80 - 87.