

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт Кафедра Государственно-правовые дисциплины

Направление подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»

Профиль «Правозащитная деятельность»

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Конституционно-правовой статус Федерального Собрания
Российской Федерации

Студентка 20ЮЮЮ1
номер группы

подпись, дата

Осина Екатерина Олеговна
фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель К.Ю.Н. доцент
должность

наименование организации

подпись, дата

Елистратова О.В.
фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

по _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

по _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер: К.Ю.Н. доцент
должность

подпись, дата

Елистратова О.В.
фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от ____ 2024 г. №)

Заведующий кафедрой _____
название

подпись, дата

фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от ____ 2024 г. №)

Секретарь ГЭК

подпись, дата

фамилия, инициалы

Пенза 2024 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой _____
название
_____/_____/_____
(инициалы и фамилия)
_____ 2024 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр.№ 20ЮЮЮ1

Осиной Екатерины Олеговны

- 1. Тема работы** «Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации»
- 2. Научный руководитель:** к.ю.н., доцент кафедры «ГПД» Елистратова О.В.
- 3. Дата выдачи задания:** 05.04.2024 г.
- 4. Срок сдачи студентом законченной работы** 20.05.2024 г.
- 5. Перечень подлежащих разработке вопросов**
 - 5.1 Понятие представительной власти и парламентаризма
 - 5.2 Общая характеристика парламента, как органа представительной власти
 - 5.3 Место Федерального Собрания РФ в системе органов государственной власти
 - 5.4. Структура Федерального Собрания РФ и его палат
 - 5.5 Организация деятельности Федерального Собрания РФ
 - 5.6 Компетенция Федерального Собрания РФ
 - 5.7 Проблемы функционирования Федерального Собрания РФ
 - 5.8 Совершенствования работы Федерального собрания РФ

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		14 мая 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)	17 мая 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)
Понятие и общая характеристика представительной власти и парламента		02 ноября 2023 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)	10 января 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)
Структура и конституционно-правовой статус федерального собрания РФ		11 января 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)	08 марта 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)
Актуальные проблемы эффективности работы федерального собрания РФ и пути их решения		11 марта 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)	13 мая 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)
Заключение		18 мая 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)	20 мая 2024 г. Елистратова О.В. (подпись руководителя)

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ПАРЛАМЕНТА.....	8
1.1 Понятие представительной власти и парламентаризма.....	8
1.2 Общая характеристика парламента, как органа представительной власти.....	14
1.3 Место Федерального Собрания РФ в системе органов государственной власти.....	18
2 СТРУКТУРА И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ.....	27
2.1 Структура Федерального Собрания РФ и его палат.....	27
2.2 Организация деятельности Федерального Собрания РФ.....	38
2.3 Компетенция Федерального Собрания РФ.....	44
3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....	51
3.1 Проблемы функционирования Федерального Собрания РФ.....	51
3.2 Совершенствования работы Федерального собрания РФ.....	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	63

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация определена как демократическое федеративное правовое государство в соответствии со ст. 1 Конституции РФ. Формирование и деятельность высших органов государственной власти осуществляется в соответствии с принципом разделения властей и принципами федеративного устройства, к которым в соответствии со ст. 5 Конституции РФ относятся: государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов РФ¹.

Среди высших органов государственной власти, формирование которых обусловлено федеративной природой России, особое место занимает Федеральное Собрание РФ. Конституционно-правовой статус одной из палат российского парламента - Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее - Совет Федерации) с момента ее учреждения стал объектом пристального внимания отечественной науки конституционного права.

Актуальность выбранной темы заключается в том, что в настоящее время возрастает значимость Федерального Собрания благодаря появлению новых аспектов, нуждающихся в углубленном, системном исследовании. К ним относится, в частности, вопрос о реальной роли Федерального собрания в системе государственной власти и особенностях совершенствования его статуса в контексте задач укрепления государственности и развития федеративных отношений.

Цели и задачи исследования. Целью данной работы является – анализ конституционно-правового статуса и порядок формирования Федерального Собрания РФ.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.

Для достижения вышеуказанной цели были поставлены следующие задачи:

- дать понятие представительной власти и парламентаризма;
- раскрыть общую характеристику парламента, как органа представительной власти;
- рассмотреть место Федерального Собрания РФ в системе органов государственной власти;
- определить структуру Федерального Собрания РФ и его палат;
- проанализировать организацию деятельности Федерального Собрания РФ;
- исследовать компетенцию Федерального Собрания РФ;
- выявить проблемы функционирования Федерального Собрания РФ;
- предложить меры совершенствования работы Федерального Собрания РФ.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере деятельности Федерального Собрания РФ.

Предмет исследования составляет нормативно-правовая база, регулирующая деятельность Федерального Собрания РФ, учебная и научная литература, авторы которой изучают теоретические вопросы данной темы, а также материалы юридической практики и статистические сведения.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что в данном исследовании разработаны предложения, повышающие эффективность работы Федерального Собрания РФ.

Степень разработанности проблемы. Вопросы деятельности Федерального Собрания РФ привлекали к себе внимание многих ученых. Значительный вклад в их исследование внесли: Авакьян С.А., Багазян А.С., Гуляева Е.А., Лазаревский Н.И., Обухов С.П., Шайо А. и др.

Теоретическую основу данного исследования составили труды вышеуказанных авторов, а также таких ученых как: Добрынин Н.А., Керимов А.Д., Мишин А.А., Могунова М.А., Тихомиров М.Ю., Хабриева Т.Я. и др.

Нормативно-правовую базу составили: Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и др.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные предложения и меры, направленные на повышение качества работы Федерального Собрания РФ, могут быть использованы в законодательной и правоприменительной сферах, а также могут стать основой для дальнейших научных исследований по данной тематике.

Методологическую основу данной работы составляют различные общенаучные и специальные методы: диалектический, системный, исторический, формально-логический, метод теоретико-правового прогнозирования.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав включающих в себя восемь параграфов, в которых излагаются основные вопросы рассматриваемой темы, заключения и списка использованных источников.

1 ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ПАРЛАМЕНТА

1.1 Понятие представительной власти и парламентаризм

В Российской Федерации установлено три ветви государственной власти: судебная власть, исполнительная и законодательная, признание которой обозначено в Конституции страны. Каждая ветвь власти осуществляет свою деятельность независимо друг от друга. Они взаимодействуют, создавая монолитный правительственный аппарат¹.

Представительная власть представляет собой комплекс полномочий, переданных народом своими выбранными представителями, обладающими законодательной и контрольной функциями. Они объединены в специальном органе (парламенте, муниципальном совете) на определенный срок. Представительная власть также включает в себя органы, ответственные за осуществление законов и контроль за их исполнением.

В области юриспруденции ведётся активное обсуждение различий между концепциями представительной власти и законодательной, при этом подчеркивается более широкий спектр представительной власти. Так, представительное начало не ограничивается исключительно законотворчеством, оно также входит в права обладания функциями надзора и управления.

В федеративной структуре Российской Федерации механизмы представительства базируются на территориальном делении: каждая область вносит вклад в формирование органов власти, что отражается в структуре верхней палаты парламента - сенате, где служит в качестве высшего органа регионального представления. Помимо территориального, существует и

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.

сословное представительство, позволяющее отдельным социальным слоям выбирать депутатов для защиты своих интересов. Эти члены, заседающие в законодательных собраниях, влекут за собой представление и отстаивание индивидуальных прав и потребностей той среды, к которой они относятся. Учёные также подчёркивают принцип равноправного представительства, основанный на посыле, что каждое лицо, избираемое на должность, должно обладать равными по количеству голосов избирателями, что вносит в систему справедливость и равноправие. Равенство в данном случае может не быть абсолютным, но все же является важным элементом в обеспечении справедливости и равенства голосов в различных законодательных органах.

В эпоху XII столетия в западноевропейских государствах зародились организационные структуры, известные как сословно-представительные монархии, которые определяли политический ландшафт вплоть до ранних десятилетий XX столетия. Образцом, отражающим слабые следы упомянутой системы, демонстрируется Палата Лордов в современной Великобритании. Национальные представительства возникли на замену сословному образованию, маркируя эволюционный поворот в управлении обществами Европы.

Постепенно развернувшись на протяжении веков, следующая модель представительства, обусловленная этническими линиями, начала в некоторых государствах выполнять роль гаранта прав меньшинств, избирая депутатов для выражения интересов и защиты диверсифицированных культурных групп. Важность такового представительства, хоть и остаётся нешироко распространённой, но является фундаментальной для поддержания гармонии в условиях современности.

Отдельные эксперты права высказываются в пользу принципиального значимости законодательного органа среди прочих ветвей государственной власти, утверждая мнение, основанное на том, что работа исполнительных и судебных институтов строится на принципах, закреплённых в законах, что обосновывает их деятельность и легитимность.

Понятие парламентаризма охватывает разнообразные аспекты, простираясь за рамки исключительно юридического или политического определения. Этот термин воплотился из системы государственных структур, в центре которой законодательная власть - парламент - занимает доминирующее положение, благодаря чему он обладает весомой ролью в управлении государством. Такая система придает исполнительной власти относительно подчиненное положение, тем самым усиливая связь между волей народа и действиями правительства¹.

Представительные органы, таковыми являются парламенты, играют ключевую роль в образовании связи между государственными интересами и интересами граждан, оттого эти органы являются ареной для согласования общенациональных интересов. Обсуждением и будущими решениями в пределах этих структур устанавливаются фундаментальные правила для граждан и их ассоциаций, которые являются определяющими для их общественной жизни².

Концепция народного суверенитета и принципы народного представительства укладывают фундамент для социально-политического восприятия парламентаризма, придавая ему особую значимость. Осмысление парламентарных процессов на протяжении истории включало в себя детальный анализ соотношения парламента и исполнительной власти, при этом акцент делался на преподнесении парламенту обширных исполнительных прерогатив с целью усиления его влияния на государственное управление. В дополнение, порядок и методология организации избирательного процесса были названы значимыми элементами в концептуализации парламентаризма до наступления различных революций³.

В рамках советской доктрины государственного управления

¹ Обухов С.П. Современный российский парламент: политические проблемы развития и их отражение в общественном мнении страны (1989– 2005 гг.): Автореф. дисс.... д-ра полит. наук. – М., 2006. – 31 с.

² Гуляева Е.А. Идея парламентаризма в российской дореволюционной политико-правовой мысли / Е.А. Гуляева // История государства и права. – 2006. – № 12. – С. 8-12.

³ Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. Конституционное право / Н.И. Лазаревский – СПб., 1913. – С. 136.

отсутствовала признательность истинной роли парламентской системы, как в области практики, так и в сфере теории. В настоящее время можно сказать, что в юриспруденции еще не сложилось единообразное осознание парламентаризма, хотя этот принцип функционирует в многочисленных государствах и обладает статусом государственно-правового явления¹.

И.М. Степанов и Т.Я. Хабриева считают, что парламентаризм это «особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанную на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка»².

В юридической энциклопедии парламентаризм определен как «система организации государственной власти на основе принципа разделения властей, при котором функции парламента и правительства четко разграничены; при этом роль парламента признается приоритетной; правительство, являясь органом исполнительной власти, образуется парламентом и несет перед ним ответственность»³.

Определение парламентаризма как уникальной формы государственной системы идентифицируется в политическом аспекте различными исследователями. Согласно изысканиям А.А. Мишина, сущность парламентаризма заключается во взаимодействии законодательного и исполнительного ветвей власти, при этом акцент делается на преимущественном статусе парламента⁴.

В контрасте с этим, М.А. Могунова подходит к парламентаризму как к особенному стилю государственной власти, подразумевающему не только упорядочение управленческих процедур, но и способ реализации

¹ Бегазян А.С. О понятии парламентаризма / А.С. Бегазян // Право и жизнь. – 2020. – № 61 (9). – С. 15 - 22.

² Хабриева Т.Я. Парламентское право России: монография / Т.Я. Хабриевой. – М.: Издательство Государственной Думы, 2019. – С. 179.

³ Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров, Л.В. Тихомирова. – М., 2012. – С. 348.

⁴ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. – М.: Статут, 2013. – С. 129.

верховенства¹.

А.Д. Керимов критикует упрощенные понятия, под которыми парламентаризм понимается только как формула власти или жестко определенная модель государственного строя, подчеркивая, что это понятие выходит за рамки одностороннего господства этого законодательного субъекта².

В свою очередь, Н.Л. Добрынин акцентирует внимание на такой конфигурации системы управления, где парламент обладает не просто формальным, но реальным превосходством перед другими элементами структуры государственного аппарата, что обуславливает наложение ответственности на правительство, опирающееся на его волеизъявление³.

Данный анализ литературы демонстрирует многогранное восприятие парламентаризма, под которым подразумевается комплексная, мультифункциональная модель руководства государством, затрагивающая не только разделение властных полномочий, но и их практическую реализацию, не ограничиваясь представлением о преобладании одного органа над другими.

Современная научная среда анализирует парламентаризм с нескольких точек подхода. Вместе с тем, функционирование парламента как структурного элемента государственной власти выступает фундаментом первой интерпретации данного феномена. Парламентаризм проявляется в контексте механизма государственного управления, его обустройства на фундаментах разграничения ветвей власти, абсолютизма законности, а также аспектах, где парламент является главенствующим органом социально-правового равенства и порядка. Наконец, как доктринально обусловленный термин, что вбирает в себя идеологическую и теоретическую подложку, разглядывается третье

¹ Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика / М.А. Могунова // Рос. гос. гуманитар. ун-т. Рос. - швед. центр. – М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2001. – С. 24.

² Керимов А.Д. Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России / А.Д. Керимов // Гражданин и право. – 2018. – № 7 - 8. – С. 46-49.

³ Добрынин Н.Л. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации. 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства / Л.Н. Добрынин // Практическое руководство. – Новосибирск, 2019. – С. 19.

прочтение концепции¹.

В сфере конституционного устройства условно выделяются два скрытых смысла, присущих концепции парламентаризма. Имеется в виду разновидность государственной структуры, при которой наибольший авторитет и преимущественные права сосредоточены в руках парламента, заметно превосходящего другие ключевые ветви государственного механизма. Часто такое распределение власти встречается в государствах, придерживающихся моделей парламентской монархии или республики.

Данный термин также воплощает в себе государственный аппарат управления, где парламент находится в центре власти, принимая на себя руководящие обязанности и функции, а также иерархию по важности органов управления².

Феномен парламента связан с его признанным суверенитетом и теоретической предпочтительностью по отношению к исполнительной власти в рамках сбалансированной структуры власти. Это наделяет его полномочиями для претворения в жизнь верховной воли народа, в условиях, когда управление подчиняется демократическим предписаниям. Поэтому, фундаментально важно осознавать, что парламентаризм направлен не исключительно на область правоотношений и политической сферы, но также затрагивает философско-этические принципы, заложенные в его основание³.

Таким образом, парламентаризм, как многоуровневый феномен, проявляется, в том числе на уровне его взаимодействий с различными государственными институтами, а также в рамках взаимоотношений с компонентами политической, правовой и общественной сфер. Необходимость такого аспектного исследования обусловлена сложностью самой концепции, состоящей из структурных элементов, каждый из которых представляет незаменимую часть в архитектуре парламентской системы.

¹ Довбня Р.В. Анализ и совершенствование законодательно-правовых процедур в деятельности палат Федерального Собрания / Р.В. Довбня // Молодой ученый. - 2021. - № 25 (367). - С. 282–286.

² Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России / С.А. Авакьян. – М., 1999. – С. 218.

³ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М., 2011. – С. 19.

Функционирование парламента, эффективное взаимодействие с другими ветвями власти и интеграция в систему политических институтов, обеспечивает его критическую роль в управлении государством и поддерживает ключевые принципы представительной демократии. Эта система взаимосвязей создает фундамент, на котором базируется и функционирует весь парламентаризм.

1.2 Общая характеристика парламента, как органа представительной власти

Понятие парламента, как ключевого элемента парламентаризма, представляет собой важное понятие, необходимое для понимания сути данной политической системы. Обязательный компонент данной политической системы, парламент, вобрал в себя название, ведущее начало из латинского «*parlare*», истолкованного как «говорить». Отсюда следует, что, несмотря на внешнее проявление формы, истинный парламентаризм требует анализа возложенных на парламент функций и его роли в политической жизни общества. Этим самым подчеркивается важность коллегиального принятия решений и обязательного обсуждения в рамках определенных юридических процедур¹.

В современном обществе и государстве сложилось общее представление о том, что парламент является неотъемлемой частью демократического правового государства. Парламент играет ключевую роль при реализации законотворческих функций, представления и соблюдения интересов общества, а также в процессе формирования органов исполнительного управления, вмешательства в их работу и наблюдения за правоммерностью осуществляемых действий. Функционируя в рамках установленной системы сдержек и противовесов, он способствует поддержанию равновесия во властных

¹ Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: Учебное пособие / А.Н. Писарев. – М.: РГУП, 2018. – С. 219.

структурах и оберегает права и свободы гражданских лиц.

Р.В. Енгибарян считает, что парламент представляет собой «общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти»¹.

Определение функций Федерального Собрания РФ, как существенных элементов парламентского уклада, допускает сопоставление с органами таковой системы. Обозначенное заключение, исходящее от Е.И. Козловой, предполагает использование термина «парламент» в качестве обиходного обозначения данного государственного органа. Субъективно, в Конституции России, наименование «парламент» употребляется исключительно единожды, а именно в ст. 94, где оно ассоциируется непосредственно с Федеральным Собранием².

Проявляется парламент в роли структурного элемента в архитектуре разделения властных полномочий, обретая отличительность посредством конституционного урегулирования ключевых функций и уникальных процедур, которыми управляет. Карточным знаком парламентаризма является также профессиональная и постоянная природа деятельности его членов, свободных от императивных требований со стороны избирательного корпуса. Ключевой ролью парламента выступает создание правового фундамента для государственной дееспособности и обеспечение равновесия в сфере политических толкований³.

Помимо вышеуказанного, стоит подчеркнуть, что представительные и законотворческие полномочия, выполняемые парламентом, направлены на отстаивание интересов общественности.

Парламентское устройство, выступая в качестве представителя

¹ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р.В. Енгибарян. – М.: Норма, 2017. – С. 100.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.

³ Глотов С.А. Парламент и парламентаризм. Федеральное Собрание Российской Федерации. Актуальные вопросы современного права. Учебно-методическое пособие / С.А. Глотова. – М., 2019. – С. 28.

народных масс, воплощает их стремления и волю в рамках установленной законодательной процедуры. Его суть и социальное назначение тесно связаны с реализацией таких основополагающих функций, как воплощение общих интересов через базисное представительство. В данной роли парламент выступает автономно, однако его действия основываются на волеизъявлении народа, которая проявляется не только через выборные процедуры, но и посредством формирования общественного сознания и мнений. В своей деятельности парламент ограничен канонами конституционного права, действуя в соответствии и подчиняясь правовым нормам¹.

Способность парламента выражать государственную волю народа существует благодаря активным дебатам и свободе обсуждений, являющихся жизненно важными атрибутами его работы. Эти элементы подчеркивают уникальность парламентского представительства и отличают его методы от иных форм государственного управления. Несмотря на присущую независимость от населения, парламент остается основанным на демократических принципах и принципах свободы, что обуславливает его репрезентативность и ответственность перед народом, чье имя он представляет.

Следующая функция парламента – законодательная. Она означает возможность парламента осуществлять контроль за исполнением законов и иных актов власти, за деятельностью правительства, за реализацией бюджета и прочее. Эффективность данной функции зависит от уровня развития парламентской системы, политической культуры общества, наличия необходимых полномочий у парламента. Также важным аспектом является сотрудничество парламента с другими органами стейкхолдеров для обеспечения максимальной открытости и прозрачности в деятельности власти.

Помимо этого, следует отметить еще одну важную функцию парламента - представительскую. Эта функция означает верховенство парламента в

¹ Шмавонян Г.А. Конституционно-правовая концепция российского парламента / Г.А. Шмавонян // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2019. – № 5. – С. 41-44.

представительстве интересов общества и избирателей перед исполнительной властью. Она включает в себя не только избирательный процесс и формирование состава парламента, но и организацию взаимодействия с общественностью, участие в решении социально значимых вопросов, защиту прав и свобод граждан. Важно, чтобы парламент был механизмом обратной связи между властью и народом, обеспечивая легитимность принимаемых решений¹.

Таким образом, функции парламента включают законодательную, контрольную и представительскую составляющие, и их эффективное исполнение необходимо для обеспечения правового государства, демократии и защиты интересов граждан. Для успешного осуществления всех этих функций необходимо создание благоприятных условий, развитие институтов гражданского общества и укрепление диалога между властью и народом.

С.А. Авакьян, определяя основные функции парламента, отмечает, что законодательный орган должен «в пределах своих полномочий и присущими ему формами осуществлять функцию парламентского контроля в области государственного строительства, деятельности других органов, исполнения бюджета»².

Парламент, в системе распределения государственной власти занимает ключевое место. Отличается широким спектром обязанностей: нормативное регулирование, функционирование экономической сферы на макроуровне и формирование внешнеполитических отношений. При этом ведущей задачей, отведенной парламенту, является утверждение бюджета и надзорная деятельность относительно его реализации кабинетом министров.

Кроме того, в числе приоритетов собрания находится подписание международных соглашений, обмен стратегиями с зарубежными

¹ Свистунова Л.Ю. Контрольная функция законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации / Л.Ю. Свистунова // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 1. – С. 118-119.

² Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 10-14.

государствами и участие в заседаниях, организованных на площадке международных парламентских ассоциаций.

Основное предназначение парламента заключается в осуществлении представительской функции, что позволяет народу выражать свою волю через выбранных представителей. Парламент является ключевым институтом демократического правления, где каждый член общества может участвовать в принятии решений и формировании законов.

Таким образом, парламентаризм играет важную роль в практике единовластия народа, обеспечивая осуществление представительства и защиту интересов общества. Важно понимать, что сущность и цель парламента заключаются в его функциях, к которым, прежде всего, относится представительная функция.

1.3 Место Федерального Собрания РФ в системе органов государственной власти

В архитектуре государственного управления Российской Федерации устоявшуюся иерархию формируют федеральные институты власти, имеющие подробное изложение в ст. 11 Конституции РФ. К ним относятся: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, а также суды РФ. Каждый из этих органов стал предметом отдельной главы в первом разделе основного закона, начиная с главы четвертой, посвященной Президенту, и заканчивая главой седьмой, акцентирующей внимание на судебной системе¹.

Кроме того, компоненты российской системы власти представлены и органами власти субъектов РФ. Они характеризуются присущей им двойственностью: с одной стороны, они являются частью единой системы власти, с другой стороны - налаживают самостоятельные функции в пределах

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.

своих конституционных прав и законодательно установленных областей ответственности. Это сосуществование централизованных и региональных элементов власти обуславливает комплексный и многогранный механизм политического управления страной.

Разнообразные сферы публичного права, в том числе муниципальное, административное и в особенности конституционное, устанавливают правила, на основании которых осуществляется регламентация деятельности и структуры государственных учреждений, исполняющих функции публичной власти.

Основные аспекты деятельности публичной власти и формирование их структурной сети представляют ключевые задачи по поддержанию конституционного строя Российской Федерации. Концептуальное закрепление этих начал проявляется через создание системы управленческих органов, наделённых полномочиями и функционирование, которых регулируется на основе утверждённых законодательных норм и принципов. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (публичной власти) относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Следует подчеркнуть, российские государственные и муниципальные структуры власти на данный момент действуют без наличия нормативно-правового документа, устанавливающего стандарты содержания и полный перечень основополагающих принципов, призванных регламентировать их активность.

Относительно Конституции РФ, выявляется стереотип системной целостности органов государственного управления, чьё происхождение обусловлено многонациональным населением страны. Именно многонациональность образует фундамент для упомянутой целостности, что подчёркивается в первой, третьей и восьмой главах вышеуказанного документа. Публичная власть, которую прямо осуществляет народ России через систему государственных структур, охватывает как централизованные

институты, так и органы местного самоуправления. Это подтверждает единство структуры, являющееся основополагающим для демократии¹.

Помимо принципа единства, другие неотъемлемые принципы содействуют гладкому функционированию публичной власти. Основанное на верховенстве конституционного полотна и федерального законодательства, оно простирается на всю территорию федерации, гарантируя демократическое управление. Следует выделить, что важность демократической организации власти и её деятельности невозможно переоценить при рассмотрении вопросов управленческой доминанты.

Для правильного разграничения ведений между разноуровневыми государственными органами - выполнение функций и обладание полномочиями, представляется ключевым еще один принцип, защищающий интересы административного устройства. Соответственно разработанный механизм разделения полномочий, способствует балансу и контролю в системе законодательной, исполнительной и судебной власти. Таким образом, согласованная работа в государственном аппарате России достигается благодаря вышеупомянутым принципам, закреплённым в Конституции РФ.

Принцип единства органов публичной власти также прослеживается в принципах федерализма, установленных в Конституции. Распределение государственного суверенитета на всю территорию России обеспечивает единство системы власти. Суверенитет в стране исключает наличие нескольких суверенных властей, действующих независимо друг от друга. Итак, нет места отделенным суверенитетам республик или других субъектов РФ.

Основываясь на ст. 3 Основного закона РФ, главный акцент делается на принципе народного суверенитета в контексте демократических основ государственной деятельности, касающейся различных уровней власти и

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.

управлений. Суть данного принципа обнаруживается в том, что процессы выборочного объема свидетельствуют о формировании властных структур через легитимные, установленные порядки, получающие мандат от граждан страны через прямые или делегированные методы. Российские федеральные структуры, а также региональные и местные управленческие органы, возникают в результате объединенного волеизъявления разнонациональных представителей общества, что, несомненно, проявляется в голосовании за Президента и лидеров субъектов Российской Федерации как наивысшее проявление прямой народной власти. В контексте исполнительных и судебных органов, эти институты складываются из лиц, избранных репрезентативными органами власти, таким образом, продолжая практику демократических идеалов.

В соответствии со ст. 3 Конституции России, концепция народовластия является фундаментом, на котором основывается правление страны. Юридические механизмы, такие как выборы и референдум, служат основополагающими каналами для прямой реализации этого принципа. В их рамках многонациональное сообщество России делегирует полномочия федеральным, региональным и местным органам представительной власти, обеспечивая, таким образом, демократичность и легитимность Президента РФ, а также глав субъектов РФ.

Демократичный принцип, воплощённый в организационной структуре и функционировании государственных учреждений, находит своё подтверждение не только в выборных процедурах. Органы исполнительной и судебной власти, формирующиеся из числа лиц, избранных народом через упомянутые ранее процессы, также отражают основные положения этого принципа. В совокупности данные структуры создают систему управления, которая исходит из воли граждан и направлена на защиту их интересов в рамках правового государства.

Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ определен в ст. 3 ФЗ от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от

01.10.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами различных уровней публичной власти. Применительно к федеральным органам государственной власти и государственным органам власти субъектов РФ данный принцип находит свое отражение в положениях ч. 3 ст. 5 и ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, в которых закрепляются правовые основы федеративного устройства Российского государства. Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Согласно действующей Конституции РФ, в частности ст. 10, в Российской Федерации регламентируется строгий принцип разграничения государственной власти. В свою очередь, законодательная, исполнительная и судебная ветви обладают определёнными полномочиями и обязанностями, которые являются ограничителями для иных органов государственного аппарата. Это наложение ограничений направлено на соблюдение предписаний Основного Закона и законодательных актов. Значимостью обладает тот факт, что столь важное для обеспечения баланса между ветвями власти положение было внедрено в Конституцию РФ при её последнем принятии.

Разделение властных полномочий на законодательную, исполнительную и судебную фракции является краеугольным камнем политической структуры общества. Путём такого распределения, обеспечивается независимость каждой из отраслей, которая выполняет назначенные ей функции, тем самым предотвращая накопление неограниченной власти одной группировкой или индивидом. Согласно ст. 3 Основного закона Российской Федерации, владение властными функциями представляет собой уникальную структуру, сформированную из взаимодополняющих элементов, служащих для эффективного ведения

¹ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 01.10.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. – 2021. - № 294.

государственных дел и обеспечения справедливости. В свою очередь, гармония между институтами власти достигается за счёт принципа «сдержек и противовесов». Этот принцип направлен на то, чтобы избежать злоупотреблений и захвата власти, а также обеспечить справедливое представление интересов народа, гарантируя защиту от вероятных нарушений со стороны руководящих органов.

Защиту интересов общества представляли знаменитые ученые Шарль Монтескье в 18 веке и Джон Локк в 17, осознав потенциал тирании в режимах, где власть, не поделённая, и сосредотачивается исключительно в одних руках. В своих произведениях они ярко аргументировали, что системы, игнорирующие разделение на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, приводят к тоталитаризму и авторитаризму, что категорически препятствует благополучию народных масс. Эти мыслители были первопроходцами идеи, преподносящей разделение властей как фундаментальное условие для предотвращения деспотизма и основу для гармоничного развития государства¹.

Следует обратить внимание на то, что Конституция РФ не называет главу Российского государства, Федеральное Собрание, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ высшими органами государственной власти, подчеркивая тем самым необходимость как разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, так и разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

В стремлении обеспечить независимость судов всех уровней в РФ, отличительной чертой является их подчинение исключительно Конституции и законам страны, не предусматривающее выделение верховных и высших судебных структур. Деятельность государственных институтов, включая

¹ Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: РГУП, 2018. – С. 221.

высшие судебные органы, Президента, Федеральное Собрание, а также Правительство, направлена на руководство сферами законотворчества, исполнительной власти и правосудия для осуществления государственной политики в России. Данные органы составляют структуру высшего уровня власти и курируют разработку, а также претворение в жизнь курса государства.

Принципиальной основой, обеспечивающей равноправие власти, служит доктрина институционального разделения властей, воплощенная в основном законе Российской Федерации. Данная система предохраняет от излишней централизации полномочий в одном из ветвей управления или индивидуального доминирования. Практика показывает, что истинное равновесие между законодательными, исполнительными и судебными структурами на различных эшелонах власти носит критический характер для успешного удовлетворения потребностей общественности и державы. При этом, несомненно, неравенство в деле распределения функций и власти на всех ступенях публичного управления становится препятствием для эффективного претворения в жизнь социальных и правительственных задач.

В соответствии со ст. 94 Основного Закона России, Федеральное Собрание является органом государственной власти, обладающим законодательной и представительной функциями. Устранение прежней практики подчинённости низших структур высшим обозначено нововведениями нынешнего устройства Конституции РФ, что привело к разделению органов власти на несколько уровней: федеральный, региональный и муниципальный. Федеральное Собрание, приобретая статус федерального органа, отстраняется от функций контроля за законодательными и представительными силами регионов, а также органами управления на уровне муниципалитетов, обеспечивая разграничение государственной и местной властной инфраструктуры. Следственно, в организации публичной власти Российской Федерации Федеральное Собрание проявляется как ключевой общенациональный законотворческий и представительный элемент,

являющийся стержнем системы власти, но не включающий механизмы непосредственного управленческого влияния на законодательные или исполнительные органы на местном уровне.

Функционирование Федерального Собрания Российской Федерации характеризуется тремя основополагающими функциями: представительная, законодательная, контрольная. Отражая волю и аспекты гражданского общества, депутаты, избранные посредством регулярных демократических процедур, берут на себя функцию представительства. Подобные избирательные механизмы следуют принципу свободы и предусмотрены для гарантирования легитимности законодательной власти.

Законы федерального характера, включая те, что обладают конституционным статусом, подлежат одобрению в ходе законодательной деятельности, которую осуществляет парламент. Делегированные полномочия в этой области не безграничны, а строго регламентированы на конституционном уровне, что обеспечивает динамическое равновесие между различными регионами российского государства.

Наконец, регулирование действий исполнительной власти осуществляется через деятельность контрольного характера, что непосредственно вытекает из принципа разделения властей. Это предназначение Федерального Собрания подчеркивает его роль в системе государственного управления как основного органа, сдерживающего и уравнивающего действия административных структур в рамках законодательно заданных параметров.

Итак, в контексте политической системы, где власти разделяются, наблюдается недостаточность надзорных полномочий Федерального Собрания по отношению к действиям представителей исполнительного органа и главы государства. Рейтинг и общественный авторитет нынешнего парламента сильно уступает высшему представительному органу начала 90-х годов. Общественная палата РФ является своего рода «подпоркой» для сегодняшнего парламента, пытающегося компенсировать свою

недостаточную репутацию.

Некое расширение в последние годы контрольных полномочий Федерального Собрания, в том числе ведения института парламентских расследований, ежегодного отчета Правительства РФ перед Госдумой, не влияет на общую тенденцию снижения общественно-политического авторитета и представительного характера современного российского парламента. Как уже отмечалось, парламентаризм не означает наличие формальных признаков, например, разделение законодательного и исполнительного труда, профессиональная, оплачиваемая деятельность депутатов. Он предлагает систему ценностей, в которой парламент является ведущим органом народного представительства, обладает повышенной степенью легитимности в решении вопросов развития страны.

2 СТРУКТУРА И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

2.1 Структура Федерального Собрания РФ и его палат

Верхняя и нижняя палаты - Совет Федерации и Государственная Дума - составляют структуру Федерального Собрания Российской Федерации. Разделение властей предполагают принципы сдержек и противовесов, на которых базируется структура законодательных органов, и целиком направленных на препятствование монополизации законодательной власти. Качественный контроль нормативных актов, общая работа и разрешение дисгармонии между исполнительными и законотворческими ветвями власти - вот задачи, возложенные на Совет Федерации. Обе палаты Федерального Собрания, по сути, составляющие единую структуру, непременно сотрудничают для успешного осуществления законодательных функций на федеральном уровне¹.

В рамках федерации, представительная власть Российской Федерации функционирует на двух ключевых уровнях: общенародным, институционализированном через Государственную Думу, и региональном, осуществляемом посредством учреждений представителей субъектов в Совете Федерации. Данный механизм отражает и утверждает основные принципы федерализма и народных интересов в системе государственного строения. Члены Совета Федерации, депутаты, получающие назначение от региональной властной иерархии, продолжают изыскивать пути и методы, нацеленные на обеспечение равновесия между законотворческими и исполнительными ветвями власти. Также они настойчиво практикуют урегулирование отношений между федеральными стандартами и региональными спецификами, стойко поддерживая стабильность и

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 5-е изд. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2019. – С. 29.

осмысленное взаимодействие различных уровней административного управления.

Постановление Конституционного суда РФ от 23 марта 1995 года № 1-П отразило подход к пониманию представительного характера палат федерального парламента. Государственная Дума и Совет Федерации являются представительными органами, обеспечивая прямое представительство населения и субъектов Федерации соответственно. Взаимодействие этих двух палат в полной мере проявляет представительную природу Федерального Собрания Российской Федерации. Цель создания палат – наиболее полное обеспечение народного представительства в условиях федеративного государства, с учетом различных принципов формирования. Они призваны адекватно отразить волю всего многонационального народа РФ через принятие федеральных законов¹.

В соответствии с решениями, взятыми Конституционным Судом Российской Федерации, а именно в силу постановления № 26-П от 17 ноября 1998 года, палаты которого формируют структуру Федерального Собрания, можно судить о заметной степени независимости этих сегментов законодательного органа. Более того, они упоминаются как субъекты исключительные в контексте представительства народных интересов, благодаря чему могут рассматриваться как отдельные элементы в рамках полномочий национальной власти. Эти выводы подтверждаются анализом правовых актов, регулирующих статус и работу данных камер, и отмечают их важную роль в законотворческом процессе².

Обладание специфическими элементами и функциями, характерными для государственных органов, делает Государственную Думу и Совет Федерации органами общегосударственного значения Российской Федерации.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 13. - ст. 1207.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 48. - ст. 5969.

Именно эта характеристика является объяснением их статуса народного представительства и официального государственного института. Они, в свою очередь, воплощают законодательные полномочия и принимают обязательные для реализации решения, что является непосредственным следствием их уникального права на принятие решений по вопросам государственной значимости в рамках положений Конституции. Строго регламентированный процесс формирования Думы и Совета Федерации, установленный законодательством, подчеркивает их особый статус. К тому же, организационная структура и внутриорганизационные устройства укрепляют их функциональную самостоятельность, что подтверждает их значимость в правовом поле страны.

Основные функции, возложенные на Государственную Думу Конституцией Российской Федерации, относятся к представительству и законотворчеству. Важно подчеркнуть, что деятельность по принятию федеральных законов не завершается на этапе решений, принятых Думой, она предполагает дальнейшее согласование с Советом Федерации и утверждение Президентом. Судебная практика Конституционного Суда подтверждает, что правомерность представления народных интересов Государственной Думой может быть достигнута разнообразными методами, от прямых выборов до непосредственного включения граждан в законодательный процесс. Таким образом, Государственная Дума является составной частью Федерального Собрания, а её законодательная роль акцентируется через составляющие законотворческого процесса и учреждённые конституционным положением функции¹.

Уникальность внутреннего устройства и особенности функционирования каждой из палат Федерального Собрания являются результатом действия регламентов, специфичных для них. Основания для этих

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ». – 2007. - № 1.

регламентов крепятся в положениях Конституции Российской Федерации, их детализацией и уточнением занимаются упомянутые регламенты, придающие конкретику нормам основного закона.

Порядок формирования Совета Федерации изложен в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹, в соответствии с ч. 1 ст. 1 которого «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и от исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации». В 2014 году были внесены значимые реформации в Конституцию Российской Федерации, одной из ключевых стало появление, так именуемых, «федеральных» сенаторов в ряды верхнего эшелона законодательного органа - Совета Федерации (согласно ст. 95). Эти лица защищают интересы Российской Федерации в целостности. Критерием, определенным законодательными нормами, является ограничение числа таких представителей до 10% от общего количества сенаторов, причем их назначает непосредственно Президент РФ.

Анализируя структуру законодательной власти Российской Федерации, следует выделить, что в состав верхней палаты парламента включены представители от различных федеративных субъектов, число которых достигает 170. Дополнительно, конституционные полномочия главы государства предусматривают возможность административного ввода в законодательный орган до семнадцати человек на свое усмотрение.

Изучение структурных нормативов, касающихся методологии отбора членов для занятия поста в Совете Федерации Российской Федерации, демонстрирует двойственность критериев отбора: универсальные условия применяются к каждому претенденту без исключения, в то время как специфические условия формируются на основании предписаний номинирующих структур. Ст. 3 Федерального закона, регламентирующая

¹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2020. - № 293.

механизмы формирования Совета Федерации, предписывает заведомую необходимость занимать позицию депутата соответствующего уровня и успешно пройти процедуру официального одобрения со стороны регионального представительного органа как фундаментальные шаги на пути становления кандидатом¹.

Помимо этого, процесс рассмотрения кандидатур на вхождение в состав Совета Федерации включает в себя сложное взаимодействие с политическими партиями. Накладываемый законом норматив отражает приверженность принципам прозрачности и доступности процедур, равного соперничества претендентов и поддержку многообразия мнений в рамках политической палитры страны².

Однако, по мнению А.Р. Акчурина, такая ситуация избрания членом Совета Федерации депутата, противоречит принципу, согласно которому Совет Федерации формируется по непартийному принципу (п. 4 ст. 1 Закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»)³. Утверждение о том, что непричастность к партиям пронизывает все аспекты Совета Федерации Российской Федерации, оспаривается принципиально. В основном такая характеристика применима к оперативной деятельности указанного органа государственного управления. С другой стороны, вовлечение политических объединений в контекст курирования кандидатур на членство в Совете не противоречит обозначенному нормативу нейтральности⁴.

Согласно ст. 9 Регламента Совета Федерации⁵, органами Совета

¹ Комкова Г.Н. Актуальные проблемы парламентаризма в России: Учебное пособие / Г.Н. Комкова. – М., 2019. – С. 216.

² Горлачев Р.Ю. О пределах правового регулирования избирательного права в Российской Федерации / Р.Ю. Горлачев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 4. – С. 27-34.

³ Акчурин А.Р. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт и перспективы / А.Р. Акчурин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 8. – С. 41-45.

⁴ Кучеренко П.А., Кацарский М.И., Клочко Е.И. Представительная природа верхней палаты Федерального Собрания как определяющий фактор законодательных требований, предъявляемых к кандидатам на должность члена Совета Федерации / П.А. Кучеренко, М.И. Кацарский, Е.И. Клочко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 3. – С. 22-27.

⁵ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 28.07.2023) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета.

Федерации являются:

- совет палаты;
- комитеты;
- комиссии.

Должностными лицами Совета Федерации являются:

- председатель;
- первый заместитель Председателя Совета;
- заместитель Председателя Совета;
- председатель комитета, первый заместитель председателя комитета, заместитель председателя комитета;
- член комитета.

Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и его заместителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта Федерации. Председатель Совета Федерации избирается на срок его полномочий в качестве члена Совета Федерации - представителя от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации образуется Совет палаты, являющийся постоянно действующим коллегиальным органом. В его состав входят Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, обладающие правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Совет Федерации образует комитеты Совета Федерации из числа членов палаты для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на

рассмотрение Совета Федерации проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации.

Так, в настоящее время действуют следующие комитеты Совета Федерации¹:

- 1) По конституционному законодательству и государственному строительству;
- 2) По федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;
- 3) По обороне и безопасности;
- 4) По международным делам;
- 5) По бюджету и финансовым рынкам;
- 6) По экономической политике;
- 7) По аграрно-продовольственной политике и природопользованию;
- 8) По социальной политике;
- 9) По науке, образованию и культуре;
- 10) По Регламенту и организации парламентской деятельности.

Совет Федерации может создавать временные комиссии Совета Федерации из числа членов палаты на определенный срок для решения конкретной задачи. Создание временной комиссии Совета Федерации согласовывается с профильным комитетом Совета Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации избираются 450 депутатов на срок полномочий, равный пяти годам.

Внутренняя структура Государственной Думы может быть представлена следующим образом:

- 1) Депутаты Государственной Думы (450 человек), которые

¹ Трубилов Г.В. Проект реформы российского парламентаризма: Палата представителей оппозиции при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / Г.В. Трубилов // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 3. – С. 51 - 56.

избираются в порядке, установленном федеральным законом.

Последствиям отказа от мажоритарной системы в выборах в Государственную Думу России, осуществленного после 1993 года, были посвящены неоднократные аналитические обсуждения. В контексте подобных обсуждений упоминается работа исследователя И.С. Назаровой, в которой она указывает на различные аспекты внедрения исключительно пропорциональной избирательной системы. С одной стороны, такой подход обладает определенными преимуществами. Но с другой стороны, он влечет за собой и ряд неизбежных негативных моментов. К примеру, стоит выделить факт установления семипроцентного ценза в отборе партий, что приводит к урезанию множественности в парламентском представительстве. Подобное, в свою очередь, стимулирует доминирование только ведущих политических сил в законодательной структуре страны¹.

Согласно ст. 3 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» выборы осуществляются по смешанной избирательной системе²:

- половина депутатов 225 человек избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат);

- другая половина 225 человек - по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы;

2) В соответствии с первым разделом Регламента Государственной Думы при анализе структуры и функций палаты Федерального Собрания необходимо акцентировать внимание на ключевых элементах устройства данного законодательного органа. Комитеты, комиссии, фракции и Совет палаты представляют собой структурные основы, без которых невозможно функционирование палаты, включая также временные элементы вроде

¹ Назарова И.С. Влияние способов формирования Российского парламента на его представительный характер / И.С. Назарова // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 7. – С. 65-68.

² Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. - № 45.

рабочих групп и согласительных комиссий, а также межфракционных групп. Не менее существенную роль играют должностные лица палаты, в том числе Председатель и его заместители, ведущие деятельность в рамках вышеуказанных структур.

Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы и заместители Председателя Государственной Думы являются должностными лицами.

В соответствии со ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей. Председатель и заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

По общему правилу Председатель Государственной Думы и его заместители, в том числе первые, избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. Кандидат является избранным, если он получил более половины голосов от общего числа депутатов. В сфере юридических исследований возник интерес к наблюдаемому направлению проведения выборов Председателя через открытую электронную систему голосования. Выявлено, что последовательность двух созывов палат усвоила данный подход в организации выборных процедур. Тем не менее, среди исследователей возрастает беспокойство относительно потенциального влияния такой общепринятой практики на автономию депутатского корпуса при осуществлении их выборочных прав. Пункт регламента, однако, апеллирует к тому, что любое преобразование процесса голосования подлежит утверждению посредством голосового большинства самих депутатов. Отдельно следует учесть, что процесс выборов руководителя законодательной палаты может предполагать реализацию второго тура или даже повторения выборов при необходимости¹.

3) Совет Государственной Думы создается для предварительной

¹ Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект / М.В. Варлен // Lexrussica. – 2018. – № 12. – С. 1345- 1348.

подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. В рамках работы Государственной Думы одного созыва Совет является постоянно действующим, однако каждое избрание нового состава палаты предполагает и реформирование данного структурного подразделения.

С правом совещательного голоса в работе Совета Государственной Думы могут принимать участие и председатели комитетов Государственной Думы или по их поручению представители комитетов. Другие депутаты Государственной Думы вправе присутствовать на заседании Совета Государственной Думы и вносить предложения по проекту порядка работы Государственной Думы (ст. 13 Регламента);

4) Фракции - «объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам» (ст. 16 Регламента).

В состав фракции входят депутаты. Из своего состава фракция избирает руководителя фракции и заместителя (заместителей), также может образовываться руководящий орган фракции. Во фракции численностью более 100 депутатов могут создаваться внутри фракционные группы численностью не менее 50 депутатов каждая. Опираясь на фундаментальные принципы Конституции и законы федеративного уровня, фракция исполняет возложенные на нее функции в полном соответствии с регламентирующими документами. Имея права, конкретизированные указанными источниками права, фракция ведет активную разработку и последующее утверждение норматива, который задает основополагающие директивы для управленческого процесса, скрупулезного механизма принятия решений и эффективной внутренней организации (ст. ст. 5, 16 Регламента). Эти регламентирующие документы заложили краеугольный камень для проведения всех мероприятий фракцией, что позволяет ей надлежаще функционировать в рамках, установленных законодательством и уставом

пределов. Для подготовки согласованных предложений по совершенствованию законодательства или решений по иным вопросам могут по решению Совета Государственной Думы создаваться межфракционные группы, которые не пользуются правами фракций, комитетов и комиссий Государственной Думы (ст. 31.2 Регламента);

5) Комитеты и комиссии являются внутренними единицами Государственной Думы и не могут формировать дополнительных органов.

Комитеты Государственной Думы осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой, а также дают заключения по законопроектам, вносят предложения по работе Государственной Думы, выполняют поручения Совета Государственной Думы, осуществляют иные полномочия, указанные в ст. 19 Регламента. Всего ч. 1 ст. 20 Регламента предусмотрено образование 26 комитетов, но могут образовываться и иные комитеты через внесение изменений в Регламент. Согласно ст. 21 Регламента образуются комитеты, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты. В составе комитета могут образовываться подкомитеты. Депутат Государственной Думы может быть членом только одного ее комитета, при этом членство в каком-либо комитете обязательно (ч. 7, 8 ст. 22 Регламента).

Согласно ст. 30 Регламента, институционализация комиссий в Государственной Думе Российской Федерации совершается в рамках конституционных положений, утвержденных федеральным законодательством, и правил, представленных самим Регламентом. Статья 31 того же Регламента утверждает неукоснительное создание специализированных комиссий, ответственных за рассмотрение вопросов, касающихся снятия неприкосновенности с депутатов, их этического поведения, а также за мониторинг честности предоставляемой депутатами

информации о доходах, собственности и имущественных обязательствах¹.

Таким образом, в настоящее время существует необходимость правового закрепления статуса комитетов и комиссий Государственной Думы, порядка их формирования, деятельности и компетенции данных органов, так как они играют ключевую роль в рамках законодательной деятельности Государственной Думы. Комитеты и комиссии Государственной Думы являются организационной платформой взаимодействия палат парламента². Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности палаты осуществляет Аппарат Государственной Думы, который является постоянно действующим органом Государственной Думы. В официальных документах, к которым относятся Конституция Российской Федерации и соответствующие регламенты, устанавливается идентичность методов для определения организационной структуры и полномочий различных составляющих Федерального Собрания. При этом необходимо отметить, что статус Совета Федерации уникален за счет запрета на основании партийных объединений, что контрастирует с Государственной Думой, где такие образования являются обыденностью. Аргументация такого запрета кроется в представительстве интересов федеральных органах, которые по сути своей предпочитают стоять вне партийных влияний, что жестко коррелирует с принципом отсутствия политической привязанности в момент учреждения данной камеры.

2.2 Организация деятельности Федерального Собрания РФ

Работа Совета Федерации ведется по сессиям. Весенняя сессия в 2024

¹ Слесарев С.А. Ответственность депутата государственной думы российской федерации: некоторые вопросы реализации / С.А. Слесарев // Юридические науки. – 2020. - № 19. – С. 23.

² Минасян А.А. Комитеты и комиссии как организационная платформа взаимодействия палат Федерального Собрания России / А.А. Минасян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 1 (80). – С. 67-71.

году у парламента начинается – с 9 января и продлится до 4 августа, осенняя сессия пройдет – с 27 августа и продлится до 31 декабря. Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов и комиссий Совета Федерации, парламентские слушания. Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствуют более половины от общего числа членов палаты.

Каждый день заседания Совета Федерации состоит из утреннего и вечернего заседания». На заседаниях Совета Федерации предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово, выступления по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, а также предложение, справка, информация, заявление, обращение.

В ходе весенней и осенней сессий 2023 года ведущие законодательные органы подвергли анализу огромное количество нормативных актов – 695. Важность этой цифры необходимо подчеркнуть, учитывая широкий диапазон заинтересованных групп, участвующих в процессе обсуждения данных законопроектов. Упомянутые проекты прошли экспертизу в рамках квалифицированных институтов, что способствовало их всестороннему рассмотрению. Данное событие представляет собой важный этап в законодательной деятельности Совета Федерации, демонстрируя его активную работу и значимость в принятии законодательных решений. Было рассмотрено свыше 170 социально значимых законов, в том числе парламентский закон о занятости населения, о снижении налоговой нагрузки на предприятия индустрии детских товаров, а также целый ряд законов, направленных на поддержку материнства и детства¹.

На последнем заседании осенней сессии Совета Федерации было принято решение об одобрении нескольких важных законов. Среди них были инициативы о приоритетном зачислении участников СВО и их детей в

¹ Матвиенко: В 2023 году сенаторы рассмотрели 695 законов: Российская газета. Новости / [Электронный ресурс] / Электронный журнал, 2023. – Режим доступа: <https://rg.ru/2023/12/22/matvienko-v-2023-godu-senatory-rassmotreli-695-zakonov.html>.

колледжи, рассматриваемые вопросы защиты жителей многоквартирных домов от недобросовестных управляющих компаний, а также полномочия частной охраны на объектах ТЭК в отношении беспилотников. В рамках обсуждения также были утверждены законы о продлении периода кредитных каникул для мобилизованных и добровольческих формирований Росгвардии, а также об улучшении процесса формирования долгосрочных сбережений граждан¹.

В работе заседаний Совета палаты принимали участие полномочные представители Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы. На заседания палаты для выступления по актуальным вопросам приглашаются известные государственные, политические, общественные деятели, деятели науки, культуры, искусства. В рамках «времени эксперта» перед членами Совета Федерации выступают журналисты.

Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов или бюллетенями. Общий порядок работы Государственной Думы регулируется разделом II Регламента. Распорядком работы депутатов Государственной Думы предусмотрены пленарные заседания, заседания Совета Государственной Думы, работа комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций в Государственной Думе, работа с избирателями. Как правило, две недели каждого месяца в этот период предназначаются для проведения заседаний палаты, заседаний Совета Государственной Думы, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы в комитетах, комиссиях и во фракциях, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы с избирателями².

¹ Совет федерации на последнем заседании осенней сессии рассмотрел 75 законов: Коммерсантъ [Электронный ресурс] / Электронный журнал, 2023. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6424751>.

² Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 2. / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2016. – С. 229.

На первое заседание Государственной Думы собирается на тридцатый день после избрания, но Президент РФ вправе созвать заседание и ранее этого срока. Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат (ст. 99 Конституции РФ).

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии в соответствии с расписанием работы депутатов на соответствующую сессию, утверждаемым постановлением данного органа. Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, заседания Совета Госдумы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями.

Совет Государственной Думы формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы, принимает решение о включении законопроекта в такую программу на текущую сессию, формирует проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц, формирует проект работы очередного заседания Государственной Думы, созывает в порядке п. «д» ч. 1 ст. 14 Регламента внеочередные заседания палаты и осуществляет иные полномочия, указанные в ст. 14 Регламента. При этом Государственная Дума вправе отменить решение Совета Государственной Думы.

В современных условиях функционирования Государственной Думы важное значение придается прозрачности и открытости ее заседаний. В соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе ч. 2 ст. 100 Конституции РФ, ч. 1 ст. 37 и ч. 1 ст. 39 Регламента, заседания органа осуществляются открыто для общественности, ведутся протоколы и стенограммы, а также освещаются в средствах массовой информации. Это гарантирует прозрачность процесса принятия решений и позволяет обществу следить за деятельностью депутатов. Важно отметить, что такой подход способствует укреплению доверия граждан к власти и повышению уровня демократии в стране. Возможно проведение и закрытого заседания (ч. 3 ст. 37

Регламента), если предложение об этом внесено председательствующим на заседании Государственной Думы, Советом Государственной Думы, Президентом РФ, комитетом Государственной Думы или фракцией, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ.

Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании.

Регламентируемые ст. 1 и 2 гл. 4, заседания в Государственной Думе отличаются интенсивным взаимодействием: чередование осенних и весенних сессий, проведение собраний Совета ГД, комитетов и комиссий. Депутаты, объединенные во фракции и межфракционные группы, также налаживают связь с электоратом и другими заинтересованными структурами, учитывая предписанные нормы. Стороны интегрируются в ритм работы Думы, посредством прослушивания докладов министров и прочих официальных представителей, проведения дебатов по проектам законов в соответствии с компетенциями палаты. В дополнение к регулярным собраниям по вторникам, средам и четвергам, учреждено проведение экстраординарных заседаний в дни, отличные от обозначенных (согласно ч. 3 той же статьи) ¹. Это гарантирует гибкость работы законодательного органа и устанавливают то, что представители законодательства совершают речи, оформляя политический ландшафт страны.

Как можно заметить, в основной своей части работа Государственной Думы осуществляется путем проведения заседаний, на которых обязаны присутствовать депутаты Государственной Думы. В ч. 4 ст. 44 Регламента указаны уважительные причины отсутствия депутата Государственной Думы на заседании Государственной Думы.

Кроме того, Государственная Дума по вопросам своего ведения

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 28.07.2023) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2002. - № 35-36.

проводит парламентские слушания, которые созываются по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, фракций, иных лиц. Порядок организации и проведения парламентских заседаний основывается на положениях ст. 100 Конституции РФ о том, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. При этом заседания палат являются обычно открытыми, т.е. свободными для посещения представителями других государственных органов, общественных объединений, а также работников средств массовой информации.

Согласно нормативам актов, заседания палат имеют потенциал закрытого характера, обусловленного определенными сценариями, в то же время предусмотренная ограниченность позволяет им в конкретных контекстах осуществлять сессии в формате соединения. Тем не менее, узкий спектр обстоятельств, позволяющих проведение кооперативных мероприятий, ограничивает сферу их применения, исключая иные ситуации из возможности совместной деятельности. Например, разногласия по принятию законопроектов могут решаться более эффективно на совместном заседании палат Федерального Собрания Российской Федерации, если эти разногласия не преодолены. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, а также для выступлений руководителей иностранных государств.

Федеральное Собрание РФ, являясь высшим органом представительного и законодательного характера, воплощается через две ключевые структуры: Государственную Думу и Совет Федерации. Режим постоянного функционирования Федерального Собрания устанавливается Конституцией и подкрепляется надежными механизмами формирования каждой из палат. В частности, прекращение деятельности Государственной Думы до окончания предписанного ей срока служит индикатором конституционно-правовых обязанностей, которое необходимо решить через организацию и выполнение новых электоральных процедур. В той ситуации, когда Государственная Дума становится недееспособной и её функционал по принятию новых

законодательных актов и проведению собраний приостанавливается, происходит заметное сокращение её возможностей. Стоит отметить, что Совет Федерации и Государственная Дума созываются для заседаний отдельно, не считая особых моментов, когда требуется присутствие при озвучивании Посланий Президента РФ, докладов Конституционного Суда РФ, либо когда предстоит выслушать выступления глав иностранных государств, как это предписывается ст. 100 Основного закона РФ¹. Совет Федерации и Государственная Дума принимают особый регламент работы и самостоятельно решают вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Палаты Федерального Собрания осуществляют свою деятельность на основании соответствующих регламентов.

2.3 Компетенция Федерального Собрания РФ

Компетенция это - «установленный конституцией или иным законом круг полномочий конкретного органа, должностного лица»².

М.В. Баглай компетенцию Федерального Собрания определяет как «объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти»³.

Т.Я. Хабриева дает более развернутое понятие компетенции Федерального Собрания, как одного из наиболее важных элементов его конституционно-правового статуса, понимая под ней «совокупность полномочий, посредством которых осуществляются основные функции парламента, устанавливается Конституцией РФ исходя из основного назначения Федерального Собрания 40 как представительного и законодательного органа»⁴.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 5-е изд. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2019. – С. 33.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – М.: Норма, 2005. – С. 441.

⁴ Хабриева Т.Я. Парламентское право России: монография / Т.Я. Хабриевой. – М.: Издательство

Как отмечают некоторые исследователи, Федеральное Собрание, являющееся законодательным органом Российской Федерации, не всегда обладает ясно определенной компетенцией¹. Однако другие ученые считают, что у Собрания все-таки есть свои собственные функции, которые определяются как Конституцией РФ, так и законами, устанавливающими порядок деятельности его палат².

Следует отметить, что компетенция Федерального Собрания включает как общедоступные функции палат, так и дополнительные задачи, возложенные на парламент России. Таким образом, компетенция Федерального Собрания не ограничивается лишь законодательной и контрольной деятельностью, но также включает бюджетные и международные функции³.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что Федеральное Собрание является важным институтом в системе государственной власти России, обладающим определенными полномочиями как в отношении своих палат, так и в целом, в соответствии с государственными законами и Конституцией.

Законотворчество в рамках Федерального Собрания, исполнение функций которого предписано в статусе законодательного органа, предполагает разработку и утверждение федеральных законов, отвечающих спектру вопросов, входящих в его ведение. Необходимо уделять внимание соответствию данных актов основополагающим началам Конституции России и принимать в расчёт установленный механизм контроля и баланса интересов со стороны различных ветвей правления. Институт конституционного права выделяет особую категорию - законодательный процесс, охарактеризованный

Государственной Думы, 2013. – С. 182.

¹ Обухов С.П. Современный российский парламент: политические проблемы развития и их отражение в общественном мнении страны (1989– 2005 гг.): Автореф. дисс.... д-ра полит. наук. / С.П. Обухов. – М., 2006. – С. 15.

² Енгибарян Р.В. Конституционное право: учебник для вузов / Р.В. Енгибарян., – М.: МГИМО (У) МИД РФ, Ин-т гос. управления. – М.: Юрист, 2012. – С. 120.

³ Гаврилова Л.А., Курочкин А.В. К вопросу о компетенции Федерального Собрания Российской Федерации / Л.А. Гаврилова, А.В. Курочкин // Новая наука: Современное состояние и пути развития. – 2019. – № 4-3. – С. 162-164.

определенной последовательностью шагов, характеризующих порядок законопроизводства, которым управляет парламент.

Правовые основы законодательного процесса в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ (ст. 105-108)¹, Регламенте Государственной Думы (гл. 12–16)² и Регламенте Совета Федерации (гл. 12–17)³.

Федеральное Собрание регулирует процесс создания и принятия законов в несколько этапов:

1) На первой стадии осуществляется реализация законодательной инициативы, согласно Конституции РФ. Субъекты этого права могут предложить законопроекты, как избранных должностных лиц, так и федеральных органов исполнительной власти без данного права.

Следует обратить внимание на то, что Конституция РФ внесла ряд существенных изменений в состав субъектов права законодательной инициативы. Этим правом были наделены Президент РФ, Правительство РФ, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации и Совет Федерации в целом, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ по вопросам их ведения. В современных конституционных нормах ограничено использование права законодательной инициативы. Превышающее 700 субъектов, включая представителей нижней палаты государственного органа и участников второстепенного парламентского собрания, обладают правом, которое в прошлом находилось в ведении структурных подразделений законодательных собраний, а также было равноценно доступно как главному представителю России, так и организациям, признанным всероссийскими в рамках той политической

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.

² Постановление от 22.01.1998 г. № 2134-II (ред. от 14.11.2023) ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. – 1998. - № 37.

³ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 28.07.2023) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2002. - № 35-36.

среды, что сложилась в эпоху Советского Союза.

2) Вторая стадия. Рассмотрение законопроекта Государственной Думой осуществляется в три чтения. При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости. По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, или отклонить законопроект, или принять закон. Сущность второго чтения состоит в детальном обсуждении подготовленного законопроекта на заседаниях Государственной Думы. Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта. Сгруппированные по статьям законопроекта поправки подлежат рассмотрению на заседании ответственного комитета. Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Закон РФ о поправках к Конституции РФ, федеральный конституционный закон считаются одобренными, если за их одобрение проголосовало не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы.

3) Третья стадия. Рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты.

Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации.

В соответствии со ст. 105 Конституции РФ федеральный закон считается принятым также и в том случае, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Однако обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира, определяемым в ст. 106 Конституции РФ.

При этом в трактовке положений ст. 106 Конституции РФ следует исходить из постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П о том, что если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении¹.

4) Четвертая стадия. Подписание и обнародование закона Президентом РФ. Президент РФ в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент РФ в течение этого срока отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон.

Итак, Федеральное Собрание - механизм правотворчества, воплощает цепочку многоступенчатых действий от зарождения предложения до

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 13. - ст. 1207.

официального закрепления норм в правовой системе страны. Систематизация проходит через множество сложностей, обусловленных требованиями к легитимности проведения всех стадий законодательного цикла.

Определенные процедуры и условия, которые Конституция РФ предписывает для принятия федеральных законов, являются обязательными требованиями. В свете постановлений КС РФ, осуществление Президентом РФ полномочия, по возвращению федерального закона рассматривающей его палате Федерального Собрания, допустимо и не трактуется как отклонение от федерального закона, если такие действия вызваны нарушением процессуальных аспектов его принятия¹. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ. Принятый обеими палатами парламента Российской Федерации федеральный конституционный закон подлежит безусловному подписанию Президентом РФ в течение 14 дней и обнародованию².

В соответствии с законодательством Российской Федерации федеральные законы начинают действовать одновременно на всей территории страны спустя 10 дней с момента их официального опубликования, за исключением случаев, когда самими законами или решениями парламента устанавливается иной порядок вступления их в силу.

Следует отметить особую значимость законодательных полномочий Федерального Собрания, что особенно видно в современных условиях. Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 года было предложено создать специальный государственный фонд. Данное предложение было одобрено и в настоящее время этот фонд функционирует в полном объеме, его задачами являются

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

² Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Н.Н. Карпов. – М., 2012. – С. 27.

персональная помощь семьям погибших бойцов и ветеранам специальной военной операции (далее СВО). Фонд обеспечивает различные виды поддержки, такие как социальная, медицинская, психологическая помощь. Он также занимается вопросами, связанными с санаторно-курортным лечением, реабилитацией, образованием, спортом, трудоустройством, предпринимательством, повышением квалификации, получением новой профессии. Важной задачей фонда является организация ухода на дому и предоставление высокотехнологичных протезов тем, кто в этом нуждается.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ, Федеральное Собрание, занимая статус представительного органа народа, выполняет задачи контроля над ветвью исполнительной власти, что укрепляет фундамент принципа разобщенности властных полномочий. Учитываются различные аспекты контрольных функций парламента, среди которых ключевым является участие в процессе кадрового формирования исполнительной структуры страны, в том числе через одобрение кандидатуры Председателя Правительства, назначаемого Президентом, в соответствии с ч. 2 ст. 111 Конституции РФ.

Таким образом, полномочия палат Федерального Собрания охватывает ряд важнейших направлений деятельности государственной аппарата, таких как законотворчество, регулирование финансов и бюджета, вопросы безопасности, а также процедуры, касающиеся назначений и отставок высокопоставленных чиновников, включая проведение процесса импичмента главы государства. В совокупности данные функциональные области закрепляют механизмы «сдержек и противовесов», которые позволяют предотвратить концентрацию безраздельной власти в руках отдельного института власти, чем поддерживается стойкость демократического уклада правления в Российской Федерации.

3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

3.1 Проблемы функционирования Федерального Собрания РФ

Эффективность законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации имеет важное значение для обеспечения экономического и социального благополучия государства, обеспечения национальной безопасности и развития сотрудничества с регионами. Полномочие регулировать общество законами отведено законодательному органу страны - Федеральному Собранию, который состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. Федеральные законы обязательно рассматривает и принимает парламент страны, тем самым осуществляет нормативное управление в стране. При этом законопроекты сначала подвергаются обсуждению в Государственной Думе, после чего они передаются на рассмотрение верхней палаты - Совета Федерации, который может одобрить или отклонить представленный проект.

Президент Российской Федерации может вносить предложения по принятию новых федеральных законов, а также вносить изменения в существующие нормы права. Государственная Дума имеет право предлагать изменения к существующим законодательным актам или вносить предложения о создании новых нормативных документов. Совет Федерации также обладает правом вносить поправки к законопроектам и отменять уже существующие законы. Правительство России имеет право вносить изменения в свои проекты законов, а также предлагать отмену уже действующих нормативных актов¹.

С 2013 года граждане РФ имеют возможность подавать электронные проекты законопроектов через специальный сайт «Российская общественная

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 5-е изд. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2019. – С. 59.

инициатива (РОИ)». Проект закона проходит модерацию на сайте, затем должен получить поддержку более 100000 граждан в течение 1 календарного года. После этого экспертная комиссия решает, отправить законопроект на рассмотрение в нижнюю палату Федерального Собрания РФ. Следует отметить, что лишь 6 из 20086 законодательных инициатив граждан стали законами с момента создания сайта по ноябрь 2023 года. Это объясняется тем, что значительное количество законопроектов было отклонено Государственной Думой. Голосование за законопроект занимает длительное время, а процесс проверок, начиная с модерации, является трудоемким¹.

Предлагается сократить срок поддержки законодательной инициативы граждан до 6–8 месяцев путем голосования других граждан. Такой подход позволит ускорить процесс принятия законов на основе общественных инициатив.

Изучение федеральных законов, принятых Федеральным собранием РФ в период с 2021 по 2023 год, позволяет выявить преобладание следующих направлений нормативно-правового акта²: бюджет и финансовым рынкам, конституционное законодательство и государственное строительство, экономическая политика, социальная политика.

В 2021-2023 годах Федеральное Собрание РФ столкнулось со сложными проблемами в законодательном процессе. Благодаря быстрому рассмотрению законопроектов, вызванному кризисными обстоятельствами в виде коронавирусной инфекции и нестабильной политической ситуации, возникает проблема недостаточности анализа всех аспектов законов. Неэффективная система прогнозирования последствий принятия законов также усиливает эту проблему. Необходимо тщательное изучение данных аспектов, чтобы обеспечить более качественное законотворчество в указанный период.

В контексте сотрудничества Федерального Собрания, в частности

¹ Что такое «Российская общественная инициатива» (РОИ) [Электронный ресурс] / Российская общественная Инициатива, 2023. – Режим доступа: <https://www.roi.ru/page/about/>.

² Правовые итоги 2023 года: ГАРАНТ. РУ [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.garant.ru/article/1667613/>.

Совета Федерации, с регионами РФ, нагрузка на верхнюю палату парламента страны в аспекте рассмотрения законодательных инициатив регионов представляется значительной. В последние годы количество проектов законов от субъектов страны, поступающих на рассмотрение Совета Федерации, снижается: если в 2021 году было 150 инициатив, то в 2022 году - 104, а в 2023 году - 99. Однако, скорость принятия законов, предложенных регионами, превышает среднюю для федеральных законов в рассматриваемый период. В законодательной деятельности Федерального Собрания РФ существует проблема противоречивости или несоответствия некоторых аспектов правовому регулированию. Один из примеров такой проблемы - регулирование деятельности самозанятых¹.

Институт самозанятых закрепился в России в 2018 году после принятия Государственной Думой 15.11.2018 г. и одобрением Совета Федерацией 23.11.2018 г. ФЗ от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 01.07.2023) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»». В последние годы наблюдается стремительный рост числа самозанятых граждан в стране, который достиг уже более 6,5 млн. человек к 2023 году². Такое быстрое развитие данной категории занятых лиц вызвало ряд проблем, включая вопрос о подсудности правовых дел, в которых участвуют самозанятые. Сейчас такие дела рассматриваются гражданскими судами, что приводит к увеличению их количества.

По мнению исследователей, споры, в которых участвуют самозанятые граждане, должны быть переданы в арбитражные суды, специализированные на разрешении экономических разногласий в сфере предпринимательской и иной хозяйственной деятельности. Нельзя не учитывать тот факт, что среди самозанятых могут оказаться и индивидуальные предприниматели, что еще

¹ Законопроектная деятельность в России: итоги 2020-2023, перспективы 2024: klplegal / [Электронный ресурс] / Электронный журнал, 2023.— Режим доступа: https://klplegal.ru/upload/3_3_Статистический_обзор_законотворчества_в_2020_2023_гг.pdf.

² Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 01.07.2023) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»» // Российская газета. – 2018. - № 270.

более усложняет ситуацию.

Принятие Федеральным Законом № 422 положения о том, что индивидуальные предприниматели могут быть самозанятыми, поднимает важный вопрос о целесообразности рассмотрения дел, в которых участвуют самозанятые, в гражданских судах РФ, что указывает на необходимость дополнительной работы законодательного органа по совершенствованию правовой базы.

В 2021 году Федеральным Собранием РФ был принят Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»», согласно которому акцент делается на электронном формате контроля. В настоящее время отмечается более качественная реализация работы на государственном уровне, в то время как на муниципальном уровне наблюдается неудовлетворительное достижение ключевых показателей. Важно отметить, что отсутствует эффективный мониторинг выполнения соответствующих обязанностей. Это свидетельствует о проблемах в принятии новых законопроектов на уровне парламента.

Исследование законодательной деятельности Федерального Собрания РФ в период с 2021 по 2023 год выявляет изменения в ее направленности. Сначала акцент делался на преодоление последствий коронавирусной инфекции, в частности, изменения в налоговом и трудовом законодательстве, а также финансово-бюджетной политике. Однако начиная с февраля 2022 года вектор деятельности Федерального Собрания РФ сдвинулся в сторону изменений, вызванных ситуацией на Украине. В настоящее время приоритеты законодательной работы сосредоточены на поддержке экономики, обеспечении безопасности страны и сохранении политической стабильности, а также помощи беженцам из Украины. Разработка проектов изменений в федеральные законы и принятие новых нормативно-правовых актов стали

важными задачами для Федерального Собрания РФ¹.

Законодательная деятельность Федерального Собрания РФ привлекает внимание исследователей в связи с фокусированием на принятии необходимых законодательных мер. Однако возникает проблема узкой направленности законодательной работы парламента, так как не все принятые законы могут оставаться актуальными в долгосрочной перспективе.

Исследователям кажется целесообразным принятие законопроектов, ориентированных на долгосрочные перспективы. Например, важно обратить внимание на участие Российской Федерации в специальной военной операции на Украине и разработать соответствующие нормативно-правовые акты. Также следует уделить внимание созданию законов, направленных на поддержку предпринимательства в условиях кризиса. Некоторые временные меры, такие как легализация параллельного импорта, могут потребовать пересмотра в более широкой перспективе.

Важным моментом в контексте усовершенствования правового регулирования статуса беженцев, прибывших на территорию России из Донецкой народной республики и Луганской народной республики, является подписание нескольких нормативно-правовых актов Федеральным Собранием. Эти документы предусматривают оказание социальной поддержки новоприбывшим жителям Украины в Российской Федерации. Однако возникла ситуация, когда президентом страны В.В. Путиным была признана независимость ДНР и ЛНР, что привело к аннулированию действия вышеупомянутых нормативно-правовых актов. Это связано с тем, что граждане данных республик перестали признаваться жителями Украины после объявления независимости.

Одним из значимых событий, произошедших 4 октября 2022 года, стало подписание четырех федеральных конституционных законов о присоединении к Российской Федерации новых территорий, а именно: Херсонской области,

¹ Правовые итоги 2023 года: ГАРАНТ. РУ [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.garant.ru/article/1667613/>.

Запорожской области, Донецкой народной республики и Луганской народной республики.

Анализ законодательной деятельности Федерального Собрания РФ за 2021–2023 годы позволил выявить ряд положительных и проблемных аспектов. Основное внимание парламентской работы сегодня уделяется решению социальных задач, укреплению финансового и экономического состояния регионов, повышению их мотивации к увеличению собственных доходов, обеспечению политической стабильности и безопасности страны. Важной задачей становится разработка законов, направленных на восстановление территорий и обеспечение достойного уровня жизни граждан. Необходимо также оптимизировать распределение средств из федерального бюджета, разработать эффективные стратегии социальной политики. Законодательная деятельность парламента проявляется в активной работе над новыми законодательными актами, однако многие из них характеризуются сложностью и нечеткостью в правовой интерпретации.

В ходе законодательного процесса Федерального Собрания РФ в период с 2021 по 2023 годы было замечено, что большинство новых законопроектов ориентированы на ближайшую перспективу, а не на долгосрочную. Это связано с текущей политической обстановкой в России, где впервые страна столкнулась с массированными западными санкциями, требующими немедленного законодательного реагирования в области импортозамещения, параллельного импорта, налогового и трудового законодательства.

Специальная военная операция на Украине также потребовала активных законодательных решений по обеспечению национальной безопасности, развитию оборонной промышленности, мобилизации граждан и поддержке семей мобилизованных граждан. Это привело к значительному увеличению нагрузки на парламент и затруднило прогнозирование эффективности принимаемых законов.

Таким образом, Федеральное Собрание Российской Федерации имеет важную задачу в организации системы взаимодействия с населением страны.

Оказание правовой помощи на высоком уровне и учет мнения граждан по законопроектам являются ключевыми аспектами этой деятельности. Грамотный прогноз эффективности принимаемых законопроектов на долгосрочную перспективу также играет важную роль. Совершенствование законодательной деятельности Федерального Собрания будет возможно благодаря указанным выше мерам. Поэтому необходимо уделить особое внимание развитию этих аспектов в рамках работы Парламента РФ. Следовательно, внедрение современных методов обратной связи с гражданами, а также анализ результатов деятельности позволит добиться больших успехов в работе Федерального Собрания.

3.2 Совершенствования работы Федерального собрания РФ

В настоящее время важность совершенствования деятельности Федерального Собрания РФ является одной из приоритетных задач законодателя. В этой связи возникает необходимость теоретического осмысления и определения основных проблем деятельности Федерального Собрания России с позиции современного юридического научного знания.

Значение парламентского контроля возрастает в силу влияния законодательной власти на все стороны общественной жизни. Актуальность, слаженность работы данного законодательного органа определяется не только важностью и качеством издаваемых законов, но и контролем за деятельностью властных структур государства в аспекте исполнения законов и правоприменительной практики. Законодатели должны непосредственно наблюдать действие законодательных актов на различные стороны общественной жизни: политики, экономики, культуры¹.

Одной из главных задач социального управления государством является

¹ Максимов М.М. Институт парламентского контроля в обновленной конституции России / М.М. Максимов // Конституционные ценности и ценность Конституции: материалы круглого стола с международным участием, проводимого в рамках XV Фестиваля науки города Москвы, 2020. - С. 118-122.

поддержание стабильности в обществе. Федеральное собрание может отслеживать различные отклонения в социальной жизни общества и устранять причины возникновения разбалансированности, напряжённости в обществе, закладывать основы социально-экономического дальнейшего развития посредством законотворческой деятельности.

Так как палаты Федерального Собрания РФ, являются избирательным органом народовластия и, представляет интересы народонаселения, то можно говорить и об общественном контроле. Существующие различные общественные организации в силу участия в политической жизни играют не маловажную роль в формировании политических партий.

Федеральное Собрание не ставит целью своей деятельности получение политических выгод, но в силу общественного резонанса освещения деятельности контрольных полномочий способны оказывать политическое воздействие на мнение, установки, интересы народа.

Необходимо обратить внимание на законодательную технику - систему средств, с помощью которых законодательный орган обеспечивает максимально точное и полное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, подразумевающее самостоятельное и верное истолкование законов населением. Дефекты законодательной техники (в их историческом развитии) служат препятствием для эффективного обыденного толкования закона со стороны граждан. К таким дефектам относятся, в частности, разрастание текста правовых предписаний и громоздкие юридические конструкции, включающие многочисленные отсылки, перечисления и подробную детализацию, более подходящие для понимания сотрудников государственного органа, имеющих навыки их профессионального толкования¹. Очевидно, уяснение их смысла посредством обыденного толкования недоступно для среднестатистического гражданина. Так государство закрепляет обязанность знания законов и одновременно создает

¹ Шмавонян Г.А. Конституционно-правовая концепция российского парламента / Г.А. Шмавонян // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2019. – № 5. – С. 41-44.

препятствия гражданам в реализации этой обязанности.

Также нужно обратить внимание и на проблемы языка права - языка официальных юридических документов и актов официального толкования. Точность, научная обоснованность и определенность формулировок - условие эффективности реализации закона. На практике в тексте правовых предписаний нередко встречается терминология, доступная лишь узкому кругу специалистов, что, несомненно, является еще одной проблемой.

В рамках данного исследования хотелось бы обратить внимание на проблему несоответствия федерального и регионального законодательства, а также усложнения законодательного процесса в связи с появлением огромного массива регионального законодательства.

Согласованность федерального и регионального законотворчества - залог эффективности законотворческого процесса. Безусловно, принцип верховенства закона имеет высшую юридическую силу, он неоспорим, однако активная трансформация социально-экономической и политико-правовой жизни страны порождают расширение объема законотворческой деятельности, ее интенсификацию.

Таким образом, законодатель в своем стремлении тотального законодательного регулирования не успевает охватывать важные общественные отношения. Несомненно, невозможно урегулировать все аспекты жизнедеятельности с помощью законов, только самые важные из них подлежат подобной регламентации, поскольку второстепенные вопросы должны регулироваться на уровне подзаконных актов.

Таким образом, обратившись к анализу организации деятельности Федерального собрания и особенностям его статуса, были выявлены некоторые проблемы и определены пути совершенствования.

В частности, наблюдается ослабление политической роли Совета Федерации - палаты, состоящей из представителей регионов Российской Федерации, что препятствует развитию России как демократического государства.

Проблемы законотворчества обозначаются все более ясно и требуют своего разрешения. С целью усовершенствования законотворческого процесса, следовательно, и качества законодательства парламента должна претерпеть процесс модернизации. Эффективность функционирования законодательства невозможна без учета реалий времени. Государство должно законодательными средствами обеспечить решение современных проблем¹.

Осмысление современного состояния законотворчества в Российской Федерации дало основание рассмотрения его основных проблем:

- дефектах законодательной техники;
- проблемах языка права;
- несоответствия федерального и регионального законодательства, а также усложнения законодательного процесса в связи с появлением огромного массива регионального законодательства.

Таким образом, количество проблем в сфере законотворчества возрастает, а механизм их разрешения не установлен. В настоящее время стремительное развитие законотворческого процесса влечет за собой регресс права, сложилась практика увеличения и усложнения законодательного массива без создания эффективного механизма реализации правовых норм во взаимосвязи юридической науки и практики. Со времен существования Федерального собрания, уже существует опыт законодательной деятельности и парламентаризма, который фактически отсутствовал в советский период, и сложилась модель парламента отличного от зарубежных стран.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 5-е изд. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2019. – С. 127.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Парламент представляет собой орган, который осуществляет законодательную власть и является общегосударственным представительным органом. Его функции, включая представительную, отражают сущность и социальное назначение парламента как органа народного представительства. Парламентаризм, как система взаимодействия парламента с другими государственными органами, обеспечивает адекватное положение органа в государственном управлении и является основным методом организации представительной демократии. Эта система способствует осуществлению воли народа и обеспечивает представительство народной власти в демократических условиях. Согласно Конституции РФ, Федеральное Собрание РФ выполняет функции представительного и законодательного органа страны, являясь парламентом РФ.

Парламент, как орган государственной власти, олицетворяет интересы народа и осуществляет законодательную функцию. Данная структура состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы, что обусловлено принципом разделения властей и созданием системы контроля и баланса. Только совместное участие обеих палат позволяет реализовывать полномочия Федерального Собрания РФ и принимать законы. Уникальная роль парламента заключается в том, что он имеет право выступать от имени народа, что делает его ключевым органом в системе государственного управления.

В Российской Федерации государственно-федеративный характер народного представительства подчеркивается объединением общенародного уровня представительства в Государственной Думе и регионального уровня представительства субъектов РФ в Совете Федерации. Члены Совета Федерации, назначаемые органами государственной власти регионов, играют важную роль в поддержании баланса между различными властными функциями - законодательной, исполнительной, федеральной и региональной. Для эффективного функционирования каждой палаты Федерального

Собрания утверждены регламенты, которые определяют внутреннюю структуру и организацию работы, в соответствии с конституционными положениями.

Организации качественной системы взаимодействия Федерального Собрания РФ с населением страны, обеспечение высокого уровня оказания правовой помощи и учет мнения граждан по рассматриваемым законопроектам, а также осуществление грамотного прогноза эффективности принимаемых законопроектов на долгосрочную перспективу позволит значительно совершенствовать законодательную деятельность Федерального Собрания Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 01.07.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2020. - № 31.
2. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 01.10.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. – 2021. - № 294.
3. Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2020. - № 293.
4. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 01.07.2023) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»» // Российская газета. – 2018. - № 270.
5. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 01.07.2023) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»» // Российская газета. – 2018. - № 270.
6. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. - № 45.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 13. - ст. 1207.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 48. - ст. 5969.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ». – 2007. - № 1.

10. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 28.07.2023) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2002. - № 35-36.

11. Постановление от 22.01.1998 г. № 2134-П (ред. от 14.11.2023) ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. – 1998. - № 37.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 13. - ст. 1207.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

Научная и учебная литература

14. Авакьян, С.А. Федеральное Собрание – парламент России / С.А. Авакьян. – М., 1999. – 420 с.

15. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – М.: Норма, 2005. – 846 с.

16. Глотов, С.А. Парламент и парламентаризм. Федеральное Собрание Российской Федерации. Актуальные вопросы современного права. Учебно-методическое пособие / С.А. Глотова. – М., 2019. – 680 с.

17. Добрынин, Н.Л. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации. 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства / Л.Н. Добрынин // Практическое руководство.

– Новосибирск, 2019. – 779 с.

18. Добрынин, Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 2. / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2016. – 846 с.

19. Енгибарян, Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р.В. Енгибарян. – М.: Норма, 2017. – 452 с.

20. Комкова, Г.Н. Актуальные проблемы парламентаризма в России: Учебное пособие / Г.Н. Комкова. – М., 2019. – 346 с.

21. Карпов, Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Н.Н. Карпов. – М., 2012. – 250 с.

22. Козлова, Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 5-е изд. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2019. - 592 с.

23. Комарова, В.В., Варлен М.В., Лебедев В.А., Таева Н.Е. Конституционное право России. Учебник. / В.В. Комарова, М.В. Варлен, В.А. Лебедев, Н.Е. Таева. - М.: КноРус, 2019 - 280 с.

24. Козлова, Е.И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. – М., 2018. – С. 37-42.

25. Лазаревский, Н.И. Русское государственное право. Т. 1. Конституционное право / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1913. – 730 с.

26. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. – М.: Статут, 2013. – 630 с.

27. Обухов, С.П. Современный российский парламент: политические проблемы развития и их отражение в общественном мнении страны (1989–2005 гг.): Автореф. дисс... д-ра полит. наук. / С.П. Обухов. – М., 2006. – 31 с.

28. Писарев, А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: Учебное пособие / А.Н. Писарев. – М.: РГУП, 2018. – 300 с.

29. Тихомиров, М.Ю., Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров, Л.В. Тихомирова. – М., 2012. – 860 с.

30. Хабриева, Т.Я. Парламентское право России: монография / Т.Я. Хабриевой. – М.: Издательство Государственной Думы, 2019. – 412 с.

31. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М., 2011. – 340 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

32. Авакьян, С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 10-14.

33. Акчурин, А.Р. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт и перспективы / А.Р. Акчурин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 8. – С. 41-45.

34. Бегазян, А.С. О понятии парламентаризма / А.С. Бегазян // Право и жизнь. – 2020. – № 61 (9). – С. 15 - 22.

35. Варлен, М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект / М.В. Варлен // Lexrussica. – 2018. – № 12. – С. 1345- 1348.

36. Гуляева, Е.А. Идея парламентаризма в российской дореволюционной политико-правовой мысли / Е.А. Гуляева // История государства и права. – 2006. – № 12. – С. 8-12.

37. Горлачев, Р.Ю. О пределах правового регулирования избирательного права в Российской Федерации / Р.Ю. Горлачев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 4. – С. 27-34.

38. Гаврилова, Л.А., Курочкин, А.В. К вопросу о компетенции Федерального Собрания Российской Федерации / Л.А. Гаврилова, А.В. Курочкин // Новая наука: Современное состояние и пути развития. – 2019. – № 4-3. – С. 162-164.

39. Довбня, Р.В. Анализ и совершенствование законодательно-правовых процедур в деятельности палат Федерального Собрания / Р.В.

Довбня // Молодой ученый. - 2021. - № 25 (367). - С. 282–286.

40. Керимов, А.Д. Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России / А.Д. Керимов // Гражданин и право. – 2018. – № 7 - 8. – С. 46-49.

41. Кучеренко, П.А., Кацарский М.И., Клочко Е.И. Представительная природа верхней палаты Федерального Собрания как определяющий фактор законодательных требований, предъявляемых к кандидатам на должность члена Совета Федерации / П.А. Кучеренко, М.И. Кацарский, Е.И. Клочко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 3. – С. 22-27.

42. Минасян, А.А. Комитеты и комиссии как организационная платформа взаимодействия палат Федерального Собрания России / А.А. Минасян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 1 (80). – С. 67-71.

43. Максимов, М.М. Институт парламентского контроля в обновленной конституции России / М.М. Максимов // Конституционные ценности и ценность Конституции: материалы круглого стола с международным участием, проводимого в рамках XV Фестиваля науки города Москвы, 2020. - С. 118-122.

44. Могунова, М.А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика / М.А. Могунова // Рос. гос. гуманитар. ун-т. Рос. - швед. центр. – М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2001. – 347 с.

45. Назарова, И.С. Влияние способов формирования Российского парламента на его представительный характер / И.С. Назарова // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 7. – С. 65-68.

46. Свистунова, Л.Ю. Контрольная функция законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации / Л.Ю. Свистунова // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 1. – С. 118-119.

47. Слесарев, С.А. Ответственность депутата государственной думы российской федерации: некоторые вопросы реализации / С.А. Слесарев //

Юридические науки. – 2020. - № 19. – С. 23.

48. Трубилов, Г.В. Проект реформы российского парламентаризма: Палата представителей оппозиции при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / Г.В. Трубилов // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 3. – С. 51 - 56.

49. Шмавонян, Г.А. Конституционно-правовая концепция российского парламента / Г.А. Шмавонян // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2019. – № 5. – С. 41-44.

Источники на электронных носителях

50. Законопроектная деятельность в России: итоги 2020-2023, перспективы 2024: klplegal / Электронный журнал, 2023. – Режим доступа: https://klplegal.ru/upload/3_3_Статистический_обзор_законотворчества_в_2020_2023_гг.pdf.

51. Матвиенко: В 2023 году сенаторы рассмотрели 695 законов: Российская газета. Новости / Электронный журнал, 2023. – Режим доступа: <https://rg.ru/2023/12/22/matvienko-v-2023-godu-senatory-rassmotreli-695-zakonov.html>.

52. Совет федерации на последнем заседании осенней сессии рассмотрел 75 законов: Коммерсантъ / Электронный журнал, 2023. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6424751>.

53. Правовые итоги 2023 года: ГАРАНТ. РУ / Электронный журнал, 2023. - Режим доступа: <https://www.garant.ru/article/1667613/>.

54. Что такое «Российская общественная инициатива» (РОИ) / Российская общественная Инициатива, 2023. – Режим доступа: <https://www.roi.ru/page/about/>.