



УЧАСТИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

Аннотация. В условиях реформирования, проводимого Президентом России, не менее важную роль в законодательном обеспечении единства нормативных основ государственной и общественной жизни на общенациональном уровне и в регионах играет Федеральное Собрание Российской Федерации – орган законодательной власти, который занимает особое положение в системе разделения властей. Именно оно создает нормы поведения, которым следуют исполнительная и судебная ветви власти. Посредством законодательной власти обеспечиваются конституционная законность и правопорядок в государстве. Законодательная власть, как элемент политико-правовой системы, в условиях реформирования страны укрепила свои позиции. Усиление роли парламента обуславливает формирование и развитие конституционно-правовых механизмов для совершенствования деятельности органов власти, участвующих в обеспечении конституционно-правового пространства. **Ключевые слова:** законодательная власть, система разделения властей, Совет Федерации, парламент, конституционный контроль, конституционная законность, нормативные правовые акты, правовое пространство, конституционные акты.

PARTICIPATION OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN ENSURING THE CONSTITUTIONAL LEGAL SPACE

Abstract. In the context of the reforms carried out by the President of the Russian Federation in our country, the Federal Assembly of the Russian Federation, the legislative body that occupies a special position in the system of separation of powers, plays an equally important role in ensuring the unity of the regulatory framework for state and public life at the federal level and in the constituent entities of the Russian Federation. This is because the legislative branch creates the norms of behavior that the executive and judicial branches follow, ensuring constitutional legality and order in the state. The legislative branch, as an element of the political and legal system, has strengthened its position over time as the country has been reformed. The increased role of the parliament has led to the formation and development of constitutional and legal mechanisms to improve the activities of government bodies involved in ensuring the constitutional and legal framework.

Keywords: *legislative power, separation of powers, Federation Council of the Russian Federation, parliament, constitutional control, constitutional legality, regulatory legal acts, legal space, constitutional acts.*

Обеспечение единства правового пространства Российской Федерации представляет собой процесс сохранения территориальной целостности государства и его суверенитета, цель которого состоит в упорядочении российского законодательства на федеральном и региональном уровнях правового регулирования.

Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства представляет собой систему органов государственной власти, а также мер правового, организационного, материально-технического характера, определенных Конституцией Российской Федерации (далее — Конституция) и иными нормативными источниками, в целях формирования эффективной правовой системы, устранения коллизий нормативных актов и создания условий для единообразного применения норм Основного закона и иных нормативных правовых актов органами государственной власти, организациями и должностными лицами [1, с. 20]. Это — сложная и многоуровневая структура, состоящая из федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, которые в свою очередь и на своем уровне осуществляют различные меры в пределах закрепленных за ними полномочий. В единстве между собой они формируют взаимосвязанную и эффективную систему функционирования, обеспечивающую качество и стабильность законодательства.

Признаки единства конституционно-правового пространства определяются содержанием принципов основ конституционного строя России. Имея свою специфику, данные признаки согласуются с отдельными юридическими свойствами федеральной конституции, различными направлениями государственной деятельности по правовому регулированию и правоприменению. Некоторые признаки единого правового пространства закреплены в нормативных актах Президента, Правительства и других органов власти Российской Федерации [2].

Конституционно-правовое пространство обеспечивается за счет базового принципа — принципа разделения властей между органами власти как способа защиты законодательных актов и контроля за ними.

Связь принципа разделения властей и контроля обусловливается диалектическим характером, когда в отсутствие данного принципа контроль сводится к иерархической подотчетности нижестоящих органов вышестоящим. Потребность в неиерархических способах контроля возникает исключительно при формировании совокупности органов власти, не подчиняющихся друг другу. «Взаимный контроль ветвей власти, таким образом, не только не противоречит идее разделения властей, но и является ее закономерным порождением» [3, с. 241].

Принцип разделения властей представляет собой механизм сдержек и противовесов. Конституционный Суд обратил внимание на то, что разделение властей является одним из принципов демократического правового федеративного государства. Являясь одной из основ конституционного строя, данный принцип обязателен как для федерального, так и для регионального уровней. Он необходим не только для распределения властных полномочий между различными ветвями государственной власти, но и для их взаимного уравнивания, а также невозможности ни для одной из ветвей власти подчинить себе другие¹.

В настоящее время в отечественной конституционной науке исследуются вопросы разделения власти по вертикали, к которым относятся разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, проблемы федерализма. Кроме того, анализируется деление государственной власти по горизонтали в рамках принципа разделения властей, изучаются особенности его реализации в современной России, включающие в себя систему сдержек и противовесов, создание органов власти с особым статусом, а также новых ветвей власти [4, с. 36].

Федеральное Собрание, реализуя законотворческую функцию, принимает общеобязательные правовые предписания, в соответствии с которыми органы государственной власти, общественные формирования, а также граждане осуществляют свою деятельность. Таким образом, законодательный орган оказывает существенное влияние на основы государственной и общественной жизни [5]. Поскольку важнейшей функцией Федерального Собрания является законотворчество, восприятие роли обеих его палат в жизни страны в сильной степени зависит от интенсивности законодательного процесса. Хотя в принципе понятно, что роль палат проявляется в круге других вопросов, ставших предметом их рассмотрения (реакции на политические события, международные акции, действия других государств, а также субъектов Федерации). И все-таки влияние на законодательный процесс и участие в нём — это один из ключевых моментов во взаимодействии палат и других государственных органов, в том числе региональных [6, с. 401].

Непосредственное взаимодействие в целом Федерального Собрания, а в частности и Государственной Думы с регионами проявляется в процессе принятия федеральных законов. Субъектом инициативы такой законодательной деятельности может выступить законодательный (представительный) орган субъекта Федерации. По мнению С.А. Авакьяна, «на практике существенен вопрос о том, что является предметом законодательной инициативы указанных органов. Достаточно ясно, что они не ограничены кругом вопросов, и речь идет о том, когда их законодательная инициатива целесообразна. Предметом законопроектов могут стать: узорегиональные интересы,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 28 Закона Республики Коми „О государственной службе Республики Коми“» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

имеющие одновременно общедоказательное значение; межрегиональный „групповой“ интерес нескольких регионов; общедоказательные проблемы, которыми озабочены, в частности, в данном субъекте Российской Федерации». Здесь С.А. Авакьян задается вопросом «о неясности процессуальных аспектов осуществления права законодательной инициативы регионами — например, утверждать законопроект, который будет вноситься в Думу, законом или постановлением. Если это сделано в форме закона, тогда его подписывает глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и получается как бы совместная инициатива обеих ветвей власти» [6, с. 285].

Конституция отводит Федеральному Собранию роль представительного и законодательного органа государственной власти с соответствующими функциями. При этом Государственная Дума представляет интересы всего населения (народная палата), а Совет Федерации — субъектов Федерации (палата регионов) [7].

По мнению Конституционного Суда, функция народного представительства обеих палат Федерального Собрания не должна быть рамочной, а должна находить практическую реализацию во внутреннем устройстве палат, актах парламента, процедурных правилах, которые должны воплощать интересы общества².

Совет Федерации выступает общегосударственным органом государственной власти, соединяющим в своем устройстве федеральный и региональный уровни государственной власти, представляющим субъекты Российской Федерации, которые участвуют в управлении государством в силу федерального характера своего правового статуса [8, с. 25].

Наличие второй палаты в российском парламенте олицетворяет принцип федерализма, характерный для устройства нашего государства [9, с. 24], так как деятельность Совета Федерации направлена на взаимодействие федерального центра с субъектами Федерации и на их единство.

В 2018 году Совет Федерации провел круглый стол на тему «О взаимодействии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках законодательного процесса», на котором были рассмотрены различные направления взаимоотношений Федерации и ее субъектов, в том числе по законодательному регулированию и праву законодательной инициативы российских регионов.

Предназначение Совета Федерации проявляется в обеспечении единства и сбалансированности федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Во взаимодействии с региональными законодательными (представительными) органами государственной власти Совет Федерации должен учитывать

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2–3.

интересы субъектов Федерации при принятии федеральных законов. Для достижения этих целей необходимо выполнить в том числе и ряд задач, которые обсуждались на заседании круглого стола:

- поиск наиболее эффективных путей взаимодействия при рассмотрении законодательных инициатив;
- повышение качества юридико-технической подготовки документов;
- оказание всесторонней помощи законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке финансово-экономического обоснования к проектам федеральных законов;
- обеспечение приоритетного порядка прохождения законопроектов, разработанных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и, по возможности, сокращения сроков их рассмотрения³.

Стоит отметить, что Советом Федерации в обязательном порядке рассматриваются законы по предметам исключительного ведения Федерации по таким важным вопросам, как международные договоры, бюджет, финансы, защита безопасности страны. Такая функция присуща палате регионов с учетом практики государств с федеративным устройством, где проблемы подобного характера рассматриваются верхними палатами парламента, которые при принятии решений опираются на мнение субъектов федерации. Посредством обсуждения в верхней палате, где осуществляют свою деятельность представители всех регионов России на равноценной основе, происходит согласование законных интересов Федерации и ее субъектов [9, с. 84].

В компетенцию российского парламента помимо представительной и законодательной функций входит и функция контроля. В целях ее реализации в Российской Федерации был принят закон «О парламентском контроле» [10], регулирующий общественные отношения по осуществлению Федеральным Собранием расследования фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, которое, по нашему мнению, является наиважнейшей формой парламентского контроля. Аналогичную точку зрения высказывают многие ученые-правоведы [11], которые поддерживают точку зрения Н.В. Михалевой и Т.Ю. Дьяковой о том, что «парламентское расследование является особой формой парламентского контроля, позволяющей реагировать на наиболее острые проблемы государства» [12, с. 104].

В частности, С.А. Авакьян считает, что «действенность данной формы парламентского контроля является важнейшим показателем жизнеспособности государственного механизма, готовности к „самоочищению“ и разрешению

³ Рекомендации утверждены на заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (протокол № 187 от 20 декабря 2018 г.) // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/99981/> (дата обращения: 21.01.2026).

сложных проблем государственного строительства. Поэтому от качества нормативной основы парламентских расследований, а главное — от сложившейся практики ее реализации, зависит эффективность иных форм парламентского контроля» [11] (иные формы парламентского контроля перечислены в ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле»⁴).

В целом парламентское расследование направлено на изучение обстоятельств, связанных с фактами грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а также с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Примечательно, что институт парламентского расследования в нашей стране сформировался как на федеральном, так и на региональном уровне [13, с. 26], хотя надо сказать, что роль федерального парламента повышается очень медленно, «в частности, бюрократия всячески препятствует внедрению полномочий парламентского контроля... а между прочим, в законе говорится о контроле только за соблюдением законодательства, что является естественным свойством парламентского контроля... Уже никто не поднимает вопрос о том, чтобы формирование если не всего Правительства Российской Федерации, то хотя бы ключевых фигур было под контролем палат парламента. А ведь всего лишь достаточно обратить взор на столь любимые многими США, где это делается Сенатом» [14].

Инициирование парламентского контроля, как правило, требует поддержки определенного числа депутатов, чтобы придать инициативе публичный характер. При этом она должна быть мотивированной и содержать информацию о фактах, являющихся основанием для парламентского расследования. К примеру, статьей 5 Закона Еврейской автономной области «О депутатском расследовании» определено, что право осуществления инициативы проведения депутатского расследования принадлежит депутатам областного парламента. Группа депутатов численностью не менее пяти человек вправе внести на рассмотрение Законодательного Собрания области проект постановления о проведении депутатского расследования, в котором указываются: факты и обстоятельства, подлежащие депутатскому расследованию; состав комиссии; срок проведения депутатского расследования.

Инициатива проведения парламентского расследования обычно завершается принятием решения законодательным (представительным) органом власти субъекта Федерации о проведении парламентского расследования. Так, Законодательная Дума Томской области приняла постановление от 29.04.2010 № 3216 «О назначении депутатского расследования по вопросу законности приватизации детских садов в городе Томске и изменения их правового статуса»⁵.

⁴ См. статью 5 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

⁵ См.: Постановление Государственной думы Томской области от 29 апреля 2010 года № 3216 «О назначении депутатского расследования по вопросу законности приватизации детских садов в городе Томске и изменения их правового статуса» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/951834997> (дата обращения: 21.01.2026).

Современная российская государственность проходила становление как асимметричная федерация. Определенные проблемы и ошибки при проведении политики федерализма, региональный сепаратизм, дезорганизация законодательного регулирования между Центром и субъектами Федерации привели к дезорганизации всего правового поля страны и нарушению взаимосвязей внутри него, а к определенному моменту, в особенности в 1990-е годы, поставили под угрозу принцип верховенства закона, федеральной конституции, государственной и территориальной целостности страны.

Несоответствие региональных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, вмешательство субъектов Федерации в область исключительного ведения центральной власти, ограничение конституционных прав и свобод граждан стали довольно распространенным явлением. Однако к началу XXI века усилиями Президента России удалось достичь тенденции к централизации федерализма. Как следствие, возникла необходимость создания целостного механизма по обеспечению единства правового пространства страны, способного оптимизировать соотношение федерального и регионального законодательства, основываясь на положениях Конституции, и содействовать субъектам Федерации в региональном правотворчестве.

На сегодняшний день остается актуальной проблема взаимоотношений федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации в правотворческой сфере в контексте развития единого правового пространства на всей территории страны. При принятии законодательного акта регионы осуществляют самостоятельный конституционный контроль посредством сопоставления содержания и формы своего закона на предмет соответствия федеральной Конституции и федеральным законам. При этом механизм сопоставления федеральных и региональных законодательных норм в настоящее время носит противоречивый характер и временами приводит к возникновению спорных ситуаций между федеральным центром и субъектами. Такое положение заставляет искать эффективные правовые средства нормоконтроля, способные устранить возникающие противоречия в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации [15, с. 3].

В настоящее время существует возможность обеспечить единство законодательства страны, при этом, исходя из практики, необходимо учесть, что для этого требуется ряд условий. Одним из них является эффективная деятельность Конституционного Суда как специализированного органа в области конституционного контроля, который дает официальное толкование положений федеральной Конституции, проверяет и признает нормативные правовые акты конституционными или неконституционными, и разрешает споры о компетенции. Эффективность конституционного правосудия зависит в основном от того, насколько четко исполняются его решения. При этом нужно иметь в виду и важнейшую роль законодательного органа власти,

которая заключается в создании действенной нормативной базы. Только гармоничное и системное взаимодействие всех органов власти может привести к единству конституционно-правового пространства.

Список литературы

1. Филиппов А.Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: понятие и содержание // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 4.
2. Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование: монография. М.: РПА Минюста России, 2013. 275 с.
3. Лексин И.В. Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51.
4. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9.
5. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. 188 с.
6. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — Парламент России. М.: Российский юридический издательский дом. 1999. 432 с.
7. Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики: [Монография] / А.А. Вихарев. М.: Эслан, 2003. 148 с.
8. Алехин А.Е., Ромайкин И.А. Об объединительной природе Совета Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1.
9. Амиантов А.А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.
10. Булаков О.Н. О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9.
11. Авакьян С.А., Баженова О.И., Ежукова О.А., Кененова И.П., Старостина И.А., Троицкая А.А., Шевердяев С.Н., Шустров Д.Г. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) (отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян). М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.
12. Михалева Н.В., Дьякова Т.Ю. Формы парламентского контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4.
13. Мусаева Р.М. К вопросу о правовом регулировании парламентских расследований в субъектах РФ // Вестник Дагестанского государственного университета. 2010. № 2.
14. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.
15. Батманов С.В. Проблемы обеспечения единства законодательства в конце XX — начале XXI века в Российской Федерации // История государства и права. 2007. № 18.