

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»**

На правах рукописи

**ИЩЕНКО АННА АЛЕКСАНДРОВНА**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ  
АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ  
ПРОЦЕССЕ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель  
Заслуженный деятель науки, Заслуженный  
юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
Эбзеев Борис Сафарович

Москва – 2022

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Конституционно-правовые основы законодательного процесса в Российской Федерации</b>	
§ 1. Законодательный процесс как процесс формирования общей государственной воли и процедура принятия закона: содержание понятий и принципы .....	22
§ 2. Правовые основы участия Аппарата Государственной Думы в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса .....	52
§ 3. Правовое регулирование процесса принятия законов: соотношение законодательства и установленного Государственной Думой порядка принятия закона.....	85
<b>Глава 2. Формы и основные направления совершенствования участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе</b>	
§ 1. Участие Аппарата Государственной Думы в согласовании законопроектов, внесённых субъектами законодательной инициативы в Государственную Думу .....	105
§ 2. Участие аппаратов комитетов в подготовке законопроектов к чтениям в Государственной Думе .....	124
§ 3. Основные направления совершенствования участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе .....	148
<b>Заключение</b> .....	159
<b>Библиографический список</b> .....	164

## Введение

**Актуальность темы диссертации** обусловлена ролью и значением законодательного процесса как способа формирования и развития отечественного правопорядка, а также масштабами законотворческой деятельности федерального законодателя, принявшего в течение четверти века действия Конституции России свыше восьми тысячи законов. Соответственно, одним из приоритетных вопросов совершенствования правового регулирования является модернизация законодательного процесса.

Отчетливо проявилась такая необходимость в процессе обсуждения проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», заявленного Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г.<sup>1</sup> Обратим внимание на два обстоятельства: во-первых, в первоначальном проекте указанного Закона речь шла о совершенствовании только *организации* публичной власти, в связи с чем предусматривалось, что его принятие потребует обновления 34 федеральных конституционных (о Правительстве Российской Федерации, о Конституционном Суде Российской Федерации) и федеральных законов, а также принятие одного нового федерального закона (о Государственном совете Российской Федерации). Существенное расширение инициатором поправки содержания проекта Закона к второму чтению в Государственной Думе, касающейся также *функционирования* публичной власти, а также его дополнение в процессе общественного обсуждения потребовало столь же существенного расширения перечня нуждающихся в обновлении федеральных законов.

---

<sup>1</sup>Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Российская газета. 16 января 2020 г.

Во-вторых, порядок принятия Закона о поправке к Конституции потребовал существенно нового прочтения ст. 136 Конституции Российской Федерации, согласно которой изменения в её главы 3 – 8 (законы о поправках к Конституции) могут вноситься в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Этот порядок правомерно дополнен общероссийским голосованием, одновременно дополнен состав участников законодательного процесса<sup>1</sup>. Указанные изменения, казалось бы, отработанного механизма внесения поправок в главы 3-8 в Конституции, меняют конфигурацию принципа разделения властей и конституционный статус органов государственной власти, что неизбежно скажется на статусе и функциях их аппаратов.

В научной литературе отмечается, что качество законов и иных правовых актов часто оставляет желать лучшего. Лавинообразно растет удельный вес "поправочного законодательства", составляющего более половины от общего числа принятых парламентом законов. Это негативно влияет на эффективность правового регулирования и не позволяет добиваться максимального результата при проведении общественно значимых преобразований<sup>2</sup>.

В немалой мере качество отечественного законодательства зависит от Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, назначение которого заключается в том числе в содействии Государственной Думе в осуществлении возложенных на нее Конституцией функций. При том, однако, что содержание такого «содействия» не получило должной определенности, а механизм нуждается в развитии. Этим

---

<sup>1</sup>Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации» «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // 17 марта 2020 г. Российская газета – Федеральный выпуск № 56 (8110).

<sup>2</sup>Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 28.

обусловлена потребность в системном научном анализе роли Apparата Государственной Думы в законодательном процессе, его функций, статуса и ответственности.

Для науки традиционен значительный исследовательский интерес специалистов в области конституционного права России к законодательному процессу. Так, только за последние несколько лет был защищен ряд диссертаций, а также опубликованы монографии и учебники, посвященные законодательному процессу в Российской Федерации и в зарубежных государствах. В их числе кандидатские диссертации Ю.И. Абравитовой<sup>1</sup>, А.Н. Артамонова<sup>2</sup>, Т.П. Виноградова<sup>3</sup>, Д.Н. Кордик<sup>4</sup>, Е.А. Пискуновой<sup>5</sup>, Ю.В. Тороп<sup>6</sup> и др. Опубликованы монографии, учебники и учебные пособия А.И. Абрамовой<sup>7</sup>, А.Н. Артамонова<sup>8</sup>, Н.Н. Карпова<sup>9</sup>, Ю.И. Лейбо<sup>10</sup>, В.В. Маклакова<sup>11</sup>.

Однако за пределами внимания ученых остается вопрос о правовом регулировании участия Apparата Государственной Думы в законопроектной работе, обеспечении экспертизы, документооборота и других видов

---

<sup>1</sup>Абравитова Ю.И. Законодательный процесс в Государственной Думе России: теория и практика. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006.

<sup>2</sup>Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: на примере субъектов федерации Южного федерального округа. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013.

<sup>3</sup>Виноградов Т.П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. – М.: МГУ, 2018. 239 с.

<sup>4</sup>Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

<sup>5</sup>Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.

<sup>6</sup>Тороп Ю.В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006.

<sup>7</sup>Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы теории и практики. – М.: Юрист, 2005.

<sup>8</sup>Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Монография. – Ростов-на-Дону: РЮИ РПА, 2014.

<sup>9</sup>Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации. Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

<sup>10</sup>Лейбо Ю.И. Законодательный процесс в зарубежных странах. Уч. пособие. – М.: МГИМО-У, 2012.

<sup>11</sup>Маклаков В.В. Законодательный процесс в современной Франции. Уч. пособие. – М.: ИНИОН, 2014.

деятельности конституционно установленных субъектов законодательного процесса. Между тем активное фактическое участие в законодательном процессе аппаратов палат федерального парламента, прежде всего Аппарата Государственной Думы, несомненно. Фактически речь зачастую идет об участии в составлении законопроектов, т.е. юридически, логически и системно выверенном оформлении политически мотивированных предложений депутатов и их объединений.

Кроме того, в науке конституционного права образовался дисбаланс в изучении природы, функций, статуса вспомогательных аппаратов высших органов государственной власти России. Так, правовому регулированию участия Администрации Президента Российской Федерации в обеспечении исполнения и реализации главой государства своих конституционных полномочий, анализу общих вопросов правового статуса и функционирования указанного вспомогательного органа посвящен ряд диссертаций<sup>1</sup>.

Что же касается участия в законодательном процессе Аппарата Государственной Думы – государственного органа, осуществляющего правовое, организационное, экспертно-аналитическое и иное обеспечение функционирования членов указанной палаты российского парламента, комитетов и комиссий Государственной Думы – картина принципиально иная.

Несмотря на рост научного интереса к законодательному процессу в целом, нет ни одной защищённой диссертации, исследующей участие Аппарата Государственной Думы в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса. Это свидетельствует о том, что во многом остаются открытыми вопросы об актуализации содержания конституционно-

---

<sup>1</sup>Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2008; Осавелюк А.М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006; Петровский Д.Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005; Хараджиев М.Ф. Конституционно-правовое обеспечение деятельности главы государства Администрацией Президента Российской Федерации в сфере учета и анализа обращений граждан. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

правовых норм, посвященных нормированию законодательного процесса и участию в нем Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

По мнению диссертанта, недостаточная эффективность законодательного процесса, критерием которого является качество законов и возникающие в процессе их реализации проблемы, связаны не только с деятельностью Аппарата Государственной Думы или Аппарата Совета Федерации. Эти недостатки, связанные с качеством законов, во многом являются результатом отсутствия системного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в законотворчестве, диктуемого становлением "консенсусной демократии".

В связи с этим в литературе обращается внимание на потребность в проверке законопроектов на соответствие требованиям Конституции Российской Федерации. Как представляется, речь при этом идет не только о предварительном судебном конституционном контроле законов (Закон о поправке к Конституции от 14 марта 2020 года, существенно обновив ст. 125 Основного Закона, этот вопрос решил). Но и о возможности создания «специального органа» «с закреплением за ним законом консультативно-проверочных функций по предварительному контролю (на стадиях прохождения законопроекта)». Со смыслом такого предложения, целью которого – «добиться повышения качества законодательства путем институционального развития законодательного процесса, а также обеспечения желаемой продуктивности взаимодействия парламентского меньшинства с большинством» в законотворчестве<sup>1</sup>, – можно согласиться.

Но этого мало. Речь должна идти не «просто» о формально-юридическом соответствии принимаемых Государственной Думой актов Основному Закону, а об их соответствии *целям Конституции и ее существенно модернизируемым ценностям*. А это требует участия в такой предварительной проверке не

---

<sup>1</sup>Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. С. 15 – 16.

только юристов, но и экспертов в области экономики, финансов, социологии и других отраслей знаний. Подобная институционализация, в свою очередь, потребует должной нормативной ориентации аппаратов соответствующих органов власти.

Обозначенные проблемы и послужили первопричиной для обращения к теоретическим и практическим аспектам нормирования участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса.

**Теоретическая основа диссертации и степень разработанности её темы.** Теоретическую базу диссертационного исследования составили положения и выводы, содержащиеся в трудах ведущих российских, советских и зарубежных ученых, которые разработали теорию государства и права, основы конституционного и парламентского права в монографиях, учебниках и многочисленных научных статьях. Тем самым заложили теоретические основы учения о законодательной власти, истоках и особенностях становления и развития российского законодательного процесса, базовых его началах, а также отдельных стадиях законотворчества.

Среди отечественных авторов необходимо назвать таких крупных учёных, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, И.Н. Барциц, Ю.А. Дмитриев, В.В. Ершов, Т.В. Заметина, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, В.Т. Кабышев, С.В. Кабышев, И.А. Конюхова, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Н.М. Колосова, В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, В.Н. Корнев, А.А. Котенков, М.А. Краснов, М.А. Крутоголов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, В.М. Лебедев, М.А. Липчанская, В.О. Лучин, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, В.В. Невинский, А.М. Осавелюк, Л.А. Окуньков, А.Н. Писарев Г.А., Садовникова, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор, В.Л. Шейнис, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Л.М. Энтин, Ю.А. Юдин и другие.

Из зарубежных авторов следует назвать Ф. Ардана, М. Вебера, Ф.В. Люшера, Дж.П. Пфифнера, Л. Фридмэна, Л. Трайба и др., которые вслед за классиками конституционно-правовой мысли Дж. Локком, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье и другими мыслителями прошлого уделяли значительное внимание исследованию основ учения о государственной власти в целом, а также отдельным институтам конституционного права и законодательного процесса, включая институт парламента.

Проблематике принципа разделения властей, на котором строится законодательный процесс в демократическом государстве, целостности и принципам взаимодействия государственных органов в указанной сфере с учётом специфики формы правления современной России, посвящены докторские диссертации Б.П. Елисеева, В.И. Радченко, Г.Н. Чеботарева, кандидатские диссертации Ф.М. Аляутдинова, И.И. Бушуева, Л.И. Опритова, Т.В. Милушевой, В.И. Шевелёва и других.

Анализ научной литературы показывает, что отечественной юриспруденцией исследованы понятие правотворчества и его принципы, связь с законотворчеством. Раскрыто соотношение законотворческого и правотворческого процессов. Многочисленные литературные источники посвящены понятию законодательного процесса, анализируются процедуры подготовки и принятия законов, стадии законодательного процесса. Но участие в указанной деятельности Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо не исследовано вообще, либо является предметом фрагментарного анализа.

**Цель диссертационного исследования** состоит в том, чтобы на базе положений современной конституционно-правовой науки, действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики рассмотреть актуальные вопросы определения сущности и форм участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также его структурных подразделений в законодательном процессе. Выявить приоритетные направления организационно-правового

совершенствования его механизмов как одной из форм повышения эффективности законодательного процесса и качества принимаемых законов.

Для достижения поставленной цели предложено решить следующие **задачи**:

- определить понятие и структуру конституционно-правовых основ законодательного процесса в Российской Федерации;

- выявить и исследовать характерные черты и структуру правового регулирования отношений в законодательном процессе на современном этапе;

- определить критерии классификации субъектов законодательного процесса на федеральном уровне;

- раскрыть природу и формы участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе;

- проанализировать систему нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление законодательного процесса, показать их соотношение друг с другом, а также проанализировать сложившуюся правоприменительную практику в указанной сфере на основании решений Конституционного Суда;

- выявить возможные направления совершенствования законодательного процесса и предложить меры, направленные на развитие имеющихся механизмов функционирования Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законотворчестве.

**Объектом** исследования выступили отношения между участниками законодательного процесса, в том числе получившие юридическое оформление (правоотношения), а также юридически не урегулированные, но нуждающиеся в таком урегулировании (фактические отношения). Обращение к последним обусловлено объективно существующей необходимостью совершенствования законодательного процесса и форм участия в этом процессе Аппарата Государственной Думы.

**Предметом** данного исследования являются: нормы и принципы права, регулирующие правоотношения, связанные с участием разных субъектов в

законодательном процессе, в том числе Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания, а также правоприменительная практика в этой сфере; теоретические представления, сложившиеся в юридической литературе о формах участия разных субъектов в законодательном процессе и методах регулирования соответствующих отношений.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили: общенаучные методы (дедукция, индукция, синтез, анализ, системный анализ изучаемых явлений, результатов и законодательства, аналогия, обобщение), частно-научные методы (формально-юридический, системно-структурный, социологический, сравнительно-правовой, статистический), способствующие реализации познавательного интереса и достижению поставленной цели.

**Правовая база диссертации.** Положения и выводы диссертационного сочинения основываются на положениях Конституции Российской Федерации, прежде всего принципах демократического правового государства, народного суверенитета и разделения властей (ст. ст. 1, 3, 10), ее нормах, устанавливающих статус Государственной Думы и порядок осуществления парламентом законодательной функции, а также на их интерпретации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Узловые проблемы законодательного процесса в сравнительном плане анализировались по конституциям некоторых ведущих зарубежных государств.

Помимо Конституции Российской Федерации, правовую базу диссертации составили федеральные законы, акты Президента Российской Федерации, в том числе указы и распоряжения, легитимированные поправкой к Конституции, внесенной Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, акты палат Федерального Собрания, в том числе и прежде всего Регламент Государственной Думы, принимаемые комитетами Государственной Думы решения, а также правила и положения, установленные Аппаратом Государственной Думы.

Были проанализированы и другие правовые акты, имеющие отношение к обеспечению законодательного процесса в Российской Федерации, а также постановления Конституционного Суда РФ о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов.<sup>1</sup>

**Эмпирическая основа диссертации** сформирована с учетом анализа 14 решений Конституционного Суда Российской Федерации, статистических и аналитических материалов, примерных программ законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: VI созыва (2011 – 2016 гг.), которая содержала 7129 законопроекта, VII созыва (2016 – 2021 гг.) которая содержала 5500 поступивших законопроектов, из которых было рассмотрено Государственной Думой 4485 – 81,5%, в том числе в период весенней и осенней сессий 2019 года, весенней и осенней сессий 2020 года, в том числе в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, включающих соответственно 226 и 233 проектов федеральных законов<sup>2</sup>, материалов Экспертно-аналитического управления и заключений Правового управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, имеющих отношение к исследуемой теме.

Существенное теоретико-методологическое и эмпирическое значение имеют названное выше Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. и получившая его оценку практика принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что законодательный процесс рассматривается не только как упорядоченный процесс принятия законов, состоящий из ряда последовательных, логически завершённых этапов

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июня 2003 г. № 24 ст. 2431; от 3 мая 2004 г. № 18 ст. 1833; от 10 мая 2004 г. № 19 (часть II) ст. 1923 (с учетом поправки, опубликованной в Собрании законодательства Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 29; от 9 апреля 2012 г. № 15 ст. 1810, от 8 июля 2013 г. № 27 ст. 3647 и др.

<sup>2</sup>[https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34).  
Даты обращения: 10.04.2020 года и 30.09.2020 года.

от разработки законопроекта до введения его в действие в качестве закона, но и как комплексное и многоаспектное правовое явление, которое может пониматься в нескольких смыслах: как установленный конституционный порядок осуществления законодательной функции демократического правового государства, как совокупность системно упорядоченных норм публичного права, как особое конституционное правоотношение, статус субъектов которого, их взаимные права и обязанности установлены Конституцией, а также как деятельность парламента по созданию закона. Выявлена многосубъектность законодательного процесса, а также определены основы взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен недостаточной разработанностью в юридической науке. Ранее выполненные работы посвящены общей характеристике функционирования указанных институтов в Российской Федерации. В связи с этим впервые комплексно исследованы конституционно-правовые аспекты участия Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений в профессиональном организационно-правовом обеспечении законодательного процесса.

В результате диссертационного исследования были сформулированы **выводы и положения, которые вынесены на защиту:**

1. Понимание законодательного процесса как комплексного и многоаспектного правового явления. По мнению автора «законодательный процесс» может пониматься в следующих смыслах:

– установленный конституционный порядок осуществления законодательной функции демократического правового государства, содержание которой определяется принципами народовластия и разделения властей;

– совокупность системно упорядоченных норм публичного права, которая обычно толкуется как институт конституционного права, подотрасль

либо даже отрасль российского права. Принципиального значения для целей настоящего исследования обращение к анализу существа этих споров не имеет, за исключением одного: сама Конституция и федеральные законы – главные юридические формы выражения народного суверенитета, соответственно, законотворчество, осуществляемое независимо от исполнительной и судебной власти, есть неотъемлемая часть конституционного механизма консолидации воли различных частей общества, представленных в парламенте, в общую государственную волю, выраженную в законе о поправке к Конституции, федеральном конституционном законе или федеральном законе;

– особое конституционное правоотношение, статус субъектов которого, их взаимные права и обязанности установлены Конституцией. Наряду с непосредственно указанными в Конституции основными субъектами законодательного процесса в нем также участвуют субъекты «по уполномочию», в число которых входят Администрация Президента Российской Федерации, аппараты палат Федерального Собрания, Правительства, органов законодательной власти субъектов Федерации. Этот круг не остается неизменным. Конституционные органы, по праву участвующие в законодательном процессе, могут создавать органы, содействующие субъектам права законодательной инициативы в осуществлении их прерогатив (Рабочая группа по подготовке поправки к Конституции к рассмотрению в Государственной Думе, созданная распоряжением Президента Российской Федерации от 15 января 2020 г.).

– деятельность парламента по созданию закона, которая включает ряд последовательно сменяющих друг друга этапов (стадий) законодательного процесса: внесение законопроекта; рассмотрение законопроекта в парламентских комитетах и комиссиях; принятие закона Государственной Думой; одобрение принятого закона Советом Федерации; подписание и опубликование закона (промульгация).

Конституционная реформа 2020 года дополнила законодательный процесс предварительным судебным конституционным контролем Закона о поправке к Конституции, а также общероссийским голосованием, результатами которого определяется вступление данного Закона в силу, т.е. своеобразной формой ратификации.

2. Организационную основу законодательного процесса составляет базирующаяся на принципах права деятельность субъектов (органов государственной власти и должностных лиц), наделенных правом законодательной инициативы, полномочием на обсуждение законопроектов, их принятие, одобрение, подписание и опубликование законов, а также Аппарата Государственной Думы – вспомогательного государственного органа, статус и формы участия которого в осуществлении функций в законотворчестве устанавливаются прежде всего и главным образом Регламентом Государственной Думы.

3. Конституционно-правовые основы регулирования взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе основываются на системе принципов, которые составляют правовое основание участия Аппарата в соответствующих стадиях законодательного процесса в качестве субсидиарного субъекта, выполняющего квалифицированную профессиональную подготовительную работу (подготовка материалов к законопроекту, обеспечение проведения экспертиз, согласований соответствующих положений законопроектов и др.) для принятия законов Государственной Думой.

4. Обоснована необходимость изменения круга субъектов законодательной инициативы и внесения ясности в понимание ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации. В частности, едва ли оправдано признание права законодательной инициативы за отдельными сенаторами, состоящими в Совете Федерации, который позиционируется в качестве "палаты регионов". Субъекты Федерации в данной палате представлены двумя

представителями – от органов законодательной и исполнительной власти субъектов соответственно. Поэтому воля субъекта не может быть выражена одним сенатором, следовательно, законодательная инициатива может и должна быть результатом совпадающей воли обоих представителей субъекта Федерации.

Также нуждается в толковании Конституционным судом положение ст. 104 Конституции о праве законодательной инициативы депутатов Государственной Думы как коллективного права, принадлежащего не отдельному депутату, а депутатским группам и фракциям. Принятие такого предложения, разделяемого рядом известных ученых (С.А. Авакьян, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.), освободит Государственную Думу и ее Аппарат от заведомо юридически несостоятельных проектов, порой продиктованных «дефицитом внимания» к их инициаторам. В равной мере это явится гарантией от недобросовестного лоббирования.

Непосредственно в Конституции России нуждается в закреплении народная правотворческая инициатива. Возможно указание на приоритетный порядок рассмотрения законодательной инициативы главы государства. Следует также указать, что право законодательной инициативы принадлежит законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации не вообще, а *по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов*. Что же касается вопросов исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции), субъекты Федерации обладают правом законодательного *почина*.

5. Обосновано предложение различать в законодательной инициативе две формы: содержательную (формально-юридическую) и организационно-правовую. Содержательную форму законодательной инициативы составляют положения источников права, определяющие порядок, сроки и содержание первого чтения, внесённого субъектами законодательной инициативы проекта закона.

Организационно-правовую форму законодательной инициативы будут представлять действующие на основании соответствующих источников права субъекты законодательного процесса, осуществляющие функции по совершенствованию законопроекта и подготовке его к принятию. Одной из важнейших составляющих реализации организационно-правовой формы данной стадии законодательного процесса является контроль соответствующих субъектов законодательного процесса за соблюдением требований к оформлению необходимых документов. Этот, казалось бы, формальный момент в действительности является весьма важной гарантией демократического характера законодательного процесса.

6. На основании анализа законодательства и конкретизирующих его подзаконных актов аргументирована классификация субъектов законодательного процесса на первичные и производные. Первую группу составляют субъекты, перечисленные в ст. 104 Конституции Российской Федерации. В число производных субъектов законодательного процесса входят те органы и должностные лица, которые учреждаются субъектами законодательной инициативы для участия в законодательном процессе от их имени и по их поручению.

Предложенная классификация субъектов позволяет объяснить различие их правового статуса и особенности участия в законодательном процессе, выявить правовые основания участия в нём Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Среди субъектов законодательного процесса в Конституции производные субъекты не называются, но реально активно в нём участвуют.

7. Предложено субъекты, участвующие в законодательном процессе, исходя из их правового статуса, поделить на несколько видов: государственные органы: а) наделённые властными полномочиями (Президент РФ, Правительство РФ, Минюст) и не наделённые властными полномочиями (Администрация Президента РФ, Аппарат Государственной Думы) и б) общественные органы (Общественная палата); по степени

обязательности даваемых заключений – а) органы, дающие заключения на законопроекты, которые требуют их учёта в Государственной Думе (Правительство) и б) органы, заключения на законопроекты которых носят не обязательный характер (Администрация Президента, аппараты Правительства и палат Федерального Собрания).

Особое место в числе потенциальных участников законодательного процесса занимает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вопрос заключается не в наделении ЦИК России правом законодательной инициативы, как предлагают некоторые ученые (А.Е. Любарев). Такое наделение неизбежно приведет к перекройке избирательного законодательства в угоду текущему политическому моменту. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме – граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ нуждается в закреплении функция организации и проведения общероссийского голосования.

8. На основе проведённого анализа законодательства и научной литературы обоснована классификация функций аппаратов комитетов Государственной Думы в обеспечении законодательного процесса (исходя из основных направлений их деятельности):

- обеспечение (под руководством депутатов) согласования волей субъектов, заинтересованных в формулировании содержания текста законопроекта для его последующего принятия палатой (достижение консенсуса в правопонимании и будущем применении принятого закона);

- обеспечение проверки качества содержания текста законопроекта (проверка юридико-технического и лингвистического качества содержания текста законопроекта, обеспечение проведения по ним необходимых экспертиз (правовой, антикоррупционной и др.);

- обеспечение поддержки содержания текста законопроекта органами власти, гражданами и другими субъектами, которым предстоит осуществлять

реализацию принятых законов (предотвращение наступления деструктивных последствий разновекторного понимания будущего закона);

- организационное и юридическое сопровождение законопроекта на предшествующей пленарному заседанию Государственной Думы стадии для принятия политического решения по законопроекту (подготовка пакета документов для рассмотрения Советом Государственной Думы и включения в Порядок работы Государственной Думы), а также на стадии его рассмотрения в заседаниях палаты Парламента.

Указанные виды функций вытекают из логики и последовательности стадий законодательного процесса в Государственной Думе, установленных Конституцией Российской Федерации и конкретизированных в положениях Регламента Государственной Думы.

9. Обосновано предложение о внесении в главу 12 Регламента Государственной Думы «Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение» новую статью, закрепляющую участие Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания в подготовке проектов федеральных законов, внесённых в Государственную Думу в порядке народной законодательной инициативы, в подготовке к рассмотрению их на пленарных заседаниях Государственной Думы в рамках соответствующих чтений, и обязанность Правового управления Аппарата Государственной Думы проводить их правовую и лингвистическую экспертизу. Такая экспертиза не может ограничиваться констатацией ошибок, противоречий или иных недостатков, но должна также содержать указание на способы преодоления пороков заявленной инициативы.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Выводы, теоретические конструкции и практические рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в качестве основы для проведения других научных исследований в указанной сфере.

Также, они могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства в сфере законодательного процесса, в деятельности органов государственной власти Российской Федерации и других субъектов законодательной инициативы. Для разработки методических рекомендаций подготовки государственных служащих и повышения их квалификации.

Кроме того, в практической деятельности государственными служащими Аппаратов комитетов и фракций в Государственной Думе, в частности: при организации подготовки предложений в план законопроектной работы и работы экспертных советов фракции, в порядок уведомления депутатом, входящим во фракцию, о законопроекте, подготовленном им к внесению в Государственную Думу; в ходе разработки вопросов, связанных с применением норм конституционного права, регулирующих особенности законодательного процесса в работе государственных служащих Аппарата фракции; в процессе аналитической работы при подготовке тематических обзоров и статистических справок, связанных с анализом законопроектной работы и конституционно-правовым регулированием участия Аппарата фракции в законодательном процессе; в процессе профессиональной самоподготовки государственных служащих Аппарата фракции.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании таких спецкурсов, а также факультативных и дополнительных учебных дисциплин, как «Конституционное право зарубежных стран», «Российское парламентское право», «Законодательный процесс» в юридических и других гуманитарных образовательных организациях высшего образования, а также при разработке спецкурсов, написании курсовых и выпускных квалификационных работ по данной тематике.

**Степень достоверности результатов исследования** обеспечивается разносторонним анализом достижений юридической науки в предметной

области исследования, а также разнообразием избранной методики научного осмысления теоретической, правовой и эмпирической основы диссертации.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре конституционного права им. Н.В. Витрука Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Российский государственный университет правосудия", где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные положения и выводы, сформулированные в диссертации, внедрены в практической работе аппаратов Фракции ВПП «Единая Россия» и Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, отражены в опубликованных статьях, изложены в научных сообщениях на кафедре.

Материалы исследования используются в учебном процессе кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия».

По теме диссертационного исследования опубликовано шесть научных работ, в том числе четыре – в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

**Структура и содержание диссертации.** Особенности научного подхода к разрешению проблемы, объект, предмет и цели исследования предопределили внутреннюю логику и структуру диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

## **Глава 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. Законодательный процесс как процесс формирования общей государственной воли и процедура принятия закона: содержание понятий и принципы**

Обычно, когда создают научное исследование о законодательном процессе, начинают изложение с основных понятий и принципов, лежащих в основе указанного социального явления<sup>1</sup>. В нашем случае, когда речь идёт об участии в законодательном процессе Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, подобный приём затруднителен. Не только потому, что Аппарат Государственной Думы не является представительным органом государственной власти Российской Федерации, но и потому, что указанный государственный орган является одним из самых новых по времени своего появления в правовой действительности. По этой причине в отечественной науке конституционного права не сложилось однозначного представления о его правовом статусе и месте в системе государственного аппарата.

Поэтому необходимо показать законодательный процесс не только как форму реализации конституционного принципа народовластия, но и как процесс формирования общей государственной воли в процедуре принятия закона. А затем – также роль и место Аппарата Государственной Думы

---

<sup>1</sup>См., например: Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: на примере субъектов федерации Южного федерального округа. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. С. 16; Виноградов Т.П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. – М.: МГУ, 2018. С. 108; Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2005. С. 11; Эбзеев Б.С., Айбазов Р.А., Краснорядцев С.Л. Глобализация и государственное единство России / Отв. ред.: Эбзеев Б.С. – М.: Формула права, 2006; Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 2006. С. 59, 60.

Федерального Собрания Российской Федерации в системе взаимодействия субъектов законодательных отношений.

Тем более что основные изменения концепции закона в Российской Федерации в настоящее время идут по пути «все большей ассимиляции законодательства с иными социальными регуляторами (мораль, этика, обычаи, традиции, религия), замещения последних правовыми нормативами. Это делает необходимым углубление и расширение не только правовой, но и социально-нравственной, профессиональной, религиозной, культурно-исторической адекватности законопроектов»<sup>1</sup>.

Данное обстоятельство с особой настоятельностью требует от всех, без исключения, участников законодательного процесса объединения усилий на формирование общей государственной воли не только в процедуре принятия закона, но в ещё большей степени – в формулировании его положений.

Этому во многом способствует и сама правовая природа законодательного процесса, которая зиждется на ряде конституционных принципов. Важнейшими из них являются принципы народовластия, свободных выборов и разделения властей (ст. 3 и 10 Конституции). В соответствии с конституционным принципом народовластия носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Не случайно поэтому, давая определение понятия Российского парламента, ст. 94 Конституции России установила, что Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

---

<sup>1</sup>Синюков В.Н. Законодательство в России: проблемы социальной интеграции // LexRussica. 2018. № 10 (143). С. 19.

Анализируя положения ст. 94 Конституции России, Б.С. Эбзеев справедливо указывает, что она «в этих положениях определённо указывает на две задачи парламента – законодательствование и представительство многонационального народа Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Термин «представительный» в указанном понятии указывает на способ формирования Федерального Собрания, а также на непосредственную форму реализации конституционного принципа народовластия – выборы.

Термин «законодательный» указывает на то, что Федеральное Собрание – орган государственной власти, осуществляющий свои полномочия на основе принципа разделения властей, поскольку в соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Из этого следует, что в разных ветвях государственной власти Российской Федерации представлены разные социальные интересы, которые в законодательном процессе могут добиться своей реализации путем поиска и выработки компромиссных формулировок тех или иных положений закона. Тем самым в федеральных законах формируется общая государственная воля.

Думается, с этим расчетом разработчики проекта Конституции Российской Федерации формулировали положения её ст. 104, установившей, что «право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит

---

<sup>1</sup>Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. – М.; Норма, 2013. С. 395.

также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения»<sup>1</sup>.

Таким образом, право внести законопроект в Государственную Думу и отстаивать содержащиеся в нём формулировки на всех последующих стадиях законодательного процесса принадлежит Президенту Российской Федерации (через прямые всеобщие выборы и особенности правового статуса он выражает общенациональные и общегосударственные интересы), Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации (через особенности формирования палаты, особенности её правового статуса и статуса её членов ими выражаются интересы субъектов Федерации), депутатам Государственной Думы (благодаря применению смешанной избирательной системы выборов депутатов Государственной Думы, они выражают политико-территориальные и общесоциальные интересы граждан), Правительству Российской Федерации, а также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения (в соответствии с принципом разделения властей указанные органы государственной власти выражают интересы исполнительной и судебной ветвей федеральной государственной власти). В лице законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в законодательном процессе представлены интересы законодательной ветви власти субъектов Российской Федерации, а также граждан России, проживающих на их территории.

В этой связи невозможно не согласиться с Б.С. Эбзеевым в том, что «Конституция РФ одновременно предусматривает рациональную организацию политического процесса и обеспечение политического единства народа в условиях не только разделения властей, но также многопартийности и политического плюрализма»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>2</sup>Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. С. 394.

Помимо положений Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы необходимость формирования общей государственной воли получила юридическое закрепление в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Например, в постановлениях Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 г. № 18-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации "Православная партия России" и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина"<sup>1</sup>, от 01.02.2005 г. № 1-П "По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия"<sup>2</sup>, от 21.12.2005 г. № 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан"<sup>3</sup> указано на необходимость достижения баланса в защите соответствующих конституционных ценностей.

Некоторые известные ученые вопрос о настоятельной необходимости формирования общей государственной воли вообще, а не только в законодательном процессе, справедливо ставили еще на стадии подготовки проекта действующей Конституции России. По их мнению, это должно совершаться путем согласования воли конкретных субъектов конституционных правоотношений, утверждая, что «в мире – и в доктрине, и в практике – господствует концепция равновесия прав индивида и различных

---

<sup>1</sup><http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12037963/> (дата обращения: 21.09.2018).

<sup>2</sup><http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6070028/> (дата обращения: 21.09.2018).

<sup>3</sup>СЗ РФ. 2006. № 3.Ст. 336.

социальных общностей, в том числе и политических общностей каковым является государство»<sup>1</sup>.

О важности и актуальности процесса формирования общей государственной воли в законодательном процессе свидетельствует также то, что она возникла уже достаточно давно. Более того, она актуальна не только для законодательного процесса Российской Федерации. Похоже, это общемировая проблема. Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, «в знаменитой французской Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. вполне определённо проявилось двоякое понимание смысла обязанностей индивида, выросшее из логики общественного согласия. Во-первых, обязанности представляют собой ограничение произвола индивида, поскольку они устанавливают «имманентные пределы свободы»... Во-вторых, указанная Декларация в целях сохранения общественного согласия предусмотрела возможность запрета действий индивидов, “вредных для общества”»<sup>2</sup>.

Уже значительно позже, во второй половине XX века, дальнейшее развитие и юридическое оформление указанная концепция получила в конституционном закреплении статуса социального государства. Например, в соответствии с положениями Конституции России она означает, что Российское государство – фактор общественного благополучия, основывающегося на принципах социального равенства, солидарности и взаимной ответственности членов общества, которые невозможно в полной мере осуществить, минуя законодательный процесс.

Именно «взвешенная социальная политика государства, как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, – преследует цель равномерного содействия благу всех граждан и распределения материальных тягот пропорционально их экономическому потенциалу. Политика социального государства направлена на создание юридических, организационных,

---

<sup>1</sup>Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. – М.: Юрид. лит., 1996. Т. 16. С. 44.

<sup>2</sup>Эбзеев Б.С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть I // Государство и право. 2018. № 3. С. 40.

экономических условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>1</sup>.

Более подробно о всесторонней реализации формирования общей государственной воли посредством солидарности, в том числе и в рамках законодательного процесса можно узнать в трудах Б.С. Эбзеева<sup>2</sup>.

Если же говорить об определении места Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не только в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса, но и в формировании ими общей государственной воли, то необходимо дать определенную предварительную оценку. Прежде всего, необходимо проанализировать правовой статус, а также участие федеральных органов государственной власти, должностных лиц и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, в качестве субъектов в указанной процедуре. А также проанализировать роль Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в обеспечении их деятельности, как в самом законодательном процессе, так и в формировании указанными органами и должностными лицами – субъектами законодательного процесса, общей государственной воли в ходе выработки формулирования тех или иных положений законопроекта на разных этапах законодательного процесса.

Во-первых, потому что в отечественной правовой литературе и правоприменительной практике нет однозначного определения видов субъектов законодательного процесса и единообразного их участия в законотворчестве. В частности, многие авторы отмечают, что в практике

---

<sup>1</sup>Эбзеев Б.С., Осавелюк А.М. Основы Конституции Российской Федерации: учебное пособие / под общ. ред. Б.С. Эбзеева. – М.: Проспект, 2016. С. 192.

<sup>2</sup>См., например: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. – М.; Норма, 2013. С. 192 – 227; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. – М.: Проспект, 2013. С. 8 – 23; он же. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М.: Норма, 2011. С. 40 – 62; он же. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 336.

законодательного процесса сложился порядок, который вызван множественностью источников законодательной инициативы, причем лица и организации, занимающиеся разработкой и согласованием проектов законов, действуют изолированно и некоординированно. Поэтому нередко возникают проблемы, препятствующие увязке законодательного процесса в единое целое и не способствующие сосредоточенной работе субъектов над конкретными законопроектами<sup>1</sup>.

Еще один пример указанных проблем, приводимый в юридической литературе – «дифференцированное» на практике отношение к одинаковому конституционно-правовому статусу субъектов законодательной инициативы. Так в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации, в отличие от Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, которые обладают правом вносить законопроекты в Государственную Думу только по вопросам их ведения, законодательные органы субъектов РФ вносят, как и Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Правительство Российской Федерации законопроекты по любому вопросу. На практике же законопроекты, внесенные законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации стали «законами не более 4 – 5 % от всех законов, внесенных ими в Государственную Думу, например, первого – третьего созывов»<sup>2</sup>.

Более того, не только фактически, но и с юридической точки зрения в отношении вопроса равного статуса законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации с Президентом России, Советом Федерации и Правительством Российской Федерации, как субъектами законодательной инициативы, необходим определенный анализ.

В соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации субъектами права законодательной инициативы являются «Президент

---

<sup>1</sup>Топорнин Б.Н., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. и др. Сравнительное конституционное право. – М., 1996. С. 570.

<sup>2</sup>См.: Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. Учебное пособие для студентов вузов. – М., 2007. С. 162.

Российской Федерации, Совет Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. Равноправные субъекты права законодательной инициативы, то есть имеющие право вносить в Государственную Думу законопроекты по любому вопросу.

Если же соотнести содержание ст. 104 Конституции Российской Федерации с содержанием таких статей Конституции, как например, 71, 72 и 73, то к равноправию субъектов права законодательной инициативы возникают вопросы. Поскольку в соответствии с положениями ст. 71 Конституции в исключительном ведении Российской Федерации находится регулирование ряда вопросов, насчитывающих 18 пунктов. Трудно предположить, чтобы по указанным вопросам с законодательной инициативой выступили законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Также трудно предположить, что по вопросам, отнесённым ст. 73 Конституции России к ведению субъектов Федерации Федеральное Собрание Российской Федерации будет принимать федеральные законы. В связи с тем, что ст. 73 Конституции установила: вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Методом исключения можно прийти к заключению, что законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации могут выступать субъектами права законодательной инициативы по предметам ведения и компетенции, установленным ст. 72 Конституции России. Поскольку в соответствии с её положениями в совместном ведении

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится регулирование ряда вопросов, насчитывающих 15 пунктов.

Следует также отметить, что и к самой Государственной Думе, как к законодательному органу Российской Федерации, у некоторых исследователей сложилось, на наш взгляд, в корне неправильное отношение. Так, некоторые авторы (без учёта зарубежного опыта деятельности законодательного органа государства, а также без оглядки на реалии и положения самой Конституции Российской Федерации) пишут, что невозможность для Государственной Думы оказывать влияние на Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации и, наоборот, возможность её роспуска Президентом Российской Федерации приводят к тому, что законодательная власть в России оказывается в подчинённом положении по отношению к исполнительной и разделение властей существенно нарушается. При этом неправомерно ссылаются на положения ст. 111 и 117 Конституции<sup>1</sup>.

Анализируя позицию, обозначенную в предыдущем абзаце, прежде всего, следует отметить, что Конституция Российской Федерации Президента России к исполнительной власти не относит. В соответствии со ст. 110 Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Президент Российской Федерации, как глава государства (в соответствии с положениями этой же статьи Конституции), вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент

---

<sup>1</sup>См.: Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. – М., 1997. С. 378, 382.

Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. То есть, в указанной ситуации, правовой статус Президента Российской Федерации выше, чем у Правительства Российской Федерации и Государственной Думы.

О том, что отношения Государственная Дума – Правительство Российской Федерации носят паритетный, а не односторонний (в пользу Правительства) характер свидетельствуют также положения ч. 1 ст. 109 Конституции Российской Федерации. В соответствии с её положениями Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации только в случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации.

О паритетности отношений между законодательной и исполнительной властью свидетельствует также то, что в случае роспуска Государственной Думы:

- Президент Российской Федерации обязан назначить дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска;

- Конституция Российской Федерации запрещает Президенту Российской Федерации повторно распускать Государственную Думу в течение года после ее избрания;

- Президенту Российской Федерации Конституция запрещает распускать Государственную Думу с момента выдвижения ею обвинения против него до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

- Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации (ст. 109 Конституции).

Если же обратиться к практике и конституционным положениям зарубежных государств, то там требования (при сопоставимой с российской формой правления) к отношениям между главой государства и парламентом

более жесткие. Например, в соответствии со ст. 12 Конституции Франции Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального собрания<sup>1</sup>. Для этого ему, в отличие от России, нет надобности в течение трёх месяцев ожидать выражения Государственной Думой повторного вотума недоверия Правительству.

Статья 88 Конституции Италии: Президент Республики может, заслушав председателей палат, распустить обе палаты или одну из них. Он не может использовать это право в последние шесть месяцев своих полномочий, если они не совпадают полностью или частично с последними шестью месяцами легислатуры<sup>2</sup>.

Статья 68 Основного закона Федеративной Республики Германии установила, что «если ходатайство федерального Канцлера о выражении ему доверия не встретит согласия большинства членов Бундестага, Федеральный Президент может по предложению Федерального Канцлера в течение двадцати одного дня распустить Бундестаг. Право на роспуск утрачивается, как только Бундестаг большинством своих членов изберет другого Федерального Канцлера. Между предложением о выражении доверия и голосованием должно пройти сорок восемь часов»<sup>3</sup>.

В этой связи мы разделяем позицию тех авторов, которые считают, что законодательные органы влияют на развитие Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, определяют компетенцию других государственных органов, способствуют развитию политической и правовой активности граждан. Они участвуют в обеспечении территориальной целостности Российской Федерации, определении правового статуса ее субъектов. Всем этим обусловлена значимость законодательных

---

<sup>1</sup><https://worldconstitutions.ru/?p=138> (дата обращения: 12.03.2018).

<sup>2</sup><http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki> (дата обращения: 12.03.2018).

<sup>3</sup><https://worldconstitutions.ru/?p=155> (дата обращения: 12.03.2018).

органов и научных исследований, посвященных их формированию и деятельности<sup>1</sup>.

Во-вторых, потому, что, как справедливо указывают некоторые учёные, «некачественные законы, юридические коллизии, пробелы в законах имеют место, прежде всего из-за проблем, касающихся организации законотворчества»<sup>2</sup>.

Одной из причин указанного явления является несоблюдение процедуры согласования законопроектов с заинтересованными субъектами законодательного процесса. В частности, А.Н. Чертков в качестве наглядного примера существования подобной проблемы приводит несоблюдение процедуры согласования проекта Земельного кодекса Российской Федерации с субъектами Российской Федерации. В качестве «ответной меры» органы государственной власти 40 субъектов Российской Федерации прислали отрицательные заключения на проект указанного Кодекса. Но федеральный законодатель проигнорировал этот факт: Земельный кодекс Российской Федерации был принят<sup>3</sup>.

Следует согласиться также с авторитетным мнением А.А. Муравьева о том, что «неработанность проблем политико-правовых отношений центра и регионов негативно сказывается на управленческой практике, ведет к выбору неэффективных решений»<sup>4</sup>.

По мнению С.А. Авакьяна «Парламент может в определённых рамках и формах выполнять задачи объединения, содействия и организационно-методической помощи в отношении нижестоящих представительных органов,

---

<sup>1</sup>Гранкин И.В. Проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности законодательных органов в Российской Федерации. Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М. – 2006.

<sup>2</sup>Петров А.И. Законотворчество как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2007. С. 11.

<sup>3</sup>См.: Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. – М., 2005. С. 119.

<sup>4</sup>Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления. М.: Изд-во РГТЭУ, 2003. С. 68.

разумеется, не покушаясь на их самостоятельность»<sup>1</sup>. С данным мнением известного учёного можно согласиться только частично. Поскольку законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации нижестоящими по отношению к Государственной Думе не являются, а будучи законодательными органами, и не могут являться. Это противоречило бы конституционному принципу разграничения предметов ведения и полномочий (ст. 5 Конституции).

Государственная Дума может выполнять и выполняет задачи объединения усилий всех субъектов законодательного процесса в формировании общей государственной воли в процессе принятия закона. Например, она оказывает содействие и организационно-методическую помощь в законодательном процессе законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Федерации, в том числе, своим авторитетом, высокой квалификацией депутатского корпуса и сотрудников аппарата.

В-третьих, поскольку формально ни Администрация Президента Российской Федерации, ни аппараты Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации среди субъектов законодательной инициативы и законодательного процесса не значатся, поэтому необходимо предварительное изучение юридического основания участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе.

Что касается первой части указанного вопроса, т.е. субъектов законодательной инициативы и законодательного процесса, то этот вопрос вызывает значительный научный интерес многих современных отечественных исследователей<sup>2</sup>. Не только потому, что ст. 104 Конституции Российской

---

<sup>1</sup>См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России / С.А. Авакьян. – М.: Российский издат. дом, 1999. С. 31 – 32.

<sup>2</sup>См., например: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т.2. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М. 2014. С. 613 – 638; Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011; Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском

Федерации, в отличие от конституций многих зарубежных государств<sup>1</sup>, закрепляет значительно больший круг субъектов законодательной инициативы, но и потому, что круг субъектов законодательного процесса не сводится только к субъектам законодательной инициативы. На содержание указанной проблемы оказывают влияние различные факторы, например, форма государственного устройства.

Данные факторы оказывают разное воздействие на скорость принятия законов, их количество в течение определённого периода времени (как правило, сессии), способы согласования интересов заинтересованных сторон, качество содержания законов и др.

Так в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации субъектами права законодательной инициативы являются Президент Российской Федерации, Совет Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения<sup>2</sup>.

В соответствии с указанными положениями Конституции Российской Федерации ст. 103 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятого Постановлением от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (с последующими изменениями) «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,<sup>3</sup> также называет указанных субъектов.

---

конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 13 – 20.

<sup>1</sup>Например, ст. 39 Конституции Франции, ст. 71 Конституции Италии, ст. 76 Основного закона ФРГ и др. устанавливают, что законодательная инициатива, как правило, принадлежит правительству (премьер-министру) и членам парламента // Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>3</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 12.03.2018; дата обращения: 18.12.2020).

Исследуя столь разнообразный круг субъектов законодательной инициативы по количеству и правовому статусу, исследователи приходят к разным выводам. В частности, А.Н. Артамонов, отмечает, что качество принимаемых законодательным органом законов и отдельных их положений зависит от эффективности участия в законотворческом процессе всех его субъектов. При этом действующее законодательство предусматривает различные формы такого участия в зависимости от стадии процесса и вида его субъекта<sup>1</sup>.

По мнению других авторов, законотворческий процесс может осуществляться неограниченным кругом лиц (в том числе субъектами права законодательной инициативы, различными элементами гражданского общества, отдельными гражданами и пр.) и охватывать деятельность различных органов и лиц в ходе подготовительных работ, а также в дальнейшем – на различных стадиях законодательного процесса<sup>2</sup>.

Некоторые авторы по-другому, но также формально-механически подходят к определению состава субъектов права законодательной инициативы. Это проявляется в том, что они чисто механически «суммируют» субъекты права законодательной инициативы, указанные в ст. 104 Конституции Российской Федерации. И, в зависимости от количества субъектов Российской Федерации в тот или иной период времени существования Российского государства у них, формально, получается от 705 до 723 субъектов права законодательной инициативы<sup>3</sup>. Подобный

---

<sup>1</sup>Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: на примере субъектов федерации Южного федерального округа. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. С. 9.

<sup>2</sup>Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 13 – 20; Хамуков А.В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 46 – 49.

<sup>3</sup>См., например: Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации [Текст]: курс лекций / И.В. Гранкин. – 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. ИНФРА-М. С. 185; Надеев Р.К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. М.: Издательство МГУ, 2005. С. 43; Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е.

формальный подход не может с достаточной точностью и полнотой охарактеризовать активность субъектов законодательной инициативы в Государственной Думе.

Думаем, будет правильно определять состав субъектов права законодательной инициативы, указанных в ст. 104 Конституции Российской Федерации не путём их механического «суммирования» в надежде получить впечатляющие цифры, а отношения к ним, как к видам субъектов права законодательной инициативы. Основанием для данного предложения является статистика законодательной деятельности разных субъектов права законодательной инициативы за продолжительный период времени.

Например, И.В. Гранкин приводит следующие цифры: законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации «с 1995 по 2005 г. в Государственную Думу внесли 3305 законопроектов. При этом к началу 2006 г. на рассмотрении Государственной Думы находилось 2892 проекта, но законами стали всего лишь 110»<sup>1</sup>.

Не будем касаться эффективности и качества законопроектной деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации как субъектов права законодательной инициативы. Это тема выходит за рамки данного исследования. Но из приведённых в предыдущем абзаце сведений получается, что в течение 11 лет все субъекты Федерации (суммарно) вносили в Государственную Думу 300 законопроектов в год. То есть, каждый субъект Российской Федерации вносил в Государственную Думу в среднем по 3,45 законопроекта в год.

Не произошло принципиальных изменений и в последующие годы работы Государственной Думы. Например, диаграмма прохождения законов и законопроектов в Государственной Думе VI созыва (2011 – 2016 гг.), подготовленная Аналитическим управлением Государственной Думы, показывает, что в VI созыве законодательными органами субъектов

---

Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. Учебное пособие для студентов вузов. – М., 2007. С. 114.

<sup>1</sup>Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации. С. 188.

Российской Федерации как субъектами права законодательной инициативы, внесено (или перешло из предыдущих созывов) 1869 законопроектов. Из них было принято Государственной Думой 134 закона<sup>1</sup>.

Получается, что с учетом перешедших из предыдущих созывов законодательных проектов законодательными органами субъектов Российской Федерации ежегодно вносилось в Государственную Думу 373 законопроекта, т.е. каждый субъект Федерации вносил в среднем по 4 законопроекта.

Если же хотя бы немного коснуться эффективности подобной законопроектной работы законодательных органов субъектов Российской Федерации, то получается, что ежегодно Государственная Дума принимала в среднем 0,3 закона внесённого одним из них.

Исследуя столь разнообразный круг субъектов законодательной инициативы по количеству и правовому статусу, установленных Конституцией Российской Федерации, их анализ другими исследователями<sup>2</sup>, а также сравнивая столь широкий и разнообразный круг субъектов законодательной инициативы в России с аналогичными положениями зарубежных конституций, мы приходим к определенным выводам.

Один из них состоит в том, что широкий круг субъектов законодательной инициативы является одной из причин принятия неэффективных законов. Поскольку каждому из субъектов законодательной инициативы нет надобности предварительно обсуждать и согласовывать свой вариант текста с другими субъектами законодательной инициативы.

Процедуру законодательного процесса и качество принимаемых федеральных законов можно было бы улучшить не только путём обсуждения

---

<sup>1</sup>Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. – М., 2016. С. 8.

<sup>2</sup>См., например: Ширяев Ю. Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2006; Виноградов Т.П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. – М.: МГУ, 2018; Петров А.И. Указ. раб.

и согласования текста законопроекта, но и изменением порядка реализации законодательной инициативы. Имеется в виду уменьшение количества единоличных субъектов, обладающих правом законодательной инициативы (сенаторов Российской Федерации), нацеленное на повышение качества содержания вносимых законопроектов. Субъекты Федерации в данной палате представлены двумя представителями - от органов законодательной и исполнительной власти субъектов, соответственно. Поэтому воля субъекта не может быть выражена одним сенатором Российской Федерации, следовательно, законодательная инициатива может и должна быть результатом совпадающей воли обоих представителей субъекта Федерации.

Мы солидарны, например, с тем, что отмечают авторы учебного пособия «Законодательный процесс в зарубежных странах»: в целом ряде государств право законодательной инициативы принадлежит не отдельно взятым депутатам, как в России, а группе депутатов определённой численности. В разных государствах численность таких групп депутатов может быть разной, но это обязательно группа, а не отдельный депутат<sup>1</sup>.

Например, в Германии для выдвижения законопроекта из среды бундестага необходима поддержка со стороны той или иной фракции или, по меньшей мере, 5 % депутатов (30 человек), во Франции – 60 депутатов Национального собрания или 60 сенаторов, в Латвии – группы депутатов в количестве не менее 5 человек, в Китае – группы депутатов в количестве 30 человек, в Японии группы депутатов в количестве не менее 20 человек Палаты представителей и не менее 10 членов Палаты советников и т.д.<sup>2</sup>

Подобные требования регламентов палат зарубежных парламентов не только «уменьшают» количество субъектов законодательной инициативы путём их объединения в группы определённой численности, но и требуют предварительного согласия с содержанием предлагаемого в качестве законодательной инициативы законопроекта. Сказанное требует не только

---

<sup>1</sup>Лейбо Ю.И. и др. Законодательный процесс в зарубежных странах. Уч. пособие. – М.: МГИМО-У, 2012. С. 7.

<sup>2</sup>Там же. С. 7, 18.

определённой консолидации, но и свидетельствует о социальной поддержке законопроекта. Более того, в конечном итоге, это может положительно отразиться не столько на скорости согласования его содержания при обсуждении в палатах и их комитетах в ходе парламентских чтений, сколько на процессе формирования общей государственной воли и процедуре принятия закона. Тем более что указанная предварительная консолидация может повысить эффективность реализации принятого закона.

Таким образом, чтобы исключить, или хотя бы уменьшить масштаб неэффективности законов мы предлагаем изменить круг субъектов законодательной инициативы и внести ясность в понимание ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации. В частности, едва ли оправдано признание права законодательной инициативы за отдельными сенаторами, состоящими в Совете Федерации, который позиционируется в качестве "палаты регионов". Субъекты Федерации в данной палате представлены двумя представителями – от органов законодательной и исполнительной власти субъектов соответственно. Поэтому воля субъекта не может быть выражена одним сенатором, следовательно, законодательная инициатива может и должна быть результатом совпадающей воли обоих представителей субъекта Федерации.

Также нуждается в толковании Конституционным судом положение ст. 104 Конституции о праве законодательной инициативы депутатов Государственной Думы как коллективного права, принадлежащего не отдельному депутату, а депутатским группам и фракциям. Принятие такого предложения, разделяемого рядом известных ученых (С.А. Авакьян, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.), освободит Государственную Думу и ее Аппарат от заведомо юридически несостоятельных проектов, порой продиктованных «дефицитом внимания» к их инициаторам. В равной мере это явится гарантией от недобросовестного лоббирования.

Непосредственно в Конституции России нуждается в закреплении народная правотворческая инициатива. Возможно указание на приоритетный

порядок рассмотрения законодательной инициативы главы государства. Следует также указать, что право законодательной инициативы принадлежит законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации не вообще, а *по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов*. Что же касается вопросов исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции), субъекты Федерации обладают правом законодательного *почина*. Аналогичные изменения потребуется внести в содержание ст. 103 Регламента Государственной Думы, которое напрямую связано с содержанием ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации и вытекает из него.

Следует отметить, что некоторые авторы конституционно-правовых исследований предпринимают попытку классификации субъектов законодательного процесса (в зависимости от его стадии и степени выражения их воли): одни выражают её «в активной или пассивной форме», другие могут, но не обязаны это делать, что дает возможность классифицировать их на обязательные и возможные (допустимые)<sup>1</sup> субъекты законодательного процесса.

Что касается второй части указанной проблемы, т.е. места Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса, необходимо отметить следующее. Анализируя указанные выше научные позиции, мы разделяем точку зрения тех авторов, которые считают, что субъекты законодательного процесса различаются в зависимости от формы их участия в нём, в зависимости от стадии процесса и вида самого субъекта.

Вместе с тем, мы не можем согласиться с теми авторами, которые утверждают, что законотворческий процесс может осуществляться неограниченным кругом лиц. Поскольку они участвуют в нём не по своей воле, а на основании положений соответствующего законодательства, что, естественно, ограничивает и их состав, и степень участия в законодательном

---

<sup>1</sup>Артамонов А.Н. Указ. раб. С. 20.

процессе. По этому вопросу можно говорить только об относительно ограниченном круге субъектов законодательного процесса.

Относительно же предложения о классификации субъектов на обязательных и возможных (допустимых), мы считаем, что данная позиция лишена достаточных юридических оснований. Поскольку, если обратиться к упоминавшейся нами ст. 104 Конституции Российской Федерации, то ни один из приведённых в ней субъектов законодательной инициативы (соответственно, и процесса) не может быть однозначно отнесён к числу обязательных. Каждый из них участвует в законодательном процессе по своей воле, в той степени и в то время, какое сочтёт для себя удобным. Более того, не ясно кто такие возможные (допустимые) субъекты законодательного процесса, кто, на каком основании и по каким критериям допускает их в законодательный процесс?

На основании анализа российского законодательства и научных публикаций по указанной теме предлагаем классифицировать субъекты законодательного процесса исходя из их места и роли в нём на первичные и производные. В категорию первичных следует включить субъекты, перечисленные в ст. 104 Конституции Российской Федерации, а в число производных субъектов законодательного процесса, те органы и должностных лиц, которые учреждаются субъектами законодательной инициативы для участия в законодательном процессе от их имени и по их поручению.

Предложенная нами классификация субъектов законодательного процесса не только позволяет объяснить различие их правового статуса и особенности участия в законодательном процессе, но и показать правомерность участия в нём таких государственных органов, как аппараты органов государственной власти. Поскольку ни один из них среди субъектов законодательного процесса, как уже отмечалось, в российской Конституции не называется, хотя в действительности они реально и весьма активно в нём участвуют.

Но в том то и парадокс, что с одной стороны, органы государственной власти, указанные в ст. 104 Конституции России и ст. 103 Регламента Государственной Думы как субъекты законодательной инициативы (и законодательного процесса) принимают в законодательном процессе только политические решения по соответствующим вопросам в конкретной стадии законодательного процесса. С другой стороны, Администрация Президента Российской Федерации, аппарат Правительства Российской Федерации и аппараты палат Федерального Собрания Российской Федерации, формально не являясь субъектами законодательного процесса, выполняют основную юридическую, организационно-техническую, консультативную, экспертную работу, с тем чтобы политическая воля указанных органов государственной власти – первичных субъектов законодательного процесса, превратилась в реальные тексты законов и приобрела действительную юридическую силу.

Кроме того, специфика участия Администрации Президента Российской Федерации, аппарата Правительства Российской Федерации и аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе проявляется ещё и в том, что, являясь производными государственными органами, они напрямую зависят от воли создающих их соответствующих органов государственной власти и самостоятельного участия в законодательном процессе не принимают.

Это выражается, например, в том, что в соответствии с положениями п. «г» и «д» ст. 11 Регламента Государственной Думы Председатель Государственной Думы осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы; назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Государственной Думы с согласия Совета Государственной Думы и по представлению Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту, назначает на должность и освобождает от должности первого заместителя Руководителя Аппарата и заместителей Руководителя Аппарата Государственной Думы по представлению

Руководителя Аппарата Государственной Думы<sup>1</sup>. А в соответствии с п. 5 Положения об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.02.2004 года № 18р-1, структура и штаты Аппарата, и другие вопросы определяются Председателем Государственной Думы по представлению Руководителя Аппарата, согласованному с Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы<sup>2</sup>(в н.в. Комитет Государственной Думы по контролю и Регламенту).

То же самое можно сказать и в отношении участия в законодательном процессе аппаратов комитетов Государственной Думы. В соответствии со ст. 23 Регламента Государственной Думы Председатель комитета осуществляет общее руководство деятельностью аппарата комитета Государственной Думы; представляет к назначению на должность и к освобождению от должности руководителя аппарата комитета и других федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в аппарате комитета, а также работников аппарата комитета в соответствии со структурой и штатным расписанием Аппарата Государственной Думы, определенными в порядке, установленном ч. 2 ст. 79 Регламента Государственной Думы<sup>3</sup>.

О роли аппарата нижней палаты парламента свидетельствует, например, то что, несмотря на отсутствие в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации специального раздела, посвящённого аппарату Государственной Думы, тем не менее, в его тексте Аппарат Государственной Думы упоминается 142 раза, а Правовое управление Аппарата Государственной Думы – 46 раз<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 22.07.2018).

<sup>2</sup><http://www.gosduma.net/structure/machinery/status/> (дата обращения: 22.07.2018).

<sup>3</sup> <http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 22.07.2018).

<sup>4</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 22.07.2018).

Регулированию правового статуса Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации и их участию в законодательном процессе уделено гораздо больше внимания. Во-первых, в п. «и» ст. 83 Конституции Российской Федерации имеется норма, в соответствии с которой Президент Российской Федерации формирует свою Администрацию. Во-вторых, Указом Президента Российской Федерации утверждено Положение о его Администрации<sup>1</sup>.

Аппарату Правительства Российской Федерации также традиционно придается большое значение в законодательном процессе. Это находит отражение в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», где ему посвящена отдельная статья 33. Кроме того, Аппарату Правительства посвящены отдельные разделы и пункты Регламента Правительства Российской Федерации. Из 132 пунктов Регламента Правительства Российской Федерации 2000 года в 38 пунктах речь идет об определенных аспектах деятельности Аппарата. В Регламенте Правительства Российской Федерации 2004 года количество положений, посвященных деятельности Аппарата, увеличилось: из 131 пункта 42 пункта – затрагивают именно эти вопросы<sup>2</sup>.

Специальным актом, регламентирующим деятельность Аппарата Правительства, является Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (с последующими изменениями)<sup>3</sup>. Оно более подробно регулирует правовой статус, функции, структуру, организацию деятельности и полномочия структурных подразделений: департаментов, отделов, секретариатов и их функции в сфере законодательного процесса.

Действующее законодательство о работе Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе не отличается особой четкостью регламентации взаимодействия его

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4091; СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

<sup>3</sup>Там же.

структурных подразделений друг с другом и другими участниками законодательного процесса.

В соответствии с п. 1 Положения об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Аппарат палаты является постоянно действующим органом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, осуществляющим правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, депутатских объединений в Государственной Думе, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, первых заместителей Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы, Руководителя Аппарата Государственной Думы, работников Аппарата<sup>1</sup>.

В последующих разделах указанного Положения, речь в основном идёт о структурных подразделениях, порядке назначения и соподчинение должностных лиц и подразделений, но не о механизме взаимодействия и обязанностях в законодательном процессе.

Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации роль Аппарата и такого важного его структурного подразделения, как Правовое управление Аппарата Государственной Думы, на наш взгляд, недостаточно урегулирована.

При отсутствии замечаний правового и лингвистического характера на проект постановления Государственной Думы, а также на проекты документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями Государственной Думы, Правовое управление Аппарата Государственной Думы заключений не готовит. На указанных документах проставляется отметка (делается запись) об отсутствии замечаний за подписью начальника

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/structure/machinery/status/> (дата обращения: 04.08.2018)

Правового управления Аппарата Государственной Думы либо одного из его заместителей с указанием инициалов, фамилии и даты подписания<sup>1</sup>.

В соответствии с положениями п. 6 ст. 94 Регламента правовая и лингвистическая экспертизы проекта постановления Государственной Думы должны быть проведены не позднее чем в трехдневный срок со дня поступления в Правовое управление Аппарата Государственной Думы письма о проведении указанных экспертиз.

Видимо, это является одной из причин, отмечаемых в современной юридической литературе, приводящих к недостаточной эффективности законодательства. Например, «Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка 120-ти раз подвергался изменениям и дополнениям»; характеризуется наличием пробелов и неопределенности, «порождающих проблемы передачи неограниченного количества разных по характеру полномочий субъектами Российской Федерации местным властям, недостаточным их финансированием, бесконтрольностью и отсутствием методического обеспечения»<sup>2</sup>.

Некоторые авторы выделяют другие причины указанного явления: «В системе органов государственной власти Российской Федерации имеет место специфическая особенность – властная «асимметрия», присущая только для России, которая выражается в существовании над «классической» властной триадой «президентской власти». Укрепление «вертикали» государственной власти в последний период времени привело к усилению этой «асимметрии», укрепив, в основном, «президентскую вертикаль власти». ...В этих условиях Президент Российской Федерации фактически исполняет роль направляющего, контролирующего и координирующего системного центра для органов государственной власти Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 04.08.2018).

<sup>2</sup>См., например: Мункуева С.А. Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления на примере республики Бурятия и Забайкальского края. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2017. С. 5 – 6.

<sup>3</sup>Чепунов О.И. Указ. раб. С. 27 – 28.

С подобным утверждением вряд ли можно безоговорочно согласиться. Во-первых, потому, что, объективно, в соответствии с Положением о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.04.1996 г. № 549 (с последующими изменениями), организация взаимодействия структурных подразделений Администрации Президента в законодательном процессе гораздо выше, чем в аппаратах Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации. И именно более качественная и слаженная работа структурных подразделений Администрации Президента Российской Федерации позволяет ему положительно влиять на результаты законодательного процесса, а не властная «асимметрия».

Во-вторых, законодательный процесс является производным от общей системы организации государственной власти, на которую влияет множество более значимых факторов, чем на отдельно взятых субъектов законодательного процесса. Таких, например, факторов, как форма правления, избирательная и партийная системы, результаты голосования избирателей и пр. В этой связи мы согласны с тем, что в настоящее время основным фактором, оказывающим влияние на доминирование Президента (кстати, не только в России), является объективно складывающийся государственный режим<sup>1</sup>.

Для целей настоящей диссертации предлагаем также классифицировать субъектов законодательной инициативы, которые являются участниками законодательного процесса, исходя из способа их участия в указанном процессе на два вида: единоличные (Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, сенаторы Российской Федерации) и

---

<sup>1</sup>См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебн. для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – 4-е, изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2005. С. 383 – 386; Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим: проблема эффективности законотворчества // LexRussica. 2017. № 1 (122). С. 186 – 197.

коллегиальные (Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и др.).

Во-первых, потому что действующее законодательство по-разному регламентирует способы реализации ими конституционного права на участие в законодательном процессе. Например, в соответствии с п. 3 ст. 105 Регламента Государственной Думы при внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы – коллегиальным органом (Советом Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации) должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа о внесении законопроекта с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту<sup>1</sup>.

Это означает, что осуществлению права законодательной инициативы коллегиальным органом должно предшествовать его официальное заседание с соблюдением требований о кворуме и других официальных процедур, касающихся принятия решения относительно содержания вносимого законопроекта, назначение официального представителя, которому поручено представлять коллегиальный орган в Государственной Думе на всех стадиях законодательного процесса и т.д. В то время как единоличным (индивидуальным) субъектам законодательной инициативы – депутатам Государственной Думы, сенаторам Российской Федерации соблюдать подобные требования нет необходимости.

Во-вторых, потому, что Регламент Государственной Думы по-разному регулирует работу Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений с указанными выше видами субъектов законодательной инициативы.

---

<sup>1</sup> <http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 04.08.2018)

Подводя некоторые предварительные итоги, следует сказать о том, что участие в законодательном процессе на федеральном уровне Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и его структурных подразделений, особенно Правового управления Аппарата, позволяет решить две задачи.

Во-первых, обеспечить организационно-правовыми средствами процесс формирования субъектами законодательного процесса общей государственной воли через организацию их взаимодействия в процедуре принятия закона.

Во-вторых, в значительной степени повысить уровень подготовки проектов документов, экспертизы и согласования текстов нормативных правовых актов и других документов, выходящих из стен Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, что положительно отражается на их качестве.

Например, по отзыву экс-начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Б. Исакова, оно является ведущим подразделением Государственной Думы. В целом за время работы Государственной Думы второго созыва Управлением проведена экспертиза более 4,5 тысячи законопроектов и 5,2 тысячи проектов постановлений, обращений и заявлений. Число обращений к базе данных Правового управления, насчитывающей более 60 тысяч нормативных актов Российской Федерации и её субъектов, за этот период составило более 17 тысяч.

В порядке правового содействия депутатам Государственной Думы, депутатским объединениям в Государственной Думе, комитетам и комиссиям Государственной Думы по вопросам подготовки законопроектов и проектов других актов, принимаемых палатой, Правовое управление провело более 1000 консультаций и представило более 600 тематических подборок по законодательству<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><http://duma2.garant.ru/apparat/prav.htm> (дата обращения: 21.09.2018).

## **§ 2. Правовые основы участия Apparата Государственной Думы в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса**

Хорошо известно, что любое социальное явление тем прочнее, чем основательнее его фундамент. Сказанное имеет прямое отношение к законодательному процессу на всех уровнях публичной власти в Российской Федерации. Вместе с тем, не смотря на эту, казалось бы, прописную истину, с научным определением понятия конституционно-правовой основы в целом и законодательного процесса в частности, не всё однозначно.

Понятие конституционно-правовых основ в целом и конституционно-правовых основ законодательного процесса в частности имеет сложное содержание и включает разные нюансы, которые требуют тщательного учёта и точной юридической формулировки. Увлечение поиском тех самых нюансов и выработкой точных юридических формулировок переключает внимание многих исследователей на детали и уводит от сути. Поэтому в науке конституционного права не сложилось однозначного его определения.

Например, известный наш соотечественник А. Куницын (XVIII в.) включал в это понятие две составные части: принципы права и социальные отношения, возникающие на их основе. Он отмечал, в частности, что государственное право «регулирует отношения между верховной властью и подданными, основанные на началах права и общественного объединения»<sup>1</sup>.

Большинство современных учёных-конституционалистов (с теми или иными нюансами) придерживается той позиции, что под правовыми основами следует понимать принципы права. Например, академик О.Е. Кутафин считал, что «основы конституционного строя содержат начала правового регулирования, которое осуществляется нормами других институтов конституционного права. Входящие в этот институт нормы регулируют общественные отношения, определяющие принципы, на которых основано

---

<sup>1</sup>Куницын А. Право естественное. – Спб., 1818. С. 43.

устройство государства и общества (суверенитет государства, форма правления, форма государственного устройства, субъекты государственной власти и способы ее реализации)»<sup>1</sup>.

Б.С. Эбзеев более определенно указывает, что конституционно-правовые основы «это нормы особого рода, они занимают главенствующее место во всей отечественной конституционно-правовой системе и определяют содержание всего отечественного правопорядка, включая юридические характеристики иных принципов Конституции и права в целом<sup>2</sup>. При этом он отмечает одну существенную особенность: что «в Конституции России термин «принцип» встречается в шести статьях (15, 17, 69, 72, 75, 77). Наряду с этим Конституция открывается системой норм, обозначенных как основы конституционного строя»<sup>3</sup>.

Близкую позицию занимает Е.И. Козлова: «Основы конституционного строя занимают первое место в системе данной отрасли, поскольку в них содержатся исходные начала правового регулирования, осуществляемого нормами других конституционно-правовых институтов»<sup>4</sup>.

По мнению В.Е. Чиркина «В подавляющем большинстве действующих зарубежных конституций речь идет лишь о некоторых принципах (даже не об основах) общественного строя, которые нередко закрепляются в главах, посвященных директивным принципам политики»<sup>5</sup>.

Авторы учебника Конституционное право зарубежных стран под редакцией В.О. Лучина также отмечают, что «конституционное право является базовым правом, юридической основой для всех других отраслей права. Оно закрепляет самые важные принципы, на основании которых

---

<sup>1</sup>Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. С. 58.

<sup>2</sup>Эбзеев Б.С. Конституционное право России. Учебник. – М.: Проспект, 2019. С. 198.

<sup>3</sup>Эбзеев Б.С. Там же. С. 198.

<sup>4</sup>Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: 2003. С. 15.

<sup>5</sup>Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – М.: Юрист, 1997. С. 88 – 89.

существует и действует каждое конкретное государство, определяет порядок изменения текущего права, в том числе конституции»<sup>1</sup>.

А.М. Осавелюк пишет, что «конституционными основами демократического государства провозглашаются: принципы разделения властей, народовластия, защиты прав меньшинства, идеологического многообразия в политическом процессе»<sup>2</sup>.

Таким образом, если не отвлекаться на некоторые детали в терминологии, которые встречаются в определениях разных исследователей, следует признать, что конституционно-правовые основы – система принципов, которые лежат в основе регулирования тех или иных правовых отношений.

Другая группа авторов, считает, что конституционно-правовая основа является более сложным понятием и включает в себя как принципы права, так и источники права, закрепляющие эти принципы и другие нормы конституционного права. Так, А.Б. Венгеров считал, что «республиканское правление основано подчас на принципе разделения единой государственной власти на ряд властей: законодательную, исполнительную и судебную»<sup>3</sup>. В другом месте своей работы он более чётко сформулировал эту мысль: «Для образования государственного органа необходима правовая основа, т.е. издание специального нормативно-правового акта. Обычно система государственных органов устанавливается конституцией (основным законом государства). Различают представительные законодательные органы, принимающие законы (парламент, верховный совет, федеральное собрание, конгресс и т.д.), органы исполнительной власти (правительство, министерства и ведомства), – на эти органы возлагается обязанность организовывать

---

<sup>1</sup>Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 26.

<sup>2</sup>Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 84.

<sup>3</sup>Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. С. 66.

реализацию принятых законов. И наконец, судебные органы, разрешающие различные имущественные и иные споры, контролирующие исполнение законов»<sup>1</sup>.

Близкую позицию высказывал А.А. Мишин, который отмечал, что «конституция лишь упоминает об исполнительных департаментах, но созданы они были на основании законов Конгресса, которые определили их правовое положение, структуру, функции и взаимоотношения. Конституция определяет порядок формирования и некоторые полномочия Верховного суда, но вся остальная судебная система была создана на основании законов Конгресса. На основании актов Конгресса созданы и функционируют разного рода органы, составляющие в совокупности Исполнительный аппарат при Президенте, постоянные комитеты Палаты представителей и Сената, многочисленные федеральные агентства и президентские комиссии»<sup>2</sup>.

С подобной позицией можно согласиться только в той части, которая касается принципов конституционного права. Как отмечают А.М. Осавелюк и Г.А. Тутханян, принципы конституционного права «руководящие нормы права, которые в сравнении с другими нормами права имеют наивысшую юридическую силу, императивный характер регулирования и универсальное содержание.

Поэтому в случае противоречия принципу любой другой нормы, с помощью юридических средств (конституционного надзора, судебного прецедента и т.п.) добиваются реализации его предписаний. Другими словами, в случае таких противоречий всегда будет действовать норма принципа.

Из этого следует вывод, что предписание принципа конституционного права должно быть исполнено строго таким образом, как это установлено его нормой.

Универсальное содержание принципа означает, что его положения действуют на всех субъектов правоотношений, на все виды конституционных

---

<sup>1</sup>Венгеров А.Б. Там же. С. 95.

<sup>2</sup>Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2001. С. 14 – 15.

правоотношений, которые возникают и действуют на всей территории государства»<sup>1</sup>.

Законодатель под правовой основой в целом понимает систему принципов права, нормативные правовые акты и другие источники права.

В частности, в ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03.07.2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что «правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты»<sup>2</sup>.

Трудно согласиться с тем, что конституционно-правовую основу, помимо принципов права, составляют также нормативные правовые акты и другие источники права. Поскольку в отличие от принципов и других норм конституционного права, которые по существу являются правилами поведения и воздействуют на образ действия субъектов правоотношений в законодательном процессе, нормативные правовые акты являются только

---

<sup>1</sup>Осавелюк А.М., Тутханян Г.А. О роли правовых основ в деятельности социального государства в России // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 5. С. 34 – 37; см. также: Осавелюк А.М. Проблема принципов правового государства по Конституции 1993 г. // Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы. V Международная научно-практич. конфер. «Кутафинские чтения». Секция Конституционное и муниципальное право. – М.: Проспект, 2014. С. 28 – 35.

<sup>2</sup>[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 21.09.2018).

носителями той или иной правовой информации.

Как писал по этому поводу В.И. Ульянов (Ленин) в небольшой работе «Между двух битв»: «что такое конституция? Бумажка, на которой записаны права народа»<sup>1</sup>. Из этого следует, что первичное значение имеют записанные в конституции (источнике права) права народа. Поскольку в зависимости от содержания записи возможны разные последствия. Да и дальнейшие рассуждения автора приведённой цитаты свидетельствуют о том же.

Особую позицию в этом вопросе занимает Н.А. Богданова, которая под принципами в науке конституционного права понимает «идеи, имеющие фундаментальное или важное значение для развертывания конституционно-правового знания, в основу которых кладется та или иная мировоззренческая позиция, закономерность, выявленная практикой, или сформулированное умозрительно положение, являющееся плодом научной мысли»<sup>2</sup>.

Близкую позицию по этому вопросу высказывает С.В. Поленина, которая отмечает, что «научное обеспечение законотворчества требует активного влияния науки на процесс создания, как законодательных актов, так и издаваемых на их основе подзаконных нормативных актов, конкретизирующих и развивающих положения закона. Не последнюю роль играет при этом уровень использованной при подготовке закона законодательной техники»<sup>3</sup>.

Против подобной позиции относительно принципов в науке конституционного права у нас нет возражений, но принципы науки обычно не имеют прямого отношения к соответствующей отрасли права.

Если же перейти от разговора о конституционно-правовой основе в целом, к конституционно-правовой основе законодательного процесса в частности, то обычно под указанным понятием также понимают систему

---

<sup>1</sup>Ленин В.И. ПСС. 5-е изд. Т. 12. С. 54.

<sup>2</sup>Богданова Н.А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М., 2001. С. 189.

<sup>3</sup>Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации / С.В. Поленина. – М: Норма, 1996. С. 138.

принципов права. Хотя разные авторы пишут о разных видах принципов, которые лежат в основе законодательного процесса.

Например, Ю.Е. Ширяев под принципами права понимает «закрепленные в различных его источниках или выраженные в устойчивой юридической практике общепризнанные основополагающие идеи, адекватно отражающие уровень познания общесоциальных и специфических закономерностей права и служащие для создания внутренне согласованной и эффективной системы юридических норм, а также для непосредственного регулирования общественных отношений в случае их пробельности и противоречивости»<sup>1</sup>.

Т.П. Виноградов, так же как и Н.А. Богданова, считает, что принципы законодательного процесса – это научные идеи. Он отмечает, что «принципы составления текстов проектов законов Российской Федерации – это основополагающие идеи, направленные на обеспечение эффективного порядка составления проекта закона и подготовки его к внесению на рассмотрение Государственной Думы»<sup>2</sup>.

Е.А. Холодилова считает, что правовую основу законодательного процесса составляют нормативные правовые акты. Она предполагает, что «все нормативные правовые акты, в зависимости от вида законодательного процесса можно подразделить на три группы учредительные акты; акты, регулирующие принятие законов непосредственно гражданами Российской Федерации; акты, закрепляющие процесс принятия законов законодательными (представительными) органами»<sup>3</sup>. Наша позиция по подобным взглядам уже рассматривалась выше.

Нередко некоторые авторы смешивают принципы отрасли права (как принципы права, руководящие нормы права) с принципами соответствующей

---

<sup>1</sup>Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 2006. С. 59-60.

<sup>2</sup>Виноградов Т.П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. – М.: МГУ, 2018. С. 108.

<sup>3</sup>Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2005. С. 11.

науки (как ведущие научные идеи). Научные позиции в этом вопросе принципиально не отличаются друг от друга. Позиции таких авторов отличаются в деталях: варьируются наборы и количество «смешиваемых» ими принципов. Хотя те и другие принципы (научные и отраслевые) существенно отличаются не только своим содержанием и целями, но и сферой своего применения.

Например, Ю.И. Абрамитова исходит из того, что законодательный процесс основывается на научно обоснованных принципах. Соблюдение «принципов законодательного процесса помогает законодателю избегать законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц. Автор выделяет общие принципы – демократизм, законность, федерализм, гуманизм – то есть те принципы, которые относятся к принципам деятельности органов государственной власти вообще, а также принципы, относящиеся собственно к законодательному процессу в Государственной Думе РФ – верховенство высшего органа государственной власти в законодательной деятельности, научность, принцип стадийности законодательного процесса, принцип планирования законодательной деятельности, принцип преемственности, принцип понятийной определенности, коллегиальность»<sup>1</sup>.

Таким образом, указанный автор считает, что научная обоснованность принципов, а также принцип научности, принцип планирования законодательной деятельности и др. имеют отношение к науке. Принципы верховенства высшего органа государственной власти в законодательной деятельности, стадийности законодательного процесса, коллегиальности имеют отношение к отрасли конституционного права.

В работе А.Н. Артамонова мы встречаем другой набор «смешиваемых» принципов: «принцип понятийно-терминологической определенности,

---

<sup>1</sup>Абрамитова Ю.И. Законодательный процесс в Государственной Думе России: теория и практика. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. С. 15.

принцип достаточной мотивированности норм права, их логической сбалансированности, обеспечения действенности норм права, помимо таких, как законность, демократизм, гласность, научная обоснованность и профессионализм»<sup>1</sup>.

Из указанных в предыдущем абзаце принципов только принципы законности, демократизма, гласности и профессионализма имеют отношение к отраслевым принципам. То есть, руководящим нормам права, воздействующим на поведение субъектов законодательного процесса с целью упорядочить процедуру принятия законов и повысить качество их содержания.

В отличие от цитируемых выше авторов, Т.П. Виноградов наряду с отраслевыми принципами конституционности, законности, системности, гласности рассматривает в качестве основы законодательного процесса такие принципы науки, как принцип планирования, принцип поэтапности, принцип объективности, принцип научности, и др.<sup>2</sup>

Одним из первых, если не самым первым, о юридическом, а не о научном содержании принципа системности в отношении законов писал ещё Ш. Монтескье. Он отмечал, что слог законов должен быть сжатым и простым; слова закона должны пониматься единообразно различными людьми; законы не должны вдаваться в тонкости; лучше обходиться без исключений, ограничений и видоизменений; законам должна быть присуща известная чистота, они должны обладать совершенной непорочностью<sup>3</sup>.

Не отрицая в целом тесную взаимосвязь и взаимодействие науки конституционного права с одноимённой отраслью права, мы тем не менее, не можем согласиться с их объединением. Или иными словами, смешиванием понятий принципов науки и отрасли права как единой конституционно-

---

<sup>1</sup>Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: на примере субъектов федерации Южного федерального округа. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. С. 16.

<sup>2</sup>Там же. С. 109 – 114.

<sup>3</sup>Подробнее см.: Монтескье Ш. Избранные произведения. – М.: Госполитиздат, 1955. С. 651–654.

правовой основы законодательного процесса. Поскольку норма права не может быть одновременно и правилом поведения и научной идеей. Кроме того, научная идея, в отличие от правил поведения, никаких конституционно-правовых отношений не регулирует.

Но именно это предлагает, Т.П. Виноградов, когда комментируя принцип обеспечения баланса частных и публичных интересов как научный, он ссылается, например, на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2011 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Е. Остаева»<sup>1</sup>, в котором этот принцип, на наш взгляд, сформулирован как отраслевой, а не как научный.

Поскольку Конституционный Суд отмечает, что «законодатель связан требованиями Конституции Российской Федерации, которые обязывают его обеспечивать баланс между конституционно защищаемыми ценностями публичными и частными интересами, соблюдая при этом принципы справедливости, равенства и соразмерности»<sup>2</sup>. Тем более что в другом месте этой же работы уважаемый автор пишет, что «требования к законопроектам представляют собой совокупность предписаний, содержащихся в различных источниках».<sup>3</sup>

Поскольку законодательный процесс представляет собой сложную урегулированную нормами права процедуру, состоящую из многих стадий с разным содержанием правоотношений, осуществляемых в разной их последовательности, то конституционно-правовые основы законодательного процесса можно было бы разделить на два вида: отраслевые конституционно-правовые принципы и принципы науки. В этом случае, как нам представляется, не будет ни смешивания понятий, ни двойных стандартов. Поскольку каждая составная часть конституционно-правовых основ будет «на

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 7639.

<sup>2</sup>См.: Виноградов Т.П. Указ. раб. С. 112 – 113.

<sup>3</sup>Там же. С. 115.

своем месте» выполнять свою функцию, а все вместе будут работать на повышение эффективности законодательного процесса и повышение качества принимаемых федеральных и иных законов.

Для целей нашего исследования под *отраслевыми конституционно-правовыми основами* мы предлагаем понимать такие руководящие нормы права (принципы), которые закладывают правовую базу социальных отношений отрасли в целом, включая и соответствующие стадии законодательного процесса.

В указанную группу можно включить, например: принцип конституционности, принцип законности, принцип правовой определённости, принцип системности, принцип гласности, которые лежат в основе законодательного процесса и напрямую влияют на его легитимность, придают юридическую силу принятым Федеральным Собранием законам. Они закреплены в соответствующих источниках конституционного права и являются обязательными для всех субъектов конституционных правоотношений, в том числе – участвующих в законотворческом процессе.

Вместе с тем, следует отметить, что законодательный процесс в Российской Федерации существует не сам по себе, а является одной из составных частей (институтом) отрасли конституционного права и поэтому полностью базируется и, следовательно, подчиняется предписаниям норм права указанной отрасли.

Следует также учитывать то обстоятельство, что законодательный процесс, как отраслевой институт, состоит из соответствующих стадий, урегулированных нормами права с разной юридической силой, которые содержатся в источниках конституционного права, отличающихся определенной иерархией. Кроме того, сами стадии, а также участники стадий законодательного процесса занимают строго отведенное им место и выполняют разную роль в создании законов.

Вышеизложенное позволяет нам сформулировать предположение, что законодательный процесс также имеет системный характер, то есть

взаимосвязанные иерархические правовые отношения субъектов, различающихся по правовому статусу и занимаемому месту в законодательном процессе по внесению, согласованию, изменению и принятию соответствующих законов Государственной Думой.

Сформулированное в предыдущих абзацах предположение позволяет утверждать, что институт законодательного процесса включает несколько субинститутов. Одним из них является конституционно-правовые основы взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе.

Под конституционно-правовыми основами регулирования взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе мы понимаем систему принципов, которые закладывают правовую базу значимости и последовательности соответствующих стадий законодательного процесса, а также роль и место в них разных субъектов, участвующих в предложении, согласовании, изменении и/или принятии соответствующих положений законопроектов (законов) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

При этом Аппарат Государственной Думы является производным вспомогательным структурным элементом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, призванным по поручению Председателя Государственной Думы, его заместителей, председателей комитетов Государственной Думы и т.д. обеспечивать проведение экспертизы, согласование формулировок проектов законодательных актов и другую квалифицированную профессиональную деятельность, способствующую принятию данной палатой парламента текста закона.

Таким образом, конституционно-правовые основы регулирования взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе основываются на системе принципов, которые составляют правовое

основание участия Аппарата в соответствующих стадиях законодательного процесса в качестве субсидиарного субъекта, выполняющего квалифицированную профессиональную подготовительную работу (подготовка материалов к законопроекту, обеспечение проведения экспертиз, согласований соответствующих положений законопроектов и др.) для принятия законов Государственной Думой.

*В другую группу можно включить принципы науки* – такие основополагающие научные идеи, которые лежат в основе составления текстов законопроектов и имеют цель обеспечить точные формулировки соответствующих положений законопроектов, эффективное их согласование с заинтересованными субъектами на разных стадиях их рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

В эту группу можно включить, например: принцип объективности, принцип научности, принцип планирования, принцип поэтапности и другие принципы.

Поскольку отраслевые принципы законодательного процесса тесно взаимодействуют с научными принципами, которые лежат в основе составления текстов законопроектов, а также необходимы для обоснования последовательности и особенностей содержания разных стадий законодательного процесса, мы предлагаем в законодательном процессе выделять два вида конституционно-правовых основ законодательного процесса: отраслевой и научный.

Первый из двух видов конституционно-правовых основ законодательного процесса позволяет сосредоточить основное внимание на содержании законов и заложить прочную правовую базу для повышения качества формулировок содержания статей и других структурных составных частей законов, а также повышения эффективности регулирования социальных отношений иными нормативными правовыми актами, выходящими из стен Федерального Собрания Российской Федерации.

Научные основы законодательного процесса позволяют разработать критерии отбора тех или иных формулировок текста закона, а также создать теоретическую базу для рациональной организации стадий законодательного процесса.

Таким образом, выделение в отдельные группы отраслевых и научных принципов законодательного процесса позволит сделать процедуру законотворчества более однородной, не создавать путаницу в понятиях и основанных на них действиях субъектов, а также повысить эффективность подготовки и принятия законов. Поскольку отраслевые принципы законодательного процесса будут закладывать целостную его основу, а научные принципы законодательного процесса будут способствовать поиску оптимальной модели его правового обеспечения.

Законодательный процесс представляет собой достаточно сложную и трудоёмкую процедуру, предполагающую определённый круг участников, призванных выполнять предусмотренные законодательством функции. Законодательный процесс всегда состоит из нескольких строго последовательных стадий, нацеленных на достижение определённого результата. Указанные стадии именуются чтениями, которые осуществляются на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания<sup>1</sup>.

Начинается законодательный процесс с законодательной инициативы (первое чтение). На этой стадии происходит предварительное рассмотрение и утверждение общей концепции законопроекта. Законодательная инициатива, как первая стадия, сводится к реализации права субъектов, обладающих правом законодательной инициативы вносить законопроекты в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на рассмотрение.

---

<sup>1</sup>Более подробно см.: Кашанина Т.В. Юридическая техника. М.: Эксмо, 2008; Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: Учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006; Крашениников П.В. Федеральный законотворческий процесс. М.: Статут, 2001.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации придаёт огромное внимание регулированию законодательной инициативы, рассматриваемой в Государственной Думе. Поскольку качество будущего закона во многом зависит от того, как он составлен и в каком состоянии он был внесён в Государственную Думу в качестве предмета законодательной инициативы.

Не случайно, поэтому ст. 105 Регламента предусмотрела, что при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

в) перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Оценивая значение указанной стадии законодательного процесса, А.И. Абрамова, например, отмечает, что «существенной характеристикой,

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 22.07.2018).

позволяющей раскрыть содержание права законодательной инициативы, является то, что субъектами этого права выступают носители государственной власти»<sup>1</sup>.

Трудно согласиться с подобной оценкой автора, которая не только не соответствует фактическим возможностям и реальной роли субъектов законодательной инициативы в законодательном процессе, но и не соответствует действующему законодательству.

Например, если обратиться к законодательству, которое регламентирует правовой статус таких субъектов законодательной инициативы, как сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 22.12.2020 № 440-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации") «депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом»<sup>2</sup>.

Из приведённой нормы указанного Федерального закона никак не следует, что депутаты Государственной Думы (в индивидуальном качестве) выступают «носителями государственной власти».

В определённой мере сказанное выше относится и к сенаторам

---

<sup>1</sup>Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. С. 32.

<sup>2</sup>СЗ РФ.1994. № 2. Ст. 74; СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3532. Федеральный закон от 22.12.2020 № 440-ФЗ опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 22 декабря 2020 г. № 0001202012220056.

Российской Федерации. Поскольку в соответствии с п. 1 ст. 1 указанного Федерального закона «сенаторами Российской Федерации являются уполномоченные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществлять в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом»<sup>1</sup>.

Из приведённой нормы указанного Федерального закона также никак не следует, что сенаторы Российской Федерации (в индивидуальном качестве) выступают «носителями государственной власти».

В соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации установлено, что «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»<sup>2</sup>.

Нельзя согласиться и с другим мнением А.И. Абрамовой, согласно которому «наделённые властными полномочиями, указанные субъекты в равной степени обязаны проводить в жизнь политику государства, обеспечивая баланс общественных интересов и необходимый компромисс между разными социальными, политическими, иными силами, существующими в данном обществе. Теоретически такое требование вытекает из единства государственной власти, общего направления государственной политики»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3532. Федеральный закон от 22.12.2020 № 440-ФЗ опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 22 декабря 2020 г. N 0001202012220056.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>3</sup>Абрамова А.И. Там же. С. 32.

Во-первых, потому, что оно противоречит конституционному принципу разделения властей, закреплённому в ст. 10 Конституции Российской Федерации. Более того, ст. 5 Конституции в качестве одного из принципов федерализма Российской Федерации закрепляет принцип единства системы государственной власти, а не единство государственной власти.

Во-вторых, как уже отмечалось, не будучи всенаделёнными властными полномочиями, и имея разный правовой статус, указанные субъекты не могут быть обязанными в равной степени «проводить в жизнь политику государства, обеспечивая баланс общественных интересов и необходимый компромисс между разными социальными, политическими, иными силами». А те субъекты законодательной инициативы, которые являются носителями государственно-властных полномочий (в соответствии с принципом разделения властей и принципами федерализма) осуществляют их в разных сферах и на разном уровне. В конечном итоге, имеют свои относительно обособленные интересы.

Проведение в жизнь политики государства, обеспечение баланса общественных интересов на этапе законодательной инициативы в последующих стадиях законодательного процесса как раз достигается за счет других средств и действующих механизмов. Это выражается в том, что имея разный правовой статус и разные общественные интересы, субъекты законодательной инициативы нуждаются в поддержке друг друга для получения абсолютного большинства при голосовании в Государственной Думе. А для этого им необходимо приходиться к консенсусу с другими социальными, политическими, иными силами.

В этой связи невозможно не согласиться с мнением Б.С. Эбзеева, который многократно высказывает идею социальной солидарности, как одного из важнейших принципов и условий стабильности конституционного строя и его эволюционного развития<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>См., например: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. – М.; Норма, 2013. С. 192 – 227; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. – М.: Проспект, 2013. С. 8 – 23; он же. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М.: Норма, 2011. С. 40 – 62;

Конституция Российской Федерации (ст. 104) четко определила состав таких субъектов. Ими являются: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд и Верховный Суд по вопросам их ведения.

Не все субъекты законодательной инициативы могут лично участвовать в законодательном процессе. Причины могут быть разные, такие как чрезвычайная занятость, продолжительность самого законодательного процесса, не позволяющего им на длительное время отрываться от осуществления своих непосредственных полномочий и другие причины. Для этого существующее законодательство Российской Федерации предусмотрело участие в законодательном процессе их полномочных представителей. Как правило, ими являются соответствующие государственные органы, формируемые субъектами законодательной инициативы и наделенные ими непосредственно правом выполнять консультативно-совещательные и другие вспомогательные функции. Об этом подробнее будет сказано в главе 2 настоящей диссертации.

Помимо упомянутых нами выше субъектов законодательной инициативы, реализуемой на основе представительства<sup>1</sup> необходимо обратить внимание на возможный субъект непосредственной формы народовластия – народ Российской Федерации. Представляется, что назрела необходимость изменения круга субъектов законодательной инициативы и внесения изменений в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, рассмотренная выше в диссертации.

---

он же. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. 336 с.

<sup>1</sup>Подробнее см., например: Грудинин Н.С. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; [Место защиты: Акад. Генер. прокуратуры РФ] – М., 2015.

Непосредственно в Конституции России нуждается в закреплении народная правотворческая инициатива. Возможно также указание на приоритетный порядок рассмотрения законодательной инициативы главы государства.

Прежде всего, о приоритетном порядке рассмотрения законодательной инициативы главы государства. Положения Регламента Государственной Думы изменяются депутатами палаты в одностороннем порядке. Например, статья 51 Регламента Государственной Думы в редакции, действовавшей до 02.07.2014 года, устанавливала, что «внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:

- а) послания и обращения Президента Российской Федерации;
- б) законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В настоящее время положения части 1 указанной статьи устанавливают, что «в первоочередном порядке на заседании Государственной Думы рассматриваются:

- а) законопроекты, подлежащие первоочередному рассмотрению в соответствии с примерной программой законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;
- б) федеральные конституционные законы и федеральные законы, возвращенные в Государственную Думу на повторное рассмотрение в порядке, предусмотренном статьями 105 и 107 Конституции Российской Федерации;
- в) нормативные правовые акты Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, имеющие статус законодательной рекомендации Союза;
- г) проекты постановлений о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации;

---

<sup>1</sup><http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>

д) проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Государственной Думы;

е) проекты постановлений Государственной Думы о Регламенте Государственной Думы и о внесении в него изменений»<sup>1</sup>.

То есть, первоочередный порядок рассмотрения внесенных Президентом Российской Федерации законопроектов Государственной Думой как таковой исключен. Он возможен только в рамках примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию.

А в соответствии с пунктом 1<sup>1</sup> ст. 50 Регламента Государственной Думы, «примерная программа законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию формируется Советом Государственной Думы по предложениям фракций, комитетов Государственной Думы. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы включает в себя примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, и программу законопроектной работы комитетов Государственной Думы. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, подлежит утверждению Государственной Думой на одном из первых заседаний текущей сессии. Соответствующее решение палаты оформляется постановлением Государственной Думы»<sup>2</sup>.

По сравнению с предыдущей редакцией Регламента в настоящее время пункт 1<sup>2</sup> статьи 50 Регламента Государственной Думы устанавливает, что «в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, включаются:

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 12.08.2019).

<sup>2</sup>Там же.

а) законопроекты, внесенные в Государственную Думу Президентом Российской Федерации;...

е) законопроекты, внесенные в Государственную Думу во исполнение ежегодных посланий Федеральному Собранию Российской Федерации и поручений Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Другими словами, если Президент Российской Федерации не внес законопроект к началу сессии, то законопроект будет внесен в программу по решению палаты, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 51 Регламента «иные законопроекты и вопросы могут рассматриваться в первоочередном порядке по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов палаты»<sup>2</sup>.

Следовательно, положения Регламента Государственной Думы не всегда гармонируют со статьями Конституции России, посвященными закреплению правового статуса и полномочий Президента Российской Федерации.

В частности, статья 80 Конституции устанавливает, что «Президент Российской Федерации является главой государства, является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией России порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Там же.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

Указанный конституционный статус главы государства означает, что он вправе не только регулировать важнейшие правоотношения, но что подобные его решения могут требовать незамедлительной реализации.

Не меньшее значение имеют и положения статей 86 и 87 Конституции России, в соответствии с которыми «Президент Российской Федерации:

а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

в) подписывает ратификационные грамоты;

...является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе»<sup>1</sup>.

Положения Регламента Государственной Думы не всегда гармонируют со статьями Конституции России поскольку, будучи правовым актом, регулирующим порядок деятельности в Государственной Думе, Регламент Государственной Думы принимается, изменяется и отменяется односторонними решениями самой палаты и нет надежного правового механизма, который обеспечил бы реализацию указанных предписаний Регламента.

С другой же стороны, включение в ст. 104 Конституции РФ нормы о внеочередном рассмотрении на заседании Государственной Думы проектов законов, внесенных Президентом РФ, может быть обеспечено Конституционным Судом РФ.

---

<sup>1</sup>Там же.

Что касается закрепления в Конституции народной правотворческой инициативы, можно сказать о том, что она закреплена Конституциями многих зарубежных государств, таких как Швейцария (ст. 139, 140)<sup>1</sup>, Австрия (ст. 41)<sup>2</sup>, Испания (ст. 87)<sup>3</sup>, Италия (ст. 71, 75)<sup>4</sup>, ФРГ (ст. 29)<sup>5</sup> и др. Чаще всего это называется законодательными предложениями. Как правило, народная правотворческая инициатива реализуется группой граждан, определенной численностью, не менее конкретного количества человек. Например, как отмечает В.В. Маклаков, в Конституции Италии 1947 г. предусмотрено два вида голосований по народной правотворческой инициативе: в порядке ст. 71, когда группа избирателей численностью не менее 50000 чел. инициирует принятие закона и в порядке ст. 75, когда группа избирателей численностью не менее 500000 чел. инициирует отмену уже действующего закона. На практике проведение референдумов в порядке ст. 75 Конституции проводились в Италии «в 1974, 1978, 1981, 1985, 1987, 1989, 1990, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2000, 2005 гг. и т.д.»<sup>6</sup>.

Таким образом мы видим, что для отмены действующего закона необходимо гораздо большее число подписей избирателей, чем для принятия нового закона.

Что касается Российской Федерации, считаем необходимым закрепление народной правотворческой инициативы за народом Российской Федерации, поскольку в соответствии со ст. 3 Конституции единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Непосредственное участие граждан России в правотворческом процессе возможно в форме, например, публичных обсуждений

---

<sup>1</sup><https://worldconstitutions.ru/?p=135> (дата обращения: 12.08.2019).

<sup>2</sup><https://worldconstitutions.ru/?p=160> (дата обращения: 12.08.2019).

<sup>3</sup><https://worldconstitutions.ru/?p=149> (дата обращения: 12.08.2019).

<sup>4</sup><https://worldconstitutions.ru/?p=148> (дата обращения: 12.08.2019).

<sup>5</sup><https://worldconstitutions.ru/?p=155> (дата обращения: 12.08.2019).

<sup>6</sup>Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. 8-е изд., перераб. и доп. Составитель В.В. Маклаков. М.: Инфотропик, 2012. С. 258.

законопроектов, участие в общественной экспертизе и др. Более подробно об этом будет сказано в главе 2 настоящей диссертации.

В литературе обычно выделяются несколько наиболее важных аспектов законотворчества. Например, Ю.А. Тихомиров исходя из целей и содержания стадий законодательного процесса, выделяет в нём два ключевых аспекта законотворчества: формально-юридический и социально-правовой<sup>1</sup>. Некоторые авторы предлагают аспекты законотворческого процесса по другим основаниям классификации<sup>2</sup>.

Не возражая в принципе против указанных предложений, мы хотели бы отметить и ещё один аспект, который учитывает не только содержательную часть. Это организационно-правовой аспект. Поскольку именно он, в отличие от законодательного процесса в зарубежных государствах, наименее исследован в отечественной юридической литературе<sup>3</sup>.

Некоторые российские учёные исследуют указанную проблему. В частности, Т.П. Виноградов отмечает, что всех субъектов разработки проектов законов Российской Федерации для первой стадии законотворчества можно разделить на три группы:

1) «заказчики – дают задание на разработку проекта закона и его сопроводительных документов;

---

<sup>1</sup>Тихомиров Ю.А. Теория закона / Отв. ред. В.П. Казимирчук. М.: Наука, 1982. С. 182.

<sup>2</sup>См., например: Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Издание Государственной Думы; Известия, 1997. С. 12; Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2006. С. 49.

<sup>3</sup>См., например: Косопкин, А.С., Нефедова Т.И. Президент, конгресс, законодательство (Опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей в Соединенных Штатах Америки) // Государство и право. 1998. № 1. С. 79-91; Мишин А.А. Политический процесс и конституционное право в зарубежных странах // Современное конституционное право зарубежных стран. Сборн. Ч. 2. М.: ИНИОН АН СССР-МЮИ, 1991. С.; Шелюбская Н. Великобритания: консультативно-экспертная служба в госсекторе НИОКР//Проблемы теории и практики управления. 1996. № 4; Cain, B., Ferejohn J., Fiorina M. The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. – Cambridge, 1987. 268 p.; Smith, S.S., Deering Ch.J. Committees in Congress/2<sup>nd</sup> ed. – Washington: Congressional Quarterly Inc., 1990. – 259 p.; Theakston, K. Junior Ministers in British Government. – Oxf., 1987.; United States Department of Justice. Legal Activities 1997–1998.–Washington, D.C.: Office of Attorney Personnel Management U.S. Department of Justice, 1997.111 p.

2) разработчики – непосредственно вырабатывают текст законопроекта и его сопроводительные документы;

3) проверяющие – проводят оценку законопроекта и сопроводительных документов»<sup>1</sup>.

В то же время Т.П. Виноградов и другие авторы, по нашему мнению, необоснованно предлагают рассматривать как самостоятельный субъект разработки законопроектов создаваемую субъектом законодательной инициативы рабочую группу, которая включает, как правило, только специалистов в области права. Основанием, для создания рабочей группы (комиссии) в качестве самостоятельного субъекта является, по их мнению, эффективная организационная форма совместной работы субъектов по подготовке проекта<sup>2</sup>.

Представляется, что рассматривать в качестве самостоятельного субъекта разработки законопроектов подобные рабочие группы преждевременно. Поскольку, например, в соответствии с п. 13 Положения "О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями), утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389<sup>3</sup> вопросы, связанные с образованием рабочих групп утверждаются Комиссией Правительства по законопроектной деятельности. Исходя из указанной нормы Положения, подобные рабочие группы в подготовке законопроектов не самостоятельны.

Кроме того, в Государственной Думе (в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 111 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утверждённого Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 15.12.2020 г. № 9426-7 ГД))<sup>4</sup> также предусмотрено создание

---

<sup>1</sup>Виноградов Т.П. Указ. раб. С. 66 – 67.

<sup>2</sup>См., например: Виноградов Т.П. Указ. раб. С. 74 – 75; Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество. 2-е изд., доп. и испр.– М.: Проспект, 2015. С. 217.

<sup>3</sup>СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.

<sup>4</sup>СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; СЗ РФ. 2019. № 42. Ст. 5836

соответствующим комитетом этой палаты рабочих групп с привлечением широкого круга участников: депутатов Государственной Думы, представителей других субъектов права законодательной инициативы, а также различных государственных органов и организаций, экспертов и специалистов. Ч. 1 ст. 93 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>1</sup>, также свидетельствует о несамостоятельности работы, как самих рабочих групп, так и привлекаемых в их состав специалистов и экспертов.

Если исходить из того, что указанные несамостоятельные структурные подразделения, с одной стороны, являются частью создавших их субъектов законодательной инициативы, а с другой стороны, являются, как правило, государственными органами, то это необходимо должным образом учитывать.

В связи с этим мы предлагаем различать в законодательной инициативе две формы: содержательную (формально-юридическую) и организационно-правовую. Содержательную форму законодательной инициативы, по нашему мнению, составляют положения источников права, определяющие порядок, сроки и содержание первого чтения внесённого субъектами законодательной инициативы проекта закона. Тогда как организационно-правовую форму законодательной инициативы будут представлять действующие на основании соответствующих источников права субъекты законодательного процесса, осуществляющие функции по совершенствованию законопроекта и подготовке его к принятию. Одной из важнейших составляющих реализации организационно-правовой формы данной стадии законодательного процесса является контроль соответствующих субъектов законодательного процесса за соблюдением требований оформления необходимых документов. Этот, казалось бы, формальный момент в действительности является весьма важной гарантией демократического характера законодательного процесса.

---

<sup>1</sup>См.: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 17.01.2018 № 3-СФ, от 18.11.2020 № 492-СФ) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

В этой связи мы солидарны с Т.А. Васильевой, которая предлагает, например, следующее «требования к наименованию законопроекта – содержательная точность, информативность, краткость, емкость и оригинальность»<sup>1</sup>.

Следует сказать, что нередко неопределенность конституционных норм, регламентирующих отношения между органами государственной власти (в том числе и в законодательном процессе) является кажущейся. Например, формулировка части 4 статьи 111 Конституции РФ («представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации»), которая стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ<sup>2</sup>.

Юридически же, указанная норма Конституции была неплохо сформулирована с технической и содержательной точки зрения: она предусматривала поиск подходящей кандидатуры главы исполнительной власти с целью установления баланса в системе власти, а не возможность навязывания этой кандидатуры Государственной Думе Президентом Российской Федерации. Именно установление Президентом Российской Федерации баланса между ветвями власти для обеспечения эффективного функционирования федеральных государственных институтов было установлено в результате её толкования Конституционным Судом Российской Федерации.

Во втором чтении происходит постатейное рассмотрение и обсуждение основного текста законопроекта и предложенных депутатами поправок, а также голосование в Государственной Думе. Это самая объемная стадия законодательного процесса. Она включает в себя работу над проектом как на пленарных заседаниях палаты, именуемую чтением законопроекта, так и его обсуждение в парламентских комитетах.

---

<sup>1</sup>См.: Васильева Т.А. Как написать закон. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 65.

<sup>2</sup>См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

Как отмечает Т.П. Виноградов, требования, предъявляемые к законопроектам в ходе обсуждения, «можно разделить на общие и специальные. Общие требования могут применяться ко всем законопроектам, специальные же разработаны для определенных видов законопроектов. Кроме того, требования можно разделить на содержательные и технические. Содержательные устанавливают набор определенных правовых конструкций, которые необходимо учитывать при разработке законопроектов, а технические адресованы к стилю законопроекта, его языку, структуре и иным юридико-техническим аспектам»<sup>1</sup>.

В промежутках между чтениями законопроекты направляются в комитеты, где проходят обсуждение, согласование, подготовку к очередному чтению на пленарном заседании палаты. Насколько важное значение в законодательном процессе имеет указанная стадия свидетельствует ст. 124 Регламента Государственной Думы. В соответствии с её положениями принятый или одобренный во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении.

По завершении этой работы законопроект вместе с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в проект порядка работы Государственной Думы.

Это даёт возможность членам ответственного комитета, которые, как правило, являются специалистами в соответствующей сфере и специалистам Правового управления Аппарата Государственной Думы окончательно выверить содержание законопроекта, прежде чем он попадёт на пленарное заседание палаты в третьем чтении для принятия в качестве закона.

---

<sup>1</sup>Виноградов Т.П. Указ. раб. С. 121.

В третьем чтении законопроект рассматривается на пленарном заседании. Обсуждение законопроекта в целом и внесение в него поправок не допускаются, но перед голосованием допускаются выступления представителей фракций по мотивам голосования (ч. 2 ст. 125 Регламента Государственной Думы). В результате третьего чтения законопроект окончательно принимается Государственной Думой. Результаты голосования определяются видом законопроекта. Федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих членов палаты. Федеральный конституционный закон в соответствии со статьей 108 Конституции России считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Статья 105 Конституции России установила, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Они принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 указанной статьи Конституции, принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Регламент Государственной Думы более детально регулирует данные вопросы, указывая при этом на важную роль Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений в проведении третьего чтения. Статья 125 Регламента установила, что Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В случае если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы.

В случае рассмотрения законопроекта, содержащего нормы, предусматривающие основания, и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, для реализации которых необходимо принятие нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, только после поступления в Государственную Думу информации Правительства Российской Федерации о внесении в Правительство Российской Федерации проектов соответствующих нормативных правовых актов, содержащих подробное изложение основных нормативных предписаний и сроки принятия указанных нормативных правовых актов, Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта.

Таким образом, указанная статья Регламента Государственной Думы не только напрямую подчёркивает роль Аппарата Государственной Думы в лице Правового управления Аппарата Государственной Думы, заключение которого вместе с текстом принятого закона направляется Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы. Косвенно она подчеркивает также роль в законодательном процессе других вспомогательных органов: Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Совета Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, которые рекомендуют указанным органам государственной власти соответствующие решения относительно полученных документов.

Одобрение федеральных законов Советом Федерации может осуществляться двумя способами. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты.

Второй способ одобрения состоит в том, что в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Для того чтобы поставить предел применению второго способа одобрения законов Советом Федерации ст. 106 Конституции России установила норму, согласно которой наиболее важные

законы подлежат одобрению Советом Федерации только путём обязательного рассмотрения в Совете Федерации: «Обязательному рассмотрению подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира».

Статья 107 Конституции Российской Федерации закрепила, что принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Перечисленные выше стадии законодательного процесса, как справедливо отмечается в отечественной научной литературе, являются обязательными.

Но при определённых условиях могут встречаться стадии, которые позволяют учитывать целый ряд особенностей и ситуаций, а также своевременно разрешать их. К ним относятся:

- при отклонении федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для рассмотрения законов и преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. Федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы;

- при отклонении федерального закона Президентом, Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит

подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что положениями Конституции Российской Федерации и принятыми на её основе другими источниками отраслевого права создана гибкая модель законодательного процесса и участия в нём Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания. Эта модель позволяет принимать различные нормативные правовые акты с разной юридической силой и сферой правового регулирования. Стабильность и устойчивость указанная модель приобрела благодаря тому, что она опирается на конституционно-правовые основы законодательного процесса, представляющие собой систему принципов права, действующих в этой сфере.

Эффективность воздействия конституционно-правовых основ может быть значительно выше при условии, что принципы права, составляющие конституционные основы законодательного процесса должны быть дифференцированы на две отдельные группы: отраслевые и научные принципы законодательного процесса. Это позволит сделать процедуру законотворчества более однородной, не создавать путаницу в понятиях и основанных на них действиях субъектов.

### **§ 3. Правовое регулирование процесса принятия законов: соотношение законодательства и установленного Государственной Думой порядка принятия закона**

В демократическом обществе объективно необходимые потребности и существующие социальные проблемы во многом определяют логику законотворческого процесса. Каждая правовая норма должна иметь свое содержание, определенное закономерностями общественного развития, его реальными потребностями. Зависимость между адекватностью реальности общественных отношений и их правовым опосредованием установлена давно и почти никем не оспаривается. Вместе с тем практика правового регулирования дает массу примеров игнорирования данной закономерности. Решение данной проблемы связано, на наш взгляд, с особенностями российской действительности, где на ситуацию в стране оказывают воздействие экономические, политические, психологические и иные факторы.

Не случайно, поэтому многие современные авторы справедливо отмечают, что качество законодательного процесса, отсутствие в принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации законах юридических коллизий, пробелов и других недостатков и проблем, касающихся организации законотворчества зависят от степени и качества законодательного регулирования процедуры принятия законов<sup>1</sup>.

Поскольку законодательный процесс состоит из стадий с разным содержанием и назначением, в которых принимает участие значительное количество субъектов, то его законодательное оформление характеризуется многоуровневым и разнообразным содержанием.

Данное обстоятельство неизбежно приводит к тому, что источники конституционного права, которые регулируют законодательный процесс, его

---

<sup>1</sup>См., например: Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2006; Виноградов Т.П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. – М.: МГУ, 2018; Петров А.И. Указ. раб.

стадии и другие вопросы, возникающие в указанной сфере необходимо (исходя из особенностей их содержания) классифицировать на два вида: нормативные правовые акты, закладывающие основы (каркас) законодательного процесса и источники права, регулирующие организационно-правовые и организационно-технические вопросы законодательного процесса.

Относительно первого вида нормативных правовых актов следует отметить, что обычно основные правовые идеи, принципы, конструкция (каркас) законодательного процесса получают закрепление в конституциях государств. При этом неписаные конституции одних государств устанавливают принцип абсолютной неограниченности законодательных полномочий парламента (например, в Великобритании, Израиле, Новой Зеландии). Поскольку конституцию в указанных странах составляют обычные законы, принимаемые только абсолютным большинством, то над этими источниками права нет никаких других нормативных правовых актов. Считается, что по какому бы вопросу такой парламент ни принял закон, он должен исполняться, и парламент в этом вопросе никто не вправе ограничить.

В конституциях других государств, наоборот, провозглашён принцип абсолютно ограниченной компетенции парламента (Франции, США). Поскольку французская Конституция в ст. 34, 35, 49 закрепила точный перечень вопросов, по которым парламент вправе принимать законы, а ч. 1 ст. 37 Конституции Франции 1958 г. провозгласила, что «вопросы, не входящие в область законодательства, носят регламентарный характер» и осуществляются правительством<sup>1</sup>.

Конституция США (разд. 8 ст. 1) содержит перечень полномочий конгресса, состоящий из 18 пунктов. А поправка X к указанной Конституции устанавливает, что «полномочия, не предоставленные настоящей

---

<sup>1</sup>constitution\_russe\_version\_aout2009.pdf (дата обращения: 12.03.2018).

Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами или за народом»<sup>1</sup>.

Конституция Российской Федерации наряду с конституциями других федеративных государств закрепила принцип относительного ограничения Федерального Собрания Российской Федерации в законодательной сфере. В соответствии с которым в рамках положений ст. 72 и 73 законодательные органы субъектов Российской Федерации вправе принимать собственные законы по соответствующим вопросам.

Кроме того, возможность наличия законодательства субъектов Федерации, оказывающего влияние на объём законодательных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации, предусмотрена ст. 5, 76, 125 Конституции Российской Федерации. Однако вопросы, связанные с созданием законов субъектов Российской Федерации, с законодательным процессом в регионах, в отличие от федерального законодательного процесса Конституцией России не регулируются.

Из конституционного принципа верховенства Конституции России (ч. 1 ст. 15) вытекает обязанность всех участников законодательного процесса соблюдать установленные в нём основы процедуры законотворчества.

Помимо принципов, Конституция Российской Федерации закрепила конструкцию законодательного процесса. Она получила закрепление в главе 5 Конституции. В частности, ст. 104 закрепляет перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Кроме того, в ст. 105 урегулирован порядок принятия Государственной Думой федеральных законов, а также их последующее одобрение Советом Федерации и преодоление разногласий между палатами случае отклонения федерального закона Советом Федерации; в ст. 106 установлен особый порядок одобрения в Совете Федерации принятых Государственной Думой определённых федеральных законов путём обязательного их рассмотрения; ст. 107

---

<sup>1</sup>konstitucija\_sshi.pdf (дата обращения: 12.03.2018).

регламентирует отношения между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации по вопросам подписания и обнародования принятого парламентом федерального закона или отклонения его Президентом; в ст. 108 урегулирован порядок принятия Государственной Думой и Советом Федерации федеральных конституционных законов, подписания их Президентом Российской Федерации и обнародования; и т.д.

Поскольку конституции устанавливают только общий каркас законодательной процедуры, а принятие конкретных законов может отличаться определённой спецификой, которая требует соответствующих уточнений, то должны устанавливаться механизм и способы решения этой проблемы. В Конституции Российской Федерации им посвящена ст. 125. В соответствии с положениями её п. 5 Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации даёт толкование Конституции Российской Федерации.

Реализуя указанные полномочия, Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления по этому вопросу. Например, Постановлением Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup> было уточнено содержание указанных статей Конституции.

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации»<sup>2</sup> также внесли определённую ясность в содержание законодательной процедуры.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 27.03.1995. № 13. Ст. 1207.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 17.04.1995. № 16. Ст. 1451.

107 Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup> устранило некоторые разногласия по вопросам принятия федеральных законов и наложения вето Президентом Российской Федерации на принятые Федеральным Собранием законы.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"»<sup>2</sup> были подтверждены обязанности Президента России, предусмотренные частью третьей статьи 107 Конституции Российской Федерации.

Помимо уточнения содержания отдельных положений Конституции Российской Федерации, касающихся законодательной процедуры, посредством их толкования Конституционным Судом Российской Федерации, наиболее специфические вопросы в указанной сфере, регулируются текущим федеральным законодательством.

Например, порядок принятия поправок к Конституции Российской Федерации урегулирован отдельным Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Действует также федеральный закон, касающийся отдельных стадий правотворчества: Федеральный закон от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 01.05.2019) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 29.04.1996. № 18. Ст. 2253.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 20.04.1998. № 16. Ст. 1879.

<sup>3</sup>СЗ РФ. 09.03.1998. № 10. Ст. 1146.

<sup>4</sup>СЗ РФ. 20.06.1994. № 8. Ст. 801; СЗ РФ. № 18. 2019. Ст. 2207.

Предпринимавшиеся попытки принятия специального документа в виде Федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» результатов не принесли.

Относительно второго вида нормативных правовых актов, регулирующих организационно-правовые и организационно-технические вопросы законодательного процесса, следует отметить, что они содержат детальную регламентацию соответствующих стадий и процедур. Естественно, что чем больше конкретных норм содержит тот или иной источник права, тем чаще он подвергается изменениям. Например, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД<sup>1</sup> подвергался изменениям 112 раз. То есть в среднем 5 раз в год. Хотя были периоды, когда изменения вносились чаще. Например, в 2009 году он подвергался изменениям 11 раз.

Следующей важной особенностью нормативных правовых актов второго вида является то, что особое место среди источников конституционного права, посвящённых регулированию законодательного процесса в Государственной Думе, принадлежит нормативным правовым актам, регламентирующим участие в законодательном процессе Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Другими словами деятельности государственного органа, который, не являясь субъектом законодательной инициативы и не имея самостоятельного правового статуса, является одним из активнейших участников законодательного процесса.

Ещё одной важной особенностью указанных источников права является то, что они излишне детализированы, как это было показано на примере Регламента Государственной Думы. Вместе с тем, они имеют одно несомненное достоинство: они тем самым отражают и юридически фиксируют уникальность правового статуса Государственной Думы и её роль в

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 12.03.2018).

законодательном процессе, а также особенность, последовательность стадий законодательного процесса в указанной палате Федерального Собрания Российской Федерации и их сроки.

Прежде, чем приступить к подробному анализу источников конституционного права второго вида, регламентирующих отношения законодательного процесса в Государственной Думе, необходимо некоторое внимание уделить источнику права, который занимает положение между нормативными правовыми актами первого и второго вида. Таковым является Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 22.12.2020 № 440-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации")<sup>1</sup>. Поскольку, он в отличие от источников конституционного права первого вида, не содержит принципов и границ законодательного процесса, а также не отражает особенности Государственной Думы в законодательном процессе.

Но вместо этого он в ст. 11 устанавливает конкретную норму, в соответствии с которой сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним. Законодательные инициативы подлежат обязательному рассмотрению Государственной Думой.

Более того, ст. 37 указанного закона посвящена указанию на роль такой составной части Аппарата Государственной Думы, как помощники депутатов. В соответствии с её положениями депутат Государственной Думы вправе иметь помощников по работе в Государственной Думе и по работе на территории, определенной депутату Государственной Думы в соответствии с

---

<sup>1</sup>СЗ РФ.1994. № 2. Ст. 74; СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3532; Федеральный закон от 22.12.2020 № 440-ФЗ опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 22 декабря 2020 г. N 0001202012220056.

ч. 1 ст. 8 указанного Федерального закона. Депутат Государственной Думы может иметь до семи помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору. Число помощников депутата Государственной Думы, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору, по работе в Государственной Думе не может быть более двух.

Помощник депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе, работающий по срочному служебному контракту, является федеральным государственным гражданским служащим категории "помощники (советники)", замещающим ведущую должность федеральной государственной гражданской службы.

В соответствии со ст. 39 указанного Федерального закона помощник депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе готовит аналитические, информационные, справочные и другие материалы, необходимые депутату Государственной Думы для осуществления им своих полномочий. Другими словами, оказывает повседневную помощь в законодательном процессе.

Если же конкретно характеризовать нормативные правовые акты второй группы, то основными источниками права, которые не только детально регламентируют, но и юридически организуют законотворческую работу палат Федерального Собрания Российской Федерации, являются их регламенты<sup>1</sup>. Регламент устанавливает подробные, конкретные, юридически обязательные для всех субъектов законодательного процесса процедурные правила, призванные обеспечивать единый порядок процесса, его демократизм и гласность.

---

<sup>1</sup>Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с последующими изменениями) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с последующими изменениями) // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

По выражению некоторых специалистов, регламент играет роль своеобразного «основного закона» внутренней жизни законодательного органа, оказывая существенное влияние на процедуру выработки законодательных решений<sup>1</sup>.

Положения Регламента Государственной Думы, посвящённые регулированию участия Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений, исходя из особенностей их содержания, можно поделить на два вида: нормы, регулирующие организационно-технические отношения и нормы, регулирующие организационно-правовые отношения законодательного процесса. Содержание норм Регламента Государственной Думы, регулирующих отношения первого вида касаются регламентации фиксации вносимых законопроектов и других документов от стадии законодательной инициативы до передачи принятого закона в Совет Федерации, установления сроков, последовательности осуществления законодательных процедур и т.д.

Например, ст. 115 Регламента Государственной Думы установила, что ежеквартально Аппарат Государственной Думы информирует всех субъектов права законодательной инициативы о поступивших на рассмотрение Государственной Думы законопроектах, стадиях их рассмотрения, в том числе о получении заключения Правительства Российской Федерации, результатах рассмотрения принятых или одобренных Государственной Думой законов в Совете Федерации и Президентом Российской Федерации. Указанная информация размещается в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

Далее, в соответствии со ст. 117 Регламента Государственной Думы законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему по представлению ответственного комитета направляются Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, депутатам Государственной Думы, в Правительство Российской Федерации и субъекту права

---

<sup>1</sup>См.: Могунова М.А. Государственное право Финляндии. М., 2005. С. 222.

законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее, чем за три дня до дня рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы.

Статья 126 Регламента устанавливает, что одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний Государственной Думы, заключениями Правительства Российской Федерации и другими необходимыми материалами оформляются ответственным комитетом совместно с Аппаратом Государственной Думы и в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации<sup>1</sup>.

Таким образом, положения Регламента Государственной Думы, регулирующие организационно-технические отношения, нацелены на то, чтобы в установленные законодательством сроки Аппарат Государственной Думы обеспечивал необходимой информацией и документами субъектов законодательной инициативы, обеспечивал своевременность и установленную последовательность законодательных процедур с тем, чтобы обеспечить законность и эффективность подготовки, согласования и принятия законов.

Положения второго вида, содержащиеся в Регламенте Государственной Думы, устанавливают порядок осуществления Аппаратом Государственной Думы и его структурными подразделениями соответствующих действий, которые отражаются непосредственно на содержании, качестве, а также конкретных юридических формулировках рассматриваемых в Государственной Думе законопроектов.

Например, в соответствии с п. 2 ст. 112 Регламента Государственной Думы Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта.

Следовательно, Правовое управление Аппарата Государственной Думы, как одно из важнейших структурных подразделений Аппарата, в первую очередь должно обеспечить преемственность и конституционную законность всех принимаемых законов. И только установив в результате экспертизы, что принимаемые законопроекты соответствуют Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, Правовое управление приступает к проверке актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта. Обеспечив экспертизу основных вопросов, Аппарат по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета осуществляет юридико-техническую и лингвистическую экспертизу содержания законопроекта.

Более детально указанные вопросы урегулированы п. 3 ст. 112 Регламента Государственной Думы: «Правовое управление Аппарата Государственной Думы на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, то

должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие;

б) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта? Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта. Если приведен неполный перечень актов, то следует акты, которые в этом перечне не приведены, указать»<sup>1</sup>.

Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы должно быть подписано начальником Правового управления Аппарата Государственной Думы либо одним из его заместителей с указанием фамилии и даты подписания. В случае, если дать заключение в установленный срок нет возможности, срок может быть продлен Советом Государственной Думы по мотивированному предложению Правового управления.

Отзывы, предложения и замечания депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы по законопроекту, а также заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется) рассматриваются на заседании ответственного комитета. Для участия в заседании могут быть приглашены осуществлявшие правовую экспертизу гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, работники Правового управления Аппарата Государственной Думы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

<sup>2</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

Несмотря на столь важное значение, которое придают регламенту нижней палаты парламента исследователи, по поводу определения понятия его как источника права, а также формы регулирования им законодательного процесса единого мнения среди учёных нет. Например, С.В. Бошно считает, что правовое регулирование законодательного процесса регламентами законодательных органов, недопустимо. Причин для подобного утверждения указанный автор видит много, но наиболее очевидная, по её мнению, состоит в отсутствии у регламентов нормативности, т.к. это локальные правовые акты, определяющие внутренние правила деятельности палат, обязательные для членов этих палат и работников их аппаратов<sup>1</sup>.

Вряд ли можно согласиться с подобным мнением. Не только потому, что оно не позволяет отражать и сохранять специфику правового статуса и предназначение каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе. Но и потому, что оно не соответствует положениям Конституции Российской Федерации ст. 102 и 103 которой закрепили разные предметы ведения Государственной Думы и Совета Федерации, а ст. 105 и 108 разное их участие в законодательном процессе. Именно наличие регламентов у каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации и позволяет им сохранять свою специфику и самостоятельное участие в законодательном процессе, реализующее эту специфику.

Не соответствует содержанию регламентов и утверждение об отсутствии у них нормативности. Как может не иметь нормативного содержания, например, пп. «л» п. 1 ст. 23 Регламента Государственной Думы в соответствии с которым председатель комитета Государственной Думы представляет к назначению на должность и к освобождению от должности руководителя аппарата комитета и других федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной

---

<sup>1</sup>См.: Бошно С.В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4–6.

государственной гражданской службы в аппарате комитета, а также работников аппарата комитета в соответствии со структурой и штатным расписанием Аппарата Государственной Думы?

Не совсем можно согласиться с утверждением указанного автора, что регламенты – это локальные правовые акты, определяющие внутренние правила деятельности палат, обязательные для членов этих палат и работников их аппаратов. Поскольку помимо указанных положений в Регламенте Государственной Думы имеются нормы права, обязательные для других органов государственной власти и должностных лиц, участвующих в законодательном процессе.

Например, Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 15.12.2020 г. № 9426-7 ГД) в ст. 144 устанавливает порядок и сроки представления Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации.

Поэтому мы согласны с теми авторами, которые в своих исследованиях приходят к обозначенным ниже выводам относительно содержания и значения регламентов<sup>1</sup>.

В частности, И.Н. Королёва отмечает, что «важнейшими правовыми актами, определяющими процедуру осуществления Советом Федерации и Государственной Думой законодательной функции, порядок реализации ими своих конституционных полномочий, являются принимаемые на основании Конституции Российской Федерации самостоятельно палатами парламента

---

<sup>1</sup>См., например: Вершинина Е.С. Регламент как общеправовой феномен. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2010. С. 9; Королёва И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежные модели. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 2 – 3; Ковалёв О.И. Регламент Государственной думы как нормативно-правовая основа деятельности парламента России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 3.

Регламенты. Значение парламентского регламента, огромное воздействие его формально-процессуальных норм на принимаемые парламентом законодательные решения, на эффективность самого законотворческого процесса зачастую недооценивается»<sup>1</sup>. Аналогичные взгляды на регламент, а также попытки определить это понятие предпринимают другие авторы<sup>2</sup>.

Имеются разные взгляды отечественных учёных-конституционалистов на юридическую природу, правовой статус и место регламентов в регулировании отношений законодательного процесса. Значительная группа авторов относит регламенты к подзаконным нормативным правовым актам (О.Е. Кутафин, О.И. Ковалёв, О.Н. Кулаков, И.В. Гранкин и др.). В частности, О.И. Ковалёв пишет о том, что «Регламент Государственной Думы – правовой акт, имеющий двойственную природу. С одной стороны – это подзаконный нормативный правовой акт, юридическая сила которого равна Постановлениям Государственной Думы. С другой стороны – это корпоративный акт одного из органов государственной власти»<sup>3</sup>.

И.В. Гранкин утверждает, что Регламент является одним из видов подзаконных актов. Поэтому если выстраивать иерархию названных выше актов, то она должна выглядеть так: конституция, закон, регламент<sup>4</sup>.

Подобные позиции указанной группы учёных не представляются однозначными и убедительными. Во-первых, потому что как справедливо указывается в литературе, подзаконными нормативными правовыми актами, как правило, являются такие источники права, которые принимаются на основании и во исполнение законов. Развивают и конкретизируют положения тех законов, на основе которых они принимаются.

---

<sup>1</sup>См.: Королёва И.Н. Указ. раб. С. 2.

<sup>2</sup>См., например: Ковалёв О.И. Регламент Государственной думы как нормативно-правовая основа деятельности парламента России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 3.

<sup>3</sup>Ковалёв О.И. Там же. С. 3.

<sup>4</sup>Гранкин И.В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1.

Другими словами, они являются производными от законов и поэтому, естественно имеют более низкую юридическую силу. То есть положения закона осуществляют первичное регулирование соответствующих общественных отношений, а подзаконные нормативные правовые акты их конкретизируют, приспособляют к каким-то уникальным ситуациям, к конкретным условиям и т.д.

Во-вторых, Регламент, не является подзаконным нормативным правовым актом, поскольку он является по отношению к закону автономным источником права: имеет самостоятельный предмет правового регулирования и издаётся непосредственно на основании положений Конституции Российской Федерации.

В-третьих, в силу последнего обстоятельства, он обладает особой конституционно-правовой природой в системе действующих нормативных правовых актов. Именно Регламент Государственной Думы конкретизирует и детализирует содержание соответствующих норм Конституции Российской Федерации (в нашем случае, к правоотношениям, возникающим в законодательном процессе).

Кроме того, некоторые авторы справедливо считают нецелесообразным употребление по отношению к регламентам палат парламента общего понятия «подзаконные акты», потому что, во-первых, они принимаются внутри палат законодательного органа (т.е. по процедуре, которая принципиально отличается от законодательной процедуры) и, во-вторых, обладают специфичной юридической природой, являясь «нормативными правовыми актами особого рода», входящими в единую правовую систему Российской Федерации<sup>1</sup>.

Анализируя способ принятия регламента, его особую правовую связь как нормативного правового акта, принимаемого непосредственно на основании Конституции Российской Федерации самостоятельно палатами

---

<sup>1</sup>См.: Козлова Е.И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки. Сборник научных трудов. Вып. 1 (4). – Ростов-на-Дону, 2002; Королёва И.Н. Указ. раб. С. 13.

парламента, И.Н. Королёва приходит к выводу о его месте в системе источников конституционного права. Она считает, что это – особый нормативный правовой акт, регулирующий организацию и порядок деятельности палат российского парламента, который может быть приравнен по своему уровню, значению и правовому содержанию только к закону<sup>1</sup>.

Вместе с тем, трудно согласиться с её аргументацией того, что регламентные нормы могут не иметь нормативного характера. Указанный автор утверждает, что если бы положения регламента имели нормативный характер, то в этом случае «они утрачивали бы свою главную качественную характеристику и приобретали бы свойство морали»<sup>2</sup>.

Нам представляется более точной, понятной и более аргументированной точка зрения авторов учебника под ред. Б.С. Эбзеева о том, что «социальные нормы, не являющиеся правом, зачастую не менее обязательны для определённой группы лиц, лишь бы они оказывали моральное воздействие»<sup>3</sup>. Из чего следует, что мораль также как и право имеет нормативный характер и обязательную юридическую силу.

Другая группа ученых-конституционалистов (М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев и др.) понимает регламенты палат парламента как исключительно внутренние документы, которые с их точки зрения могут быть отнесены к категории корпоративных актов. Поскольку регламент – это корпоративный акт, имеющий внутриорганизационное значение и не обладающий статусом нормативного правового акта.

Относительно нормативности и «корпоративности» положений регламента нет смысла повторяться, поскольку мы уже отмечали, что многие положения регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации напрямую касаются взаимодействия палат парламента с другими органами государственной власти Российской Федерации. Кроме того, сами авторы

---

<sup>1</sup>Королёва И.Н. Указ. раб. С. 14.

<sup>2</sup>См.: там же.

<sup>3</sup>Конституционное право Российской Федерации: учебник / Под ред. Б.С. Эбзеева. – М.: Проспект, 2017. С. 41.

указанной научной позиции в другом месте своего труда признают, что положения регламента выходят за рамки внутриорганизационной деятельности палат и затрагивают права и полномочия иных субъектов правоотношений, находящихся вне парламента и ему не подчиненных.

Кодифицированный характер и многоплановое комплексное регулирование регламентами материальных и процессуальных правовых отношений в разных сферах осуществления публичной власти и законодательного процесса позволяют классифицировать их по разным основаниям.

В частности, Е.С. Вершинина предлагает «классифицировать регламенты по следующим основаниям: по уровню взаимодействия субъектов, участвующих в процессе осуществления юридической деятельности, – на внутренние, внешние и смешанные; в зависимости от того, чья воля выражена в регламенте, – на являющиеся актами властного регулирования и относящиеся к актам саморегулирования; по времени действия – на постоянные и временные; по сфере действия – на международные, общегосударственные, региональные, местные, локальные; в зависимости от области социальной жизни, в которой осуществляется регулирование, – на действующие в политической, экономической, социально-культурной сферах жизни общества; по кругу лиц, в отношении которых они действуют, – на регламенты специального действия и регламенты общего действия; в зависимости от того, какой вид юридической деятельности подпадает под регламентацию, – на правотворческие, правореализационные, интерпретационные и комплексные; в зависимости от юридической силы – на закрепленные международным договором или актом международной организации, федеральным законом, постановлением Государственной Думы или Совета Федерации, актом Президента, актом Правительства, актом федерального органа исполнительной власти, законом субъекта РФ, актом органа исполнительной власти субъекта РФ, актом органа местного самоуправления, актом органа юридического лица; по цели

регламентируемой деятельности – на организационно-управленческие, координации взаимодействия, организационно-технические, исполнения функций, разрешения споров; в зависимости от места в системе однородных актов – на типовые и единичные; в зависимости от формы выражения предписаний – на электронные и бумажные; в зависимости от порядка принятия – на принятые в общем порядке либо в особом процессуальном режиме»<sup>1</sup>.

Мы не со всем можем согласиться в данной классификации. По крайней мере, мы считаем, что по уровню взаимодействия субъектов, участвующих в процессе осуществления юридической деятельности, делятся не регламенты, а нормы регламентов, упорядочивающие поведение тех или иных субъектов.

Классификация регламентов в зависимости от того, чья воля выражена в регламенте, не понятна. Поскольку не ясно, что такое акты властного регулирования. А даже если бы такие и нашлись, то регламенты – акты саморегулирования также являются выражением властной воли. Иначе они ничего бы не регулировали в законодательном процессе. Разница между теми и другими регламентами состоит только в форме выражения властной воли.

Классификация регламентов в зависимости от сферы действия также представляется не совсем понятной, поскольку у международных, общегосударственных, региональных, местных, локальных разная правовая природа, особенно у международных. Принципиально иная правовая природа международных источников приводит к тому, что их действие не распространяется на территорию государств. Следовательно, регулирование законодательного процесса им не подвластно.

Частично можно согласиться с предложенной классификацией регламентов по юридической силе, если исключить из неё регламенты, закрепленные международным договором или актом международной организации, как имеющие другую правовую природу.

---

<sup>1</sup>Вершинина Е.С. Указ. раб. С. 9.

В целом же, регламент представляет собой особого рода нормативный правовой акт, принимаемый каждой палатой Федерального Собрания Российской Федерации самостоятельно, и тем самым отражает её специфику, самостоятельность и наиболее подробно из всех источников конституционного права регулирует (применительно к теме нашего диссертационного исследования) вопросы законодательного процесса в Государственной Думе и Совете Федерации.

Таким образом, достаточно сложная, разветвлённая, состоящая из разных видов нормативных правовых актов, имеющих разную юридическую силу и с разной степенью подробности регламентирующая правовой статус и порядок участия разных субъектов законодательного процесса, осуществляемого в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, система конституционно-правовых источников, созданная с принятием в Российской Федерации Конституции 1993 года, позволяет в достаточной степени обеспечить эффективность законодательного процесса.

## **Глава 2. ФОРМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УЧАСТИЯ АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ**

### **§ 1. Участие Аппарата Государственной Думы в согласовании законопроектов, внесённых субъектами законодательной инициативы в Государственную Думу**

Как показано в предыдущей главе настоящей диссертации, современные формы правления, разработки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти требуют все более широкого участия вспомогательных государственных органов, а также общественности.

Поэтому в настоящее время трудно себе представить эффективную законотворческую работу президентов без администраций президентов, равно как работу парламентов без аппаратов парламента, а депутата без штата помощников. Следует также отметить, что в отечественной и зарубежной юридической литературе очень мало специальных исследований, посвященных анализу взаимоотношений органов государственной власти и вспомогательных государственных органов в законотворческом процессе, правового статуса последних.

Во многом указанное положение связано с тем обстоятельством, что вспомогательные государственные органы, обеспечивающие функциональную законотворческую деятельность высших органов государственной власти и отношения между ними, в массовом порядке стали появляться относительно недавно: только после Второй мировой войны. Кроме того, они подвержены подчас достаточно серьезным структурным и количественным изменениям<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Осавелюк А.М. Учреждение и эволюция вспомогательных органов глав государств, парламентов и правительств// Национальные интересы. 2006. № 1 (42).

Хотя некоторые авторы вплотную подходят к исследованию указанного вопроса. Например, А.Н. Артамонов отмечает, что «некоторые субъекты законодательного процесса в зависимости от его стадии должны выразить свою волю в активной или пассивной форме, другие могут, но не обязаны это делать, что дает возможность классифицировать их на обязательные и возможные (допустимые) субъекты»<sup>1</sup>.

Выше мы уже не соглашались с данной научной позицией указанного автора. Но если взглянуть на его идею о субъектах законодательного процесса, не как на обязательных и возможных (допустимых) субъектов, а как на таких, которые должны выразить свою волю в активной или пассивной форме через призму участия в нём Apparata Государственной Думы, то это существенно изменит и правильно расставит акценты. Поскольку среди субъектов законодательного процесса именно Apparat Государственной Думы, а также его структурные подразделения будут теми субъектами, которые должны выразить свою волю в пассивной форме.

В первую очередь, об этом свидетельствуют положения Регламента Государственной Думы, которые не только закрепляют неразрывную связь Apparata Государственной Думы с самой Государственной Думой, но и производный характер, а также зависимость Apparata Государственной Думы от руководства палаты. Например, статья 79 Регламента Государственной Думы устанавливает, что в состав Apparata Государственной Думы входят в качестве самостоятельных структурных подразделений аппараты комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций<sup>2</sup>.

Структура и штаты Apparata Государственной Думы, размер оплаты труда гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Apparate Государственной Думы, и работников Apparata Государственной Думы, а также расходы на его содержание определяются Председателем Государственной Думы по представлению Руководителя Apparata

---

<sup>1</sup>Артамонов А.Н. Указ. раб. С. 20.

<sup>2</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

Государственной Думы, согласованному с Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, в пределах бюджетной сметы Государственной Думы<sup>1</sup> (в настоящее время Комитет по контролю и Регламенту).

Кроме того, статья 80 Регламента закрепила норму, в соответствии с которой Аппарат фракции формируется после регистрации в установленном порядке соответствующей фракции и осуществляет свои функции до момента прекращения деятельности фракции.

Фракции осуществляют подбор и расстановку кадров своих аппаратов, руководство и контроль за их деятельностью, а также определяют функциональные обязанности гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в аппарате фракции, и работников аппарата фракции в соответствии со служебными контрактами или трудовыми договорами, заключенными на период деятельности фракций.

Поступление на государственную гражданскую службу и увольнение с государственной гражданской службы гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в аппарате фракции, а также прием на работу и увольнение работников аппарата фракции оформляются распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы по представлению руководителя соответствующей фракции.

Расходы на содержание аппарата фракции определяются с учетом численности фракции. Расходы на содержание аппаратов фракций и материально-техническое обеспечение деятельности фракций предусматриваются в бюджетной смете Государственной Думы<sup>2</sup>.

Приведённые выше положения Регламента Государственной Думы свидетельствуют о том, что поскольку не только структура и штаты Аппарата Государственной Думы, размер оплаты труда гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Аппарате Государственной

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

<sup>2</sup>Там же.

Думы, и работников Аппарата Государственной Думы, а также расходы на его содержание определяются Председателем Государственной Думы по представлению Руководителя Аппарата Государственной Думы, согласованному с Комитетом Государственной Думы по контролю и Регламенту, в пределах бюджетной сметы Государственной Думы, но и аппараты парламентских фракций зависят от воли руководства палаты, то они могут быть только пассивными участниками законодательного процесса. Как уже отмечалось выше, они призваны профессионально выполнять поручения руководства палаты и её структурных подразделений по квалифицированному выполнению юридического анализа содержания законопроектов, проведения экспертиз, согласования формулировок с другими субъектами законодательного процесса в рамках полученных поручений руководства.

Более того, указанные положения Регламента Государственной Думы свидетельствуют также о том, что структура Аппарата Государственной Думы представляется универсальной для того, чтобы участие аппарата способствовало подготовке и принятию качественных законов. Во-первых, потому, что в его штате работают квалифицированные специалисты в соответствующей области познания, которые по заданию руководства палаты и её структурных подразделений способны выполнить экспертизу и другие профессиональные действия.

Во-вторых, потому что в Аппарате Государственной Думы, аппаратах комитетов и фракций представлены разные интересы: в аппаратах комитетов – внепартийные профессиональные интересы в определённой сфере социальных отношений (аграрных, промышленных, внешнеполитических и пр.), а в аппаратах фракций – политические интересы соответствующих политических партий, представленных в Государственной Думе. Реализация тех и других интересов в формулировках конкретных положений законопроектов позволяет дать им разностороннюю оценку и найти приемлемый компромиссный вариант.

Ещё больше поиску компромисса в законодательном процессе способствуют положения Регламента Государственной Думы, посвящённые определению правового статуса помощника депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе. Статья 81 Регламента предписывает, что прием на работу (поступление на государственную гражданскую службу) и увольнение помощника депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе оформляются распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы по представлению соответствующего депутата<sup>1</sup>.

Из приведённой нормы вытекает, что, правовой статус и порядок приема на работу помощника депутата Государственной Думы не выбивается из общего порядка формирования штатов аппаратов структурных подразделений палаты. Так же участие в законодательном процессе помощников депутатов Государственной Думы разнообразит социальные интересы, которые могут быть представлены в тех или иных формулировках законов, поскольку часть депутатов Государственной Думы (самовыдвиженцы) представляют интересы одномандатного избирательного округа, а другая часть депутатов Государственной Думы представляют интересы соответствующей политической партии в одномандатном избирательном округе или в общефедеральном избирательном округе, которая их выдвинула.

Характеристику участия Аппарата Государственной Думы в рассмотрении законопроектов, внесённых субъектами законодательной инициативы в Государственную Думу необходимо начать с общего анализа функций Аппарата Государственной Думы, поскольку указанное направление его деятельности является одной из многочисленных функций Аппарата, установленных Регламентом Государственной Думы. В частности, статья 78 Регламента устанавливает, что правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, фракций, Совета Государственной Думы,

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

комитетов и комиссий Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы, который формируется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", является государственным органом и обладает правами юридического лица<sup>1</sup>.

Деятельность Аппарата Государственной Думы, права, обязанности и ответственность гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Аппарате Государственной Думы, и работников Аппарата Государственной Думы определяются законодательством Российской Федерации, Положением об Аппарате Государственной Думы, Служебным распорядком Аппарата Государственной Думы, положениями о структурных подразделениях Аппарата Государственной Думы, распоряжениями Председателя Государственной Думы, решениями Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту и распоряжениями Руководителя Аппарата Государственной Думы.

Служебный распорядок Аппарата Государственной Думы, положения об управлениях Аппарата Государственной Думы, а также типовые положения об аппарате фракции, об аппарате комитета, комиссии Государственной Думы утверждаются Руководителем Аппарата Государственной Думы по согласованию с Комитетом Государственной Думы по контролю и Регламенту<sup>2</sup>.

Из приведенного в предыдущем абзаце содержания статьи 78 Регламента вытекает, что функции Аппарата Государственной Думы можно разделить на три группы, две из которых имеют непосредственное отношение к участию Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе и выражаются в квалифицированном профессиональном обеспечении как законодательного процесса в целом, так и отдельных его стадий.

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

<sup>2</sup>Там же.

Первая группа функций Аппарата Государственной Думы касается правового, документационного, информационного, а также аналитического обеспечения законодательного процесса в Государственной Думе. То есть, проведения юридического анализа концепции и содержания внесённого законопроекта, а также сопроводительных документов; собственная подготовка необходимых документов, заключений, экспертиз; согласования юридических формулировок текстов рассматриваемых в Государственной Думе законопроектов и т.п.

В конечном итоге, реализация указанного направления функционирования Аппарата Государственной Думы приводит к улучшению содержания принятого Государственной Думой закона, соответствию его содержания Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

В настоящее время в реализации указанного направления функционирования Аппарата Государственной Думы обнаружилось недостатки, часть из которых касается недостаточно высокого качества содержания многих принимаемых Государственной Думой законов. Это выражается, например, в том, что в отдельные действующие федеральные законы ежегодно вносятся изменения 10 – 12 федеральными законами, в другие федеральные законы поправки вносятся десятками федеральных законов ежегодно. Например, "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28.11.2018)<sup>1</sup>. За годы действия он изменялся более чем 530 федеральными законами, т.е. более чем 30 законами за год<sup>2</sup>.

У избирательного законодательства, до недавнего времени, была другая особенность. Средняя продолжительность действия таких законов составлял срок полномочий избираемого органа.

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 7522

<sup>2</sup>Подсчитано по:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=312215&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2525707974817979#06467136697384133>

В частности, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изменялся 153 законами и двумя постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации (в среднем по 10 законов за год)<sup>1</sup>; "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 27.11.2018 г.) изменялся 506 законами и несколькими постановлениями и определениями Конституционного Суда Российской Федерации (в среднем по 28 законов за год)<sup>2</sup> и т.д.

Встречаются федеральные законы, которые по восемь и более раз подвергались изменениям с момента их вступления в юридическую силу и до первого применения на практике<sup>3</sup>.

Отмеченное выше свидетельствует, во-первых, о том, что не только первоначальные федеральные законы, но и федеральные законы о поправках к ним имеют недостаточно высокое качество содержания, непродуманность и несогласованность.

Во-вторых, ответственность за качество содержания и тех, и других федеральных законов субъекты законодательной инициативы, в разной степени, должны разделять с Аппаратом Государственной Думы, депутатами Государственной Думы и сенаторами Российской Федерации. Поскольку субъекты законодательной инициативы и законодатели имеют прямое отношение к содержанию формулировки предмета правового регулирования, а Аппарат – к организации подготовительных мероприятий, в том числе к проведению юридической и лингвистической экспертиз.

---

<sup>1</sup>Подсчитано по:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=310205&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6547798732237349#0965863714640802>

<sup>2</sup>Подсчитано по:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=312222&rnd=F88E505796C2757423BBD089FDB83111#048447916756718534>

<sup>3</sup>См., например:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=299548&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.843633236023509#05679167187031011>

За последний вид подготовительных мероприятий в первую очередь отвечает Правовое управление Аппарата Государственной Думы, но в реальности всё не так однозначно.

Во-первых, потому, что при таком количестве рассматриваемых ежегодно на пленарных заседаниях Государственной Думы законопроектов, Правовое управление Аппарата Государственной Думы не в состоянии обеспечить качественную экспертизу. Например, законотворческий портфель Государственной Думы VI созыва (2011 – 2016 гг.) содержал 7129 законопроекта, что на 17% больше, чем в Государственной Думе V созыва за сопоставимый период. Из них Государственной Думой было принято только 1820 законов (25% от портфеля Государственной Думы VI созыва), а 3722 законопроекта было отклонено или отозвано инициатором, возвращено автору, снято с рассмотрения Государственной Думы (51% от портфеля Государственной Думы VI созыва)<sup>1</sup>.

С одной стороны, это свидетельствует о напряженной и результативной работе подразделений Аппарата Государственной Думы. С другой стороны, количество законопроектов отклоненных или отозванных инициатором законодательной инициативы и возвращенных автору (51%) свидетельствует о недостаточно высоком качестве содержания внесенных законопроектов.

Понятно, что чем ниже качество, тем большего внимания и кропотливой работы требует экспертный анализ текста законопроекта. Особенно, если содержание насчитывает от нескольких десятков до нескольких сотен страниц текста. В этом случае требуется время на осмысление и сопоставление текста разных разделов, чтобы исключить пробелы, противоречия, дублирование. А времени, при таком количестве рассматриваемых законопроектов, недостаточно.

Во-вторых, в соответствии с п. 6 ст. 94 Регламента Государственной Думы, правовая и лингвистическая экспертизы проекта постановления

---

<sup>1</sup>Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. – М., 2016. С. 5.

Государственной Думы должны быть проведены не позднее чем в трехдневный срок со дня поступления в Правовое управление Аппарата Государственной Думы письма о проведении указанных экспертиз<sup>1</sup>.

Если не брать во внимание такие объемные проекты законов, как кодексы, которые насчитывают многие сотни страниц, а взять, например, избирательное законодательство: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) "О выборах Президента Российской Федерации"<sup>2</sup> (170 страниц текста), Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 04.06.2018) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"<sup>3</sup> (209 страниц текста), то, мы думаем, что в указанный Регламентом срок, с трудом можно уложиться.

Поскольку редко встречаются в одном лице специалисты по праву и по языку, то, следовательно, после проведения правовой и лингвистической экспертиз, юрист и лингвист должны найти время, чтобы, как минимум, обменяться мнениями.

Видимо, с учетом этого, а также в целях рационализации проведения экспертиз и экономии времени в указанном пункте ст. 94 Регламента Государственной Думы сказано, что «при отсутствии замечаний правового и лингвистического характера на проект постановления Государственной Думы, а также на проекты документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями Государственной Думы, Правовое управление Аппарата Государственной Думы заключений не готовит. На указанных документах проставляется отметка (делается запись) об отсутствии замечаний за подписью начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы либо одного из его заместителей с указанием инициалов, фамилии и даты подписания»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; СЗ РФ. 2017. № 50. Ст. 7545.

<sup>3</sup>СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3417.

<sup>4</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

Представляется, что для законодательного процесса этот вариант не совсем подходящий. Поскольку у каждого из трех чтений законопроектов в Государственной Думе свои задачи и правовая экспертиза при подготовке законопроекта к каждому чтению имеет свои особенности.

Более того, отсутствие замечаний правового и лингвистического характера на проект законопроекта, подготовленного комитетом, например, ко второму чтению в целом может иметь место. Но в ходе подготовки его к чтению в комитете предлагаются поправки, которые могут нарушить целостность законопроекта, породить противоречия и т.д., что не всегда можно обнаружить в самом комитете. Поэтому правовая экспертиза проектов законов необходима в обязательном порядке.

Предлагаем в указанном пункте 6 ст. 94 Регламента Государственной Думы после слов: «заклучений не готовит» вставить слова: «за исключением проектов законов».

Наше предложение опирается на статистические данные прохождения законопроектов в Государственной Думе VI созыва. В общем количестве законопроектов, отклоненных Государственной Думой или снятых с рассмотрения Советом Государственной Думы, наибольшую долю составляют законопроекты, внесенные депутатами Государственной Думы – 2122 законопроекта (56% от числа внесенных), на втором месте – законопроекты, внесенные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации – 1289 законопроектов (34%).

Самыми качественными были законопроекты, внесенные в Государственную Думу Президентом Российской Федерации – субъектом права законодательной инициативы. За весь период работы Государственной Думы VI созыва только один законопроект был отозван Президентом из числа внесенных им в Государственную Думу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. – М., 2016. С. 8.

Такие показатели не случайны, поскольку все проекты нормативных правовых актов, включая и законопроекты, исходящие от Президента Российской Федерации, на каждой стадии проходят экспертизу в Главном правовом управлении Администрации Президента Российской Федерации.

Вторая группа функций Аппарата Государственной Думы касается организационного, документационного, информационного обеспечения законодательного процесса. Например, функция по организационному обеспечению законодательного процесса заключается в подготовке проектов планов и повестки дня для проведения парламентских слушаний и заседаний комитетов по рассмотрению законопроектов и т.п.

Некоторые из функций Аппарата Государственной Думы в рамках указанной группы по форме напоминают одноименные функции предыдущей группы функций Аппарата Государственной Думы, но отличаются содержательно. Например, функции документационного, информационного обеспечения во второй группе, в отличие от одноименных функций первой группы, сводятся к регистрации необходимых документов, их размножению и своевременной рассылке заинтересованным субъектам законодательного процесса и т.д., т.е. организационно-техническим мероприятиям.

В конечном итоге реализация функций второй группы призвана обеспечить установленную законодательством последовательность стадий законодательного процесса, соблюдение установленных сроков, кворума и порядка голосования. Соблюдение указанных требований позволяет после голосования считать закон принятым Государственной Думой.

Например, в 2019 году в Государственную Думу всего внесено 1138 законопроектов. Из них принято (одобрено) Государственной Думой 531 из принятых Советом Государственной Думы к рассмотрению Государственной Думой 1060. За этот период времени количество законопроектов, рассмотренных Государственной Думой в первом, или во втором, или в третьем чтении 996<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><http://old.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=year&c=7&v=2019>

Если ограничиться тем количеством рассмотренных на пленарных заседаниях Государственной Думы законопроектов в 2019 году, которые указаны в предыдущем абзаце, то получается, что Аппарат Государственной Думы ежедневно обеспечивает организацию проведения более шести пленарных заседаний палаты.

С учетом того, что каждое пленарное заседание по рассмотрению одного законопроекта Государственной Думой готовится, как минимум одним комитетом, то получается, что аппараты соответствующих комитетов Государственной Думы ежедневно обеспечивают организацию проведения также более шести заседаний комитетов.

Каждое из таких заседаний требует огромной работы по предварительному согласованию списка приглашенных, рассылки приглашений, размножения и согласования проектов решений и других документов и т.д.

Простое обращение к хронологии свидетельствует, что сессии 2019 года являются не самыми насыщенными по интенсивности рассмотрения Государственной Думой законопроектов в первом, во втором или в третьем чтении. Например, в 2018 году количество рассмотренных Государственной Думой законопроектов в первом, во втором или в третьем чтении составило 1234. Количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу, составило 1167<sup>1</sup>. Другими словами, значительные усилия Аппарата Государственной Думы и ее комитетов уходят на решение текущих и технических вопросов, которые, естественно важны, но еще более важным представляется обеспечение качества принимаемых законов.

Следует отметить ещё одну проблему, которая вызвана планированием законодательного процесса в Государственной Думе. Одним из негативных последствий планирования законодательного процесса в Государственной Думе является его неравномерный, «взрывной» характер.

---

<sup>1</sup><http://old.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=year&c=7&v=2018>

В частности, Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2018 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, утвержденная постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 января 2018 года № 3262-7 ГД насчитывала 72 страницы<sup>1</sup>.

Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2018 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, утвержденная постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 сентября 2018 года № 4787-7 ГД уже насчитывала 96 страниц<sup>2</sup>.

А проекты Примерной программы законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней и осенней сессий 2019 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, утвержденные постановлениями Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 января 2019 года № 5574-7 ГД и от 10 сентября 2019 года № 6749-7 ГД, насчитывали 66 и 68 страниц соответственно (114 законопроекта и 112 законопроектов соответственно)<sup>3</sup>.

Подобную проблему заметили и другие исследователи. Например, многие специалисты в области конституционного права справедливо отмечают, что, не смотря на скрупулезность процедуры законотворческого процесса, это не лишает его существующих проблем и недостатков. Так, С.А. Авакьян считает, что важнейшей проблемой совершенствования

---

<sup>1</sup>[http://sozd.parliament.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](http://sozd.parliament.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Там же.

законотворческого процесса, требующей решения, является его планирование<sup>1</sup>.

Аналогичную проблему отмечают и авторы учебного пособия Парламентское право России под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. Они пришли к выводу о том, что опыт работы Государственной Думы свидетельствует, что существующая система текущего, от сессии к сессии, планирования имеет недостатки.

Во-первых, практика текущего планирования лишает депутатов возможности масштабно осмыслить состояние правового поля страны. Депутатский корпус сосредоточен на решении тех проблем, которые требуют оперативного решения. Следствием принципа оперативности является преобладание в планах работ Государственной Думы так называемых «точечных» законов над фундаментальными.

Во-вторых, «планирование законопроектной работы происходит стихийно, без учета потребностей формирования правового поля страны»<sup>2</sup>.

Аналогичную картину обнаружили и мы при анализе планирования законопроектной работы действующего состава Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Например, Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2018 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, утвержденная постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 сентября 2018 года № 4787-7 ГД<sup>3</sup> состоит из 6 разделов, включающих 150 проектов федеральных законов. Аналогичная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания

---

<sup>1</sup>Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России / С.А. Авакьян. – М.: Российский издат. дом, 1999. С. 63.

<sup>2</sup>Парламентское право России: учеб. пособ. / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юристъ. 1999. С. 98.

<sup>3</sup>[http://sozd.parliament.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](http://sozd.parliament.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

Российской Федерации в период осенней сессии 2019 года, утвержденная постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 сентября 2019 года № 6749-7 ГД включает 112 законопроектов, а весенней сессии 2020 года – 114 законопроектов.

Раздел I Программы весенней сессии 2020 года - Государственное строительство и конституционные права граждан включает для рассмотрения Государственной Думой 30 проектов федеральных законов. Все 30 документов – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона...

Раздел II. Экономическая политика включает для рассмотрения Государственной Думой 41 проект федеральных законов. Только три из них, внесённых Правительством Российской Федерации: «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации (об основах и систематизации инвестиционной деятельности в Российской Федерации)» (второе чтение); «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» являются исключением. Остальные включённые в Примерную программу для рассмотрения Государственной Думой 38 документов – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона...

Раздел III. Социальная политика включает для рассмотрения Государственной Думой 13 проектов федеральных законов. Только 3 из 13 проектов (внесены Правительством Российской Федерации) посвящены целостному регулированию социальных отношений: «О почетном звании Российской Федерации "Город трудовой доблести"», «О биологической безопасности Российской Федерации», «О проведении эксперимента по ведению отдельными работодателями электронных документов, касающихся трудовых отношений с работниками». Остальные включённые в Примерную

программу для рассмотрения Государственной Думой 10 документов – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона...

Раздел IV. Бюджетное, налоговое, финансовое законодательство включает для рассмотрения Государственной Думой 19 проектов федеральных законов. Все включённые в программу для рассмотрения Государственной Думой 19 документов (в том числе, внесённых Правительством Российской Федерации) – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона...

Раздел V. Оборона и безопасность включает для рассмотрения Государственной Думой 6 проектов федеральных законов (все внесены Правительством Российской Федерации). Все 100 % включённых в Примерную программу для рассмотрения Государственной Думой документов – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона...

Раздел VI. Ратификация международных договоров Российской Федерации включает для рассмотрения Государственной Думой 5 проектов федеральных законов (все внесены Правительством Российской Федерации). Все 100% включённых в Примерную программу для рассмотрения Государственной Думой документов – проекты федеральных законов «О ратификации Соглашения о...». То есть, посвящены целостному регулированию социальных отношений<sup>1</sup>.

Большинство законопроектов, включенных в Примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней и осенней сессий 2019 года в части

---

<sup>1</sup>Подсчитано по: [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона. Более 90% законопроектов, включенных в Примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона...

Имеются и другие проблемы. В частности, М.В. Демидов отмечает, что «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства от 30 июня 2010 года, закрепляет курс на дальнейшее снижение прозрачности федерального бюджета, что усложняет осуществление парламентского финансового контроля.

В ней допускается возможность внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправки, которая закрепила бы право утверждать ведомственную структуру федеральных расходов за Правительством, а не парламентом, как это предусмотрено Бюджетным кодексом в настоящее время»<sup>1</sup>.

О.И. Чепунов предлагает «уточнить положения ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации в части обязательности рассмотрения Федеральным Собранием РФ указанных законопроектов с положительным или отрицательным заключением, которое Правительство РФ обязано представить в 30-тидневный срок»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 9.

<sup>2</sup>Чепунов О.И. Указ. раб. С. 16.

Проведенный указанным автором в диссертационной работе анализ правового регулирования взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации друг с другом в указанной сфере выявляет ряд других вопросов. В частности, «отсутствие порядка представления официальных заключений Правительством России на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, и связанные с ними споры, что противоречит принципу разделения властей, так как дает возможность Правительству РФ в одностороннем порядке отклонить некоторые законопроекты еще на стадии законодательной инициативы»<sup>1</sup>.

О.И. Чепуновым также указывается на то, что «в настоящее время качество законотворческой деятельности и процессуальные аспекты ее осуществления приобретают особое значение. Но при этом на стадии законотворчества нет надзора за обеспечением верховенства Конституции РФ в системе нормативных актов по аналогии с зарубежными странами, где применяются две формы такого конституционного надзора – предварительный и последующий (Канада, Швеция, Финляндия, Италия, США, Франция).

Это обуславливает необходимость создания специализированного контрольного органа, не входящего в систему судов, осуществляющего юридический контроль на стадии законотворчества, а также надзор за принятием федеральных конституционных законов по иным актуальным вопросам, прямо не закрепленным в тексте Конституции Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Третья группа функций, постоянно осуществляемых Аппаратом Государственной Думы, не имеет прямого отношения к обеспечению законодательного процесса в палате российского парламента и призвана обеспечить материально-бытовые условия, т.е. касается материально-

---

<sup>1</sup>Чепунов О.И. Указ. раб. С. 38.

<sup>2</sup>Чепунов О.И. Указ. раб. С. 39.

технического, социально-бытового обеспечения деятельности Государственной Думы.

## **§ 2. Участие аппаратов комитетов в подготовке законопроектов к чтениям в Государственной Думе**

Если основная функция Аппарата Государственной Думы, как показано в предыдущем параграфе, состоит в подготовке принятия палатой Российского парламента политического решения по законопроектам, внесённым субъектами законодательной инициативы в Государственную Думу, то участие аппаратов комитетов Государственной Думы имеет другое предназначение.

Основная задача аппаратов комитетов Государственной Думы заключается в подготовке содержания законопроектов к принятию по ним решений в соответствующих чтениях, осуществляемых на пленарных заседаниях Государственной Думы.

Как мы уже показали, на примере анализа содержания Примерных программ законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период 2019 года и весенней сессии 2020 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, оперативный характер планирования законопроектной работы, негативно сказывается на качестве законотворческого процесса в палате российского парламента: менее четверти законопроектов, включенных в указанные программы законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации посвящены целостному регулированию тех или иных социальных проблем. Подавляющее большинство законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе – проекты федеральных законов «О внесении изменений...» в действующие

федеральные законы или «О внесении изменения в статью...» действующего Федерального закона...

Не менее негативно характер планирования сказывается на качестве работы комитетов Государственной Думы в законотворческом процессе. Например, проект Программы законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года, который подлежит утверждению на заседаниях комитетов Государственной Думы в недельный срок со дня принятия примерной программы законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2020 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, содержит, главным образом, названия законопроектов, которые подлежат рассмотрению на заседаниях комитетов Государственной Думы. Указанный документ насчитывает 354 страниц текста.

Понятно, что сами законопроекты включают гораздо большее количество страниц. Помимо этого, к каждому законопроекту прилагаются еще и пакеты обязательных в соответствии с требованиями ч. 1 и 3 статьи 105 Регламента Государственной Думы документов (пояснительной записки к законопроекту, содержащей предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта; перечня законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона; финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат); и др.). Указанные документы должны быть представлены при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы, а комитеты обязаны

оперативно рассмотреть их наряду с законопроектом и подготовить всё к рассмотрению в Государственной Думе.

Проект Программы законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года<sup>1</sup> включает названия законопроектов, подлежащих рассмотрению во всех 26 комитетах.

В соответствии с проектом указанной Программы законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

- Комитет по государственному строительству и законодательству Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 102 проекта федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 62 проекта федеральных законов.

Из них только 7 законопроектов: «О почетном звании Российской Федерации "Город трудовой доблести"» (второе чтение), внесенный Президентом РФ, «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, пострадавших в период Великой Отечественной войны», «О детях войны», «О ежемесячных компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за инвалидами I группы (в части увеличения размера ежемесячной компенсационной выплаты неработающим трудоспособным гражданам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы)); «О компенсации причинённого

---

<sup>1</sup>[http://sozd.parliament.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](http://sozd.parliament.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

вреда и мерах социальной реабилитации граждан, пострадавших в ходе гражданского конфликта, происходившего с 21 сентября по 5 октября 1993 года в городе Москве»; «О моратории на повышение возраста, достижение которого дает право на страховую пенсию по старости»; «О проведении эксперимента по ведению отдельными работодателями электронных документов, касающихся трудовых отношений с работниками», посвящены целостному регулированию социальных отношений. 55 подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по бюджету и налогам Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 23 проекта федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по финансовому рынку Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 47 проектов федеральных законов. В этом Комитете также все 100%, подлежащих рассмотрению законопроектов - законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 45 проектов федеральных законов.

Из них только 1 законопроект «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации (об основах и систематизации инвестиционной деятельности в

Российской Федерации)» (второе чтение), посвящен целостному регулированию социальных отношений. 44 подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 37 законопроектов и только 1 законопроект «Об основах национализации в Российской Федерации» направлен на целостное регулирование социальных отношений. Остальные 36 – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по энергетике Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 15 проектов федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по транспорту и строительству Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 21 проект федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по обороне Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 32 проекта федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в

Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 25 проектов федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по международным делам запланировал в весеннюю сессию 2020 года рассмотреть 2 законопроекта «О ратификации Десятого дополнительного протокола к Уставу Всемирного почтового союза, принятого Чрезвычайным конгрессом Всемирного почтового союза» и «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Ангола о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях».

- Комитет по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками в весеннюю сессию 2020 года рассмотрит 11 законопроектов, все они «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 16 проектов федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 7 проектов федеральных законов.

Из них только 2 законопроекта: «О почётном звании Российской Федерации "Город трудовой воинской славы"»; «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий граждан, проживающих на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера» посвящены целостному регулированию социальных отношений. 5 подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по контролю и Регламенту Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 9 проектов федеральных законов.

Из них только 2 законопроекта: «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» посвящены целостному регулированию социальных отношений. 7 подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по охране здоровья Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 34 проекта федеральных законов.

Из них только 2 законопроекта: «О биологической безопасности Российской Федерации»; «О комплексной медико-социальной помощи гражданам старшего поколения» посвящены целостному регулированию социальных отношений. 32 подлежащих рассмотрению Комитетом проекта

федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по образованию и науке Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 19 проектов федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 15 проектов федеральных законов.

Из них только 3 законопроекта: «О мерах государственной поддержки многодетных семей в Российской Федерации»; «О жилищных субсидиях многодетным семьям»; «Об установлении ежемесячного пособия по уходу за ребенком, не достигшим 14-летнего возраста, в размере не менее половины величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации» посвящены целостному регулированию социальных отношений. 12 подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по аграрным вопросам Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 2 проекта федеральных законов. Оба законопроекта – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по экологии и охране окружающей среды Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 9 проектов федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по культуре Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 9 проектов федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 20 проектов федеральных законов.

Из них только 1 законопроект: «О патриотическом воспитании в Российской Федерации (в части определения целей, принципов и направлений патриотического воспитания граждан)» посвящен целостному регулированию социальных отношений. 19 подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по делам национальностей Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 1 проект федерального закона. Это законопроект «О внесении изменения в статью 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации».

- Комитет по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 4 проекта федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 34 проекта федеральных законов.

Все 100% подлежащих рассмотрению Комитетом проектов федеральных законов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

- Комитет по информационной политике, информационным технологиям и связи Государственной Думы запланировал рассмотреть в период весенней сессии 2020 года 28 проектов федеральных законов. Только 1 законопроект «О едином федеральном информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации» (второе чтение) посвящен целостному регулированию социальных отношений. Остальные 27 законопроектов – законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законопроекты «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

Таким образом, в законопроектной работе 26 комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года запланировали 635 законопроектов, в том числе 15 законопроектов посвящены целостному регулированию социальных отношений и 620 законопроектов «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законов «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Подсчитано по: [http://sozd.parliament.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](http://sozd.parliament.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

Более полное представление о загруженности конкретных комитетов и их активности в законодательном процессе в период весенней сессии 2020 года можно получить, проанализировав структуру содержательной части Программы законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в указанный период.

Из неё следует, что участие комитетов Государственной Думы в законодательном процессе в указанный период неравномерное. Например, 8 комитетов Государственной Думы из 26, планирующих участие в законодательном процессе в период весенней сессии 2020 года (Комитет по государственному строительству и законодательству, Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов, Комитет по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству; Комитет по финансовому рынку; Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям; Комитет по обороне; Комитет по охране здоровья; Комитет по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству) предусмотрели рассмотрение от 32 до 102 законопроектов. 7 комитетов Государственной Думы запланировали рассмотрение от 1 до 10 законопроектов и 11 комитетов запланировали рассмотрение от 11 до 30 законопроектов за этот период<sup>1</sup>.

Так же весьма неравномерным является и распределение рассматриваемых комитетами Государственной Думы законопроектов по их содержанию. В 13 комитетах Государственной Думы (50% от всех комитетов) все 100% рассматриваемых ими законопроектов – проекты законов «О внесении изменений в Федеральный закон...» или законов «О внесении изменений в статью ... Федерального закона...».

В остальных комитетах Государственной Думы среди рассматриваемых ими законопроектов в указанный период от 1 до 7 законопроектов были посвящены целостному регулированию социальных отношений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Подсчитано по: там же.

<sup>2</sup>Подсчитано по: там же.

Анализ примерных программ законопроектной работы Государственной Думы позволяет сделать и другие выводы. Одним из них является определение направлений (функций) законопроектной работы комитетов Государственной Думы из которых непосредственно вытекают функции аппаратов комитетов Государственной Думы.

Из информации, размещенной на официальном сайте Государственной Думы можно судить о реальных результатах законодательной работы данной палаты Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года. Количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу 493 (в том числе 5 федеральных конституционных законов). Из них количество законопроектов, принятых Советом Государственной Думы к рассмотрению Государственной Думой – 457. Количество законов, принятых (одобренных) Государственной Думой – всего 193<sup>1</sup>.

Исходя из анализа деятельности аппаратов комитетов Государственной Думы, сделан вывод, что основные их функции можно классифицировать на следующие виды:

- обеспечение (под руководством депутатов) согласования воле субъектов, заинтересованных в формулировании содержания текста законопроекта для его последующего принятия палатой (достижение консенсуса в правопонимании и будущем применении принятого закона);
- обеспечение проверки качества содержания текста законопроекта (проверка юридико-технического и лингвистического качества содержания текста законопроекта, обеспечение проведения по ним необходимых экспертиз (правовой, антикоррупционной и др.);
- обеспечение поддержки содержания текста законопроекта органами власти, гражданами и другими субъектами, которым предстоит осуществлять реализацию принятых законов (предотвращение наступления деструктивных последствий разновекторного понимания будущего закона);

---

<sup>1</sup>Подсчитано по:

<http://old.duma.gov.ru/legislative/statistics/?c=7&type=session&v=spring.2020> (дата обращения: 29.06.2020).

- организационное и юридическое сопровождение законопроекта на предшествующей пленарному заседанию Государственной Думы стадии для принятия политического решения по законопроекту (подготовка пакета документов для рассмотрения Советом Государственной Думы и включения в Порядок работы Государственной Думы), а также на стадии его рассмотрения в заседаниях палаты Парламента.

Указанные виды функций вытекают из логики и последовательности стадий законодательного процесса в Государственной Думе, установленных Конституцией Российской Федерации и конкретизированных в положениях Регламента Государственной Думы. В частности, функции, обеспечивающие согласования воле субъектов, заинтересованных в формулировании содержания текста законопроекта для его последующего принятия палатой вытекают из положений п.2 - 3 ст. 26, п.3 - 4 ст. 111 Регламента Государственной Думы.

С этой целью, в соответствии с п. 2 и 3 статьи 26 Регламента,<sup>1</sup> на заседания комитета приглашаются полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании комитета, а также статс-секретари – заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти, а при рассмотрении законопроектов, являвшихся объектом экспертизы Общественной палаты – члены Общественной палаты, уполномоченные советом Общественной палаты. На заседание комитета могут быть приглашены эксперты, а также представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации.

Для обеспечения качественного осуществления указанных полномочий соответствующим комитетом Государственной Думы Положением об

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

аппарате комитета или Положением о самом комитете, для его аппарата установлены соответствующие функции.

Например, Положением об аппарате Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VI созыва по вопросам местного самоуправления установлено, что аппарат Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления является самостоятельным структурным подразделением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ и осуществляет правовое, методическое, организационное, информационно-техническое обеспечение деятельности Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (п. 1.1 – 1.2 Положения)<sup>1</sup>. То есть, по поручению Председателя Комитета или по его поручению – председательствующего на заседаниях комитета обеспечивает квалифицированное профессиональное обеспечение бесперебойной работы комитета в законодательном процессе. Для качественного и эффективного осуществления именно профессионального обеспечения указанных функций по обеспечению подготовки и проведения заседаний Комитета по подготовке законопроекта к передаче его на рассмотрение Государственной Думой в Положение включены соответствующие нормы. Согласно одной из них в аппарате Комитета не могут образовываться структуры общественных объединений, в том числе политических партий, а также религиозных объединений, за исключением профессиональных союзов (п. 1.4.).

Ещё одной нормой, направленной на обеспечение качественного и эффективного осуществления аппаратом Комитета своих функций является положение, согласно которому работники аппарата Комитета могут участвовать в заседаниях Комитета. Работники аппарата Комитета исполняют свои должностные обязанности по направлениям деятельности Комитета в соответствии с должностными инструкциями (п. 4.4. – 4.5.)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup><http://emsu.ru/lg/0302/bgd-4.htm>

<sup>2</sup> Там же.

Кроме того, в соответствии с п. 2.1.6. Положения аппарат обеспечивает взаимодействие Комитета с другими структурными подразделениями Аппарата Государственной Думы, органами государственной власти и органами местного самоуправления, научными организациями, ассоциациями и союзами муниципальных образований, другими общественными объединениями, средствами массовой информации по вопросам деятельности Комитета<sup>1</sup>.

Вместе с тем, как справедливо отмечают ученые-конституционалисты, из-за некачественного планирования стадий законодательного процесса, работа над согласованием волеизъявления заинтересованных субъектов, принимающих участие в работе профильных комитетов, негативно сказывается на качестве содержания текста<sup>2</sup>.

Важное значение придаётся Регламентом Государственной Думы согласованию волеизъявления с органами государственной власти субъектов Федерации. Особенно при рассмотрении законопроектов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае проведения указанных мероприятий в субъектах Российской Федерации командирование депутатов Государственной Думы, гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Аппарате Государственной Думы, и работников Аппарата Государственной Думы осуществляется в соответствии с установленным порядком.

В рамках осуществления указанной функции для работы над законопроектом комитет может создать рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы – членов данного комитета. Работу рабочей группы обеспечивает аппарат комитета<sup>3</sup>. В состав рабочей группы также могут входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов

---

<sup>1</sup>Там же.

<sup>2</sup>См., например: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. С. 63.

<sup>3</sup><http://emsu.ru/lg/0302/bgd-4.htm>

государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты (п. 3 – 4 ст. 111 Регламента)<sup>1</sup>.

Ответственный комитет, получив текст (тексты по одному и тому же вопросу) законопроекта, назначает докладчика из состава своих членов. Для обеспечения согласования воли заинтересованных субъектов, участвующих в заседаниях рабочей группы, докладчик наделён правом координации деятельности членов рабочей группы, заинтересованных организаций и лиц. По достижении согласованной воли он докладывает на заседании ответственного комитета о результатах подготовительной работы над текстом законопроекта (п. 5 ст. 111 Регламента)<sup>2</sup>.

Для подготовки деятельности ответственного Комитета и создаваемых им рабочих групп в работе над текстом законопроекта Положением об аппарате Комитета установлено, что работники аппарата Комитета имеют право на: ознакомление с документами, касающимися их прав и должностных обязанностей, а также на обеспечение им условий, необходимых для исполнения их должностных обязанностей; получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения их должностных обязанностей; участие в подготовке решений Комитета и его рабочих групп в соответствии с должностными обязанностями; переподготовку и повышение квалификации; внесение предложений по совершенствованию работы аппарата Комитета и обеспечению законопроектной деятельности Комитета (п. 4.2.)<sup>3</sup>.

Для обеспечения осуществления указанной функции на более высоком уровне п. 4 Положения об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации установил, что Аппарат осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Администрацией Президента Российской Федерации, аппаратами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup><http://emsu.ru/lg/0302/bgd-4.htm>

органов исполнительной власти, органов судебной власти Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, аппаратами парламентов иностранных государств и межпарламентских организаций<sup>1</sup>.

Следующая функция, выполняемая аппаратами комитетов Государственной Думы – обеспечение проверки качества содержания текста законопроекта. Данная функция имеет особое значение при подготовке ответственным комитетом Государственной Думы текста законопроекта ко второму чтению, в ходе которого на пленарном заседании палаты проходит постатейное рассмотрение и голосование законопроекта. В указанном процессе также встречаются проблемы, на которые обращают внимание специалисты<sup>2</sup>.

Для осуществления указанной функции в соответствии с положениями п. 3 ст. 26 Регламента на заседание комитета могут быть приглашены эксперты, а также представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации.

Таким образом, можно отметить своеобразную связь данной функции с функцией обеспечения согласования волей субъектов, участвующих в законодательном процессе.

Разница только в том, что при осуществлении предыдущей функции речь шла о согласовании политических волей субъектов, при осуществлении данной функции речь идет о согласовании профессиональных интересов через проведение постатейной правовой и лингвистической экспертиз законопроекта.

Об этом свидетельствует, в частности, п. 1 ст. 112 Регламента, закрепивший норму в соответствии с которой по решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/structure/machinery/status/>

<sup>2</sup>См., например: Парламентское право России: учеб. пособ. / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. С. 98; Чепунов О.И. Указ. раб. С. 16.

государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы<sup>1</sup>.

Но для того, чтобы указанное выше событие состоялось своевременно и на высоком профессиональном уровне необходимо соответствующее предварительное обеспечение. Именно этим и занимаются аппараты комитетов Государственной Думы, назначенных ответственными по подготовке конкретного законопроекта.

Аппарат Комитета, согласно Положению о нём, обеспечивает подготовку и предварительное рассмотрение Комитетом проектов федеральных законов по вопросам его ведения. Обеспечивает подготовку заключений, предложений и замечаний Комитета по законопроектам, внесенным на рассмотрение Государственной Думы. Обеспечивает подготовку аналитических и информационных материалов по соответствующим вопросам для использования Комитетом в законопроектной деятельности. Обеспечивает подготовку и проведение организуемых Комитетом парламентских слушаний, конференций, совещаний и других мероприятий по вопросам местного самоуправления<sup>2</sup>.

Кроме того, в п. 6 ст. 121 Регламента Государственной Думы установлено, что по поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта в соответствии с требованиями ст. 112 Регламента и подготавливает заключение. Ответственный комитет в случае несогласия с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы для разъяснения его содержания вправе пригласить на свое заседание при рассмотрении законопроекта подготовивших данное заключение гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Правовом управлении Аппарата

---

<sup>1</sup> <http://www.gosduma.net/about/regulations/>

<sup>2</sup> <http://emsu.ru/lg/0302/bgd-4.htm>

Государственной Думы, работников Правового управления Аппарата Государственной Думы.

О том, что правовая экспертиза имеет главной целью обеспечение качества содержания текста законопроекта, свидетельствует п. 2 ст. 112 Регламента Государственной Думы, предписывающий, чтобы Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляло главную правовую экспертизу законопроекта: на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта<sup>1</sup>.

После устранения правовой экспертизой возможных противоречий законопроекта с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством, проводится правовая экспертиза содержания на предмет его соответствия юридической технике. В ходе которой должны быть даны ответы на следующие вопросы: не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта? Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия; полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного

---

<sup>1</sup>Подробнее см.: Методические рекомендации Государственной Думы Федерального Собрания от 6 августа 2013 г. "По лингвистической экспертизе законопроектов" // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70363040/>

законопроекта. Если приведен неполный перечень актов, то следует акты, которые в этом перечне не приведены, указать (пп. «б» и «в» п. 3 ст. 112 Регламента).

Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов<sup>1</sup>.

В соответствии с п. 5 ст. 94 Регламента Государственной Думы, после проведения правовой и лингвистической экспертиз в соответствии с требованиями ст. 112 Регламента профильный комитет направляет подготовленные к рассмотрению Государственной Думой проект постановления Государственной Думы, и проекты документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями Государственной Думы, заключение профильного комитета и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы в Совет Государственной Думы.

Третья функция – обеспечение поддержки содержания текста законопроекта органами власти, гражданами и другими субъектами, которым предстоит осуществлять реализацию принятых законов. Осуществление данной функции основано на положениях п. 5 ст. 26 и п. 5 ст. 27 Регламента Государственной Думы.

Как уже отмечалось, по поручению председателя комитета аппарат комитета под руководством депутатов обеспечивает организацию парламентских слушаний, проведение конференций, совещаний, "круглых столов", семинаров. Указанные мероприятия проводятся для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в ведении комитетов (п. 5 ст. 26 Регламента).

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

Кроме того, направляет заинтересованным субъектам законопроект и запросы с конкретными вопросами, на которые необходимо дать письменный ответ (заключение). Например, в Общественную палату для проведения экспертизы законопроекта, в Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений по проектам федеральных законов в сфере труда (или мнения ее сторон), в соответствующие профсоюзы (объединения профсоюзов), объединений работодателей и др.

На завершающей стадии аппараты комитетов Государственной Думы осуществляют функцию организационного и юридического сопровождения законопроекта на предшествующей пленарному заседанию Государственной Думы стадии для принятия политического решения по законопроекту (подготовка пакета документов для рассмотрения Советом Государственной Думы и включения в Порядок работы Государственной Думы), а также на стадии его рассмотрения в заседаниях палаты Парламента.

Частично мы рассматривали указанную функцию на примере п. 5 ст. 94, п. 5 ст. 111, п. 8 ст. 119 Регламента Государственной Думы.

Следует также обратить внимание на положения статьи 122 Регламента, устанавливающие, что в рамках осуществления указанной функции ответственный комитет, в ходе рассмотрения законопроекта на стадии подготовки его ко второму чтению, направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение во втором чтении Государственной Думы, в том числе:

- заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект, подписанное не более чем за шесть месяцев до дня рассмотрения законопроекта Государственной Думой;

- заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется);

- решение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений по проекту федерального закона в сфере труда (если таковое имеется) или мнения ее сторон (заключения

соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей) и др.<sup>1</sup>

Содержание политического решения, принимаемого Государственной Думой по законопроекту, внесённому на её пленарное заседание ответственным комитетом (готовившим и текст законопроекта, и проект постановления Государственной Думы) зависит от стадии законодательного процесса.

Например, в соответствии с п. 1 ст. 119 Регламента Государственной Думы, по результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо принять или одобрить закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, либо отклонить законопроект<sup>2</sup>.

Пункт 8 указанной статьи Регламента устанавливает исключение из приведенного в предыдущем абзаце правила. В случае принятия законопроекта в первом чтении, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или одобрения законопроекта в первом чтении председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии или об одобрении закона, исключая процедуры второго и третьего чтений, при наличии заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, отражающего результаты правовой, юридико-технической и лингвистической экспертиз.

Ответственный комитет может в целях уточнения отдельных положений законопроекта внести в него правку юридико-технического и лингвистического характера, при этом повторные правовая, юридико-

---

<sup>1</sup><http://www.gosduma.net/about/regulations/>

<sup>2</sup>Там же.

техническая и лингвистическая экспертизы законопроекта Правовым управлением Аппарата Государственной Думы не проводятся.

Если имеются возражающие против этого предложения, председательствующий предоставляет каждому из них до трех минут для обоснования своей позиции. Представитель ответственного комитета вправе высказать мнение ответственного комитета по каждому возражению либо снять предложение о принятии или об одобрении закона.

По окончании обсуждения, если ответственным комитетом не снято предложение о принятии или об одобрении закона, исключая процедуры второго и третьего чтений, данное предложение ответственного комитета выносится на голосование. Решение о принятии федерального закона или об одобрении федерального конституционного закона оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

Если решение о принятии федерального закона или об одобрении федерального конституционного закона не принято, то работа над законопроектом продолжается в установленном Регламентом Государственной Думы порядке.

Подводя промежуточные итоги, следует сказать, что основные задачи аппаратов комитетов Государственной Думы состоящие в организации подготовки заседаний комитетов по согласованию воле участников законодательного процесса в отношении текстов законопроектов, обеспечении проведения по ним необходимых экспертиз и заключений для последующего внесения на пленарные заседания (в соответствующих чтениях, осуществляемых Государственной Думой) Государственной Думы в целях принятия по ним политических решений, а также организации обеспечения будущему закону общественной поддержки, успешно выполняются.

Отмеченные выше проблемы, связанные со сложившейся практикой текущего планирования, лишаящей депутатов возможности масштабно осмыслить состояние правового поля страны, негативно сказывается и на работе аппаратов комитетов Государственной Думы. Поскольку аппараты

комитетов работают под непосредственным руководством председателей комитетов Государственной Думы, а также депутатов – членов комитетов. И если депутаты в результате сложившейся практики планирования вынужденно сосредоточены на решении текущих проблем, требующих оперативного решения, то тем более это касается аппаратов комитетов.

Результатом реализации принципа оперативности является преобладание не только в планах работ Государственной Думы, но и среди принятых законов, так называемых «точечных» законов о поправках к действующим законам над фундаментальными законами.

В целях совершенствования работы аппаратов комитетов Государственной Думы по обеспечению организационно-правовой и иной помощи комитетам Государственной Думы в законодательном процессе, предлагаем внести изменения в Главу 12 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания «Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение» о расширении самостоятельности комитетов Государственной Думы в планировании работы над рассматриваемыми ими законопроектами. Внесение предлагаемых изменений положительно отразится на повышении качества и эффективности осуществления функций аппаратов комитетов Государственной Думы в профессиональном организационно-правовом обеспечении законодательного процесса.

### **§ 3. Основные направления совершенствования участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе**

Одной из проблем законодательного процесса в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации являются его результаты, характеризующиеся как лавинообразное «поправочное законодательство»<sup>1</sup>. Ведь, к примеру, в 2005 году из 236 принятых законов федерального уровня 164 (69,49%) были законами о внесении изменений в действующие законы. При этом 50 законов вносили изменения в два и более законодательных акта<sup>2</sup>, в связи с чем затруднено их применение.

В настоящее время, как показано в предыдущем параграфе диссертации, удельный вес лавинообразного «поправочного законодательства» ещё выше. Исключение указанной проблемы требует определённых усилий.

Чтобы уменьшить подобный поток «поправочного законодательства» проекты планов примерных программ на сессию и на год целесообразно планировать исходя не только из реальных возможностей Государственной Думы. Но в ещё большей степени, исходя из необходимости обеспечения качества принимаемых законов, которое позитивно влияет на эффективность их реализации и продолжительность действия без изменений.

Одним из способов решения указанной проблемы является создание таких условий законодательного процесса в Государственной Думе, при которых количество включаемых в программу палаты российского парламента законопроектов должно быть меньше реальной пропускной способности пленарных заседаний для того, чтобы оставался резерв времени для рассмотрения актуальных, не требующих отлагательства, законопроектов.

---

<sup>1</sup>Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 28.

<sup>2</sup>См.: <http://old.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=year&c=4&v=2005>

При таком подходе получится, что перспективное и текущее планирование законопроектной работы в Государственной Думе позволит как депутатам палаты, так и депутатам-членам комитета, работникам Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений иметь достаточно времени для анализа состояния интересующей их сферы правоотношений, концентрировать внимание на разработке базисных законопроектов.

Другими словами, в формировании законодательного процесса в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации главную роль должно играть не количество, а качество законопроектов. Для того, чтобы, когда они станут законами, их практическая применимость и эффективность правоприменения были на высоком уровне.

Еще одной серьезной проблемой формирования законодательного процесса в Государственной Думе является проведение экспертной оценки законопроектов. С одной стороны, заключение экспертов по законопроекту не является обязательным ни для одного субъекта законотворчества, в том числе депутатов Государственной Думы, депутатов-членов комитетов Государственной Думы. Рекомендательный характер экспертного заключения справедливо основывается на теории народного представительства Государственной Думы.

Будучи избранными представителями избирательного корпуса, депутаты Государственной Думы, депутаты-члены комитетов Государственной Думы, несмотря на отрицательное заключение по законопроекту, окончательное решение должны принимать с учётом мнения проголосовавшего за них избирательного корпуса.

С другой стороны, работники Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений в комитетах Государственной Думы, эксперты, также являются полноценными субъектами законотворчества. Поскольку их участие в законодательном процессе в Государственной Думе является обязательным и предусмотрено Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Пренебрежение их

авторитетным профессиональным мнением может негативно сказаться на качестве законопроекта<sup>1</sup>.

Следовательно, необходимо повысить роль института экспертной оценки в российском законотворчестве. Одним из направлений повышения роли указанного института и профессионального мнения работников Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений, является повышение авторитета и эффективности работы экспертов комитетов Государственной Думы в законодательном процессе.

Поскольку в работе при подготовке законопроекта к рекомендации на пленарное заседание Государственной Думы для принятия по нему политического решения, члены комитета, депутаты из других комитетов Государственной Думы, работники аппарата комитета Государственной Думы, приглашенные эксперты и др., имеют возможность непосредственного общения.

В ходе такого непосредственного общения имеется возможность услышать друг друга и найти приемлемый компромисс между профессиональным мнением работников аппарата Правового управления Государственной Думы, аппарата комитета Государственной Думы, приглашенных экспертов и мнением проголосовавших за депутатов избирателей, олицетворяемого депутатами.

В частности, в литературе предлагается установить положение о том, что законопроект не должен представляться на пленарное рассмотрение Государственной Думы, если он нуждается в доработке<sup>2</sup>.

Поскольку основанием для принятия такого решения может являться получение перед первым чтением Государственной Думы отрицательного

---

<sup>1</sup>Например, в одном только структурном подразделении Аппарата Государственной Думы – Аналитическом управлении среди сотрудников 19 докторов и кандидатов наук по различным отраслям знаний <http://duma2.garant.ru/apparat/analit.htm>

<sup>2</sup>См.: Надеев Р.К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. М.: Издательство МГУ, 2005. С. 52.

заключения по итогам проведения всех трех основных видов экспертиз (правовой, антикоррупционной и лингвистической)<sup>1</sup>.

Представляется, что подобные предложения являются безосновательными. Поскольку, если законопроект нуждается в доработке или имеется наличие отрицательных заключений по итогам проведения всех трех обязательных видов экспертиз: правовой, антикоррупционной и лингвистической, то сомнительно, чтобы комитет проголосовал за передачу такого законопроекта в Государственную Думу.

Еще одна проблема, которая связана с предыдущей и частично вытекает из нее – проблема соответствия положений принимаемых федеральных законов действующему законодательству и Конституции Российской Федерации, а также соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный Суд Российской Федерации также отмечал, что ограничения прав и свобод человека и гражданина допустимы только в конституционно значимых целях и не должны приводить к умалению других прав<sup>2</sup>. Кроме того, различия в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им<sup>3</sup>. А также принцип недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему

---

<sup>1</sup>Виноградов Т.П. Указ. раб. С. 158.

<sup>2</sup>См.: Абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2288.

<sup>3</sup>См.: абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2288.

правовое положение граждан (устанавливающему или отягчающему ответственность)<sup>1</sup>.

Важнейшим средством решения указанной проблемы является повышение ответственности за качество и эффективность работы Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и его структурных подразделений, особенно Правового управления Аппарата Государственной Думы; всего экспертного сообщества.

Тем более, что положениями Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предусмотрено обязательное проведение Правовым управлением Аппарата Государственной Думы правовой и лингвистической экспертиз.

Самый первый вопрос, на который заключение, подготовленное Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, должно дать ответ: соответствует или не соответствует законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, то должно быть указано,

---

<sup>1</sup>См., например: абзац пятый пункта 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 января 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор» // СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699; абзац первый пункта 5 и абзац первый пункта 5.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 934 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие (ч. 3 ст. 112 Регламента).

Источники конституционного права современного демократического государства должны не только устанавливать общие положения законодательного процесса, но и регулировать юридические механизмы социальных отношений, которые будут возникать в указанной сфере. А для этого в них, в той или иной степени, должна отражаться воля народа, опосредованная не только депутатами, но и профессиональным мнением экспертного сообщества. Тогда они могут органически сочетать в себе не только деятельность государственных институтов, но и организаций, учреждений, созданных самим обществом. Это позволит создать широкий диапазон форм и способов участия граждан в выработке, обсуждении, принятии и исполнении государственных решений в форме законов.

Конституции и законодательство многих современных государств закрепляют подобное право своих граждан. Например, право законодательной инициативы в Испании помимо общепринятых субъектов – Правительства и парламентариев в количестве не менее чем 25 человек, принадлежит и избирателям в количестве не менее 500 тыс. граждан, обладающих избирательным правом. Такое действие в испанской Конституции 1978 г. именуется народной инициативой.

Она не может быть проявлена в отношении законов о поправках к Конституции, органических и налоговых законов, законов об автономных сообществах, а также о ратификации международных договоров и по вопросам помилования.

Законодательные ассамблеи автономных сообществ Испании могут требовать внесения законопроекта Правительством, приняв решение об этом большинством 2/3 голосов. Только проекты, вносимые Правительством, именуется законопроектами, а депутатами и избирателями – законодательными предложениями. И те, и другие вносятся в Конгресс депутатов и принимаются обычно в трех чтениях.

В соответствии с п. 3 ст. 78 Конституции Испании органический закон определяет условия и способы осуществления народом инициативы по представлению законодательных предложений. В любом случае требуется сбор не менее 500000 заверенных подписей. Такая инициатива не может иметь места по вопросам, относящимся к органическим законам, вопросам, связанным с налогообложением, международным отношениям и праву помилования<sup>1</sup>.

В Республике Италия конституционными положениями взаимосвязаны: право на участие в референдуме и право на народную инициативу. Такая инициатива может проявляться не только в отношении референдума. Посредством указанного института здесь может осуществляться и законодательная инициатива: законопроект, подписанный не менее чем 50 тысяч избирателей, может быть внесен в любую палату парламента. На референдумы в разное время выносилось около 30 законов<sup>2</sup>.

Исключение сделано в отношении народной инициативы по отмене действующих законов. В соответствии со ст. 75 Конституции Италии референдум назначается для полной или частичной отмены закона или акта, имеющего силу закона, когда этого потребуют 500 тысяч избирателей или пять областных советов.

Специально предусмотрено, что референдум не допускается в отношении законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, об одобрении ратификации международных договоров.

В референдуме имеют право участвовать все граждане, участвующие в избрании Палаты депутатов Италии. Вынесенное на референдум предложение считается принятым, если в голосовании участвовало большинство имеющих на это право и если предложение собрало большинство голосов, признанных действительными. Закон устанавливает порядок проведения референдума<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup><http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM#32>

<sup>2</sup>Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», 2-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 390.

<sup>3</sup><http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi-respubliki>

В ФРГ в соответствии с положениями абзаца 2 статьи 29 Основного закона ФРГ для осуществления народной инициативы требуется согласие одной десятой части населения, обладающего правом выборов в ландтаг<sup>1</sup>. В соответствии с Основным законом референдум в Германии в порядке народной инициативы проводится в двух или нескольких землях и возможен только в связи с изменениями границ земель и образованием новой земли.

Это изменение производится федеральным законом, которое и выносится на референдум, проводимый в землях или на территориях, из которых должна быть образована новая земля. Детально порядок проведения референдума, народного опроса, народной инициативы регулирует федеральный закон «О процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса, проводимых согласно статье 29 абзац 6 Основного Закона». Избиратель должен определенно ответить на четко поставленный вопрос: выступает он за сохранение прежних границ или за образование новой земли. Варианты при таком референдуме (в отличие от референдума других государств или от опроса в Германии) не предлагаются.

Подобные положения о праве граждан быть инициаторами законодательного процесса имеются в конституциях других современных государств. Наличие указанных конституционных положений, а также существенное ограничение поправками в Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18.06.2017 г.) "О референдуме Российской Федерации"<sup>2</sup> права российских граждан инициировать проведение референдума, вызвали предложения многих ученых-конституционалистов учредить институт народной инициативы, как форму реализации конституционного права граждан на непосредственное народовластие.

В частности, М.А. Липчанская видит необходимость и «целесообразность законодательного закрепления такой формы участия граждан в управлении делами государства в сфере правотворчества, как

---

<sup>1</sup>[https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&object=translation&l=ru](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru)

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; СЗ РФ. 2017. № 25. Ст. 3589.

законодательное предложение, инициируемое на любом уровне публичной власти. В этих целях предложено внести изменение в статью 104 Конституции РФ, включив в круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В связи с увеличением количества подобных предложений в рамках темы нашего диссертационного исследования предлагаем внести в главу 12 Регламента Государственной Думы «Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение» новую статью, закрепляющую участие Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания в подготовке проектов федеральных законов, внесённых в Государственную Думу в порядке народной законодательной инициативы, в подготовке к рассмотрению их на пленарных заседаниях Государственной Думы в рамках соответствующих чтений, и обязанность Правового управления Аппарата Государственной Думы проводить их правовую и лингвистическую экспертизу. Такая экспертиза не может ограничиваться констатацией ошибок, противоречий или иных недостатков, но должна также содержать указание на способы преодоления пороков заявленной инициативы.

Главной целью конституционных норм, составляющих основу политической системы государства, предполагается обозначить реальное и конкретное использование возможностей участия граждан в предварительном рассмотрении вопросов законодательного регулирования, связанных с конкретными проявлениями демократии в современных условиях.

Вторым возможным направлением решения указанной проблемы является расширение возможностей для участия общественности, прежде всего юридического научного сообщества в обсуждении и экспертизе принимаемых проектов законов. М.А. Липчанская в автореферате своей диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства:

---

<sup>1</sup>Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Саратов, 2012.

конституционно-правовое исследование» отмечает, что «конституционные основы участия граждан в управлении делами государства, используемые в исследовании общественных отношений, возникающих в процессе реализации властных полномочий и управленческих решений в современном обществе, должны отражать свойства политической организации высшего уровня»<sup>1</sup>.

Непосредственное участие граждан России в правотворческом процессе возможно в следующих важнейших формах: публичные обсуждения законопроектов, а также участие в общественной экспертизе законопроектов.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует всенародное обсуждение законопроектов как самостоятельный, законодательно зафиксированный институт участия граждан в обсуждении наиболее важных и социально значимых проектов федеральных законов, в управлении делами государства.

В юридической литературе, например, М.А. Липчанская отмечает, что Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов"<sup>2</sup> имеет ряд недостатков.

Поддерживая в целом инициативу Президента России о нормативной институционализации общественного обсуждения законопроектов, позитивный опыт ее реализации посредством применения упомянутого указа Президента Российской Федерации, М.А. Липчанская справедливо отмечает, что «целесообразно поднять накопленный опыт на уровень федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

По итогам анализа кадрового состава и экспертной деятельности Правового управления Аппарата Государственной Думы, аппаратов

---

<sup>1</sup>Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Саратов, 2012. С. 30.

<sup>2</sup><http://www.kremlin.ru/acts/bank/32637>

комитетов Государственной Думы, мы пришли к выводу о достаточно высоком профессионализме сотрудников указанных аппаратов и привлекаемых экспертов. Однако потенциал экспертов, учёных и специалистов, занятых в управлениях Аппарата Государственной Думы, аппаратах ее комитетов целесообразно использовать в законопроектной деятельности в более широком диапазоне, чем только подготовка заключений на готовые законопроекты. Разумеется, это потребует привлечения в Аппарат Государственной Думы на постоянной или временной основе не только юристов, но и специалистов в других отраслях знаний по предмету регулирования будущего закона и рациональной организации их работы.

Можно было бы поддержать предложение М.А. Липчанской об активном использовании в нормотворчестве такого инструмента, как «проведение открытого конкурса проектов федеральных конституционных и федеральных законов по наиболее важным вопросам развития гражданского общества, конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Открытый конкурс законопроектов позволит не только привлекать высококвалифицированных специалистов к подготовке проекта, персонифицировать проекты законов, устанавливая их авторство, но и будет способствовать созданию конкурентной среды между высококвалифицированными специалистами, учеными-юристами, юридическими вузами страны. Представляется, что позитивно скажется на качестве законопроектов и всей законопроектной деятельности»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. С. 30.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного научного исследования в диссертационной работе автором были решены следующие задачи:

- определено понятие и структура конституционно-правовых основ законодательного процесса в Российской Федерации;

- выявлены и исследованы характерные черты и структура правового регулирования отношений в законодательном процессе на современном этапе;

- определены критерии классификации субъектов законодательного процесса на федеральном уровне, а также предложено новое сочетание видов субъектов законодательной инициативы;

- раскрыта природа и формы участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе;

- проанализирована система нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление законодательного процесса, показано их соотношение друг с другом, а также проанализирована сложившаяся правоприменительная практика в указанной сфере на основании решений Конституционного Суда;

- выявлены возможные направления совершенствования законодательного процесса и предложены меры, направленные на развитие имеющихся механизмов функционирования Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законотворчестве.

В процессе решения первой задачи доказано, что правовая природа законодательного процесса берет свое начало в конституционном принципе народовластия и выражается в формировании общей государственной воли через представительную форму процедуры принятия закона.

На основе анализа теоретических положений и российского законодательства аргументирован вывод о том, что конституционно-правовые основы законодательного процесса, в первую очередь, состоят из

конституционных принципов. Сделан аргументированный вывод о том, что для повышения эффективности регулирования и реализации законодательного процесса в Государственной Думе принципы необходимо классифицировать на два вида: отраслевые (конституционно-правовые) и научные.

Подобная классификация позволит посредством отраслевых конституционно-правовых принципов (принципы: конституционности, законности, правовой определённости, системности, гласности и др.) заложить правовую базу социальных отношений отрасли в целом, включая соответствующие стадии законодательного процесса. Поскольку они напрямую влияют на легитимность законодательного процесса, придают юридическую силу принятым Федеральным Собранием законам. Показано, что, поскольку они закреплены в соответствующих источниках конституционного права и являются обязательными для всех субъектов, участвующих в законотворческом процессе, то они определяют весь законодательный процесс.

Посредством принципов науки конституционного права – основополагающих научных идей, лежащих в основе грамотного составления текстов законопроектов, обеспечивается выработка точных формулировок соответствующих положений законопроектов, эффективное их согласование с заинтересованными субъектами на разных стадиях их рассмотрения в Государственной Думе.

В отношении решения второй и третьей задачи, проанализированы источники регулирования законодательного процесса, определены их место и значение для правильного построения процедуры выработки, согласования, принятия, утверждения и вступления в силу федерального законодательства. Обоснована необходимость изменения правового статуса субъектов законодательной инициативы и внесения изменений в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми предложено статус законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, как субъектов законодательной инициативы, определять исходя из

конституционного принципа разграничения предметов ведения и компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также с учетом положений ст. 72 и 73 Конституции Российской Федерации. Также право законодательной инициативы депутатов Государственной Думы определять как коллективное право, принадлежащее не отдельному депутату, а депутатским группам и фракциям. Также обосновано, что не оправдано признание права законодательной инициативы за отдельными сенаторами, состоящими в Совете Федерации, так как воля субъекта не может быть выражена одним сенатором, следовательно, законодательная инициатива должна быть результатом совпадающей воли обоих представителей субъекта Федерации.

В процессе решения четвертой задачи относительно природы и формы участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и его структурных подразделений в законодательном процессе показано, что указанные институты самостоятельной роли в законодательном процессе не играют и выполняют поручения руководства Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководства комитетов Государственной Думы, а также депутатов, и находятся под их контролем.

В связи с этим в диссертации обосновано предложение различать в законодательной инициативе, осуществляемой в Государственной Думе две формы: содержательную (формально-юридическую) и организационно-правовую.

Содержательную форму законодательной инициативы, составляют положения источников права, определяющие порядок, сроки и содержание первого чтения проекта закона, внесённого субъектами законодательной инициативы.

Тогда как организационно-правовую форму законодательной инициативы будут представлять, действующие на основании

соответствующих источников права субъекты законодательного процесса, осуществляющие функции по совершенствованию законопроекта и подготовке его к принятию. Одной из важнейших составляющих реализации организационно-правовой формы данной стадии законодательного процесса является контроль соответствующих субъектов законодательного процесса за соблюдением требований оформления необходимых документов.

В процессе решения пятой задачи изучена система нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление законодательного процесса и на основании анализа действующего законодательства и научных публикаций по избранной теме исследования, аргументировано предложение классифицировать субъектов законодательного процесса на первичные и производные. Первую группу составляют субъекты, перечисленные в ст. 104 Конституции Российской Федерации; в число производных субъектов законодательного процесса входят те органы и должностные лица, которые учреждаются субъектами законодательной инициативы для участия в законодательном процессе от их имени и по их поручению.

Предложенная классификация субъектов позволяет объяснить различие их правового статуса и особенности участия в законодательном процессе; выявить правовые основания участия в нём Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Среди субъектов законодательного процесса в Конституции производные субъекты не называются, но реально активно в нём участвуют.

Кроме того, на основе проведённого анализа законодательства и научной литературы обоснована классификация функций аппаратов комитетов Государственной Думы в обеспечении законодательного процесса (исходя из основных направлений их деятельности):

- обеспечение (под руководством депутатов) согласования волей субъектов, заинтересованных в формулировании содержания текста законопроекта для его последующего принятия палатой (достижение консенсуса в правопонимании и будущем применении принятого закона);

- обеспечение проверки качества содержания текста законопроекта (проверка юридико-технического и лингвистического качества содержания текста законопроекта, обеспечение проведения по ним необходимых экспертиз (правовой, антикоррупционной и др.);

- обеспечение поддержки содержания текста законопроекта органами власти, гражданами и другими субъектами, которым предстоит осуществлять реализацию принятых законов (предотвращение наступления деструктивных последствий разновекторного понимания будущего закона);

- организационное и юридическое сопровождение законопроекта на предшествующей пленарному заседанию Государственной Думы стадии для принятия политического решения по законопроекту (подготовка пакета документов для рассмотрения Советом Государственной Думы и включения в Порядок работы Государственной Думы), а также на стадии его рассмотрения в заседаниях палаты Парламента.

Показано, что указанные виды функций вытекают из логики и последовательности стадий законодательного процесса в Государственной Думе, установленных Конституцией Российской Федерации и конкретизированных в положениях Регламента Государственной Думы.

В результате решения шестой задачи, в последнем параграфе завершающей главы диссертации, выявлены возможные направления совершенствования законодательного процесса и предложены меры, направленные на развитие имеющихся механизмов функционирования Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК****Нормативные 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 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

3. Федеральный конституционный закон от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ «О внесении в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона Российской Федерации поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и признании утратившим силу Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии» (в редакции от 27.12.2019 № 7-ФКЗ, от 06.11.2020 № 4-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1088. Опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru/> - 06.11.2020.

4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020 5-ФКЗ) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1447; СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7196.

6. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ, вступившего в силу со дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru/> - 06.11.2020).

7. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

8. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014, от 29.07.2018 № 1-ФКЗ, от 30.10.2018 № 2-ФКЗ, 08.12.2020 № 7-ФКЗ) "О судебной системе Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1. Начало действия редакции - 19.12.2020. Данная редакция подготовлена с учетом изменений, внесенных Федеральным конституционным законом от 08.12.2020 № 7-ФКЗ, вступающих в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации [http://pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru/) - 08.12.2020).

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28.11.2018, от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 27.11.2018, от 28.01.2020 № 5-П) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340. С учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 23.11.2020 № 374-ФЗ, вступивших в силу со дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации [http://pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru/) - 23.11.2020).

11. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (в ред. от 05.12.2017, от 27.02.2020 № 27-ФЗ, от 23.05.2020 № 153-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171. Опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 23.05.2020.

12. Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 04.06.2018, от 27.02.2020 № 27-ФЗ, от 23.05.2020 № 153-ФЗ, от 23.05.2020 № 154-ФЗ, от 31.07.2020 № 267-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

13. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017, от 16.12.2019 № 432-ФЗ, от 08.12.2020 № 396-ФЗ, от 22.12.2020 № 440-ФЗ) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 09.05.1994. № 2. Ст. 74. (Текст редакции от 05.07.1999 опубликован в: СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466). СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3532. Федеральный закон от 22.12.2020 № 440-ФЗ опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 22 декабря 2020 г. N 0001202012220056.

14. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017, от 29.05.2019 № 106-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649. Опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 29.05.2019.

15. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013, от 11.10.2018 № 362-ФЗ) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

16. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016, от 24.04.2020 № 143-ФЗ) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228; СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2721.

17. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018, от 09.11.2020 № 363-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7207.

18. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018, от 09.11.2020 № 370-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7214.

19. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. № 10. 09.03.1998. Ст. 1146.

20. Федеральный закон от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 01.07.2017, от 01.05.2019 № 83-ФЗ) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 20.06.1994. № 8. Ст. 801; СЗ РФ. № 18. 2019. Ст. 2207.

21. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. – М., 1996. Т. 16.

22. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 14.06.2018, от 07.03.2020 № 173) "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1322.

23. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

24. Указ Президента Российской Федерации от 28 мая 2004 г. № 699 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.

25. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

26. Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 (ред. от 25.07.2014) «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» // СЗ РФ. 1999. № 41. Ст. 4904.

27. Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 342 (ред. от 19.11.2003, от 28.05.2004 № 699) «Вопросы Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1030; СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.

28. Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 25.07.2014, от 16.01.2020 № 15, от 07.03.2020 № 175) "Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации" (вместе с "Положением о Совете Безопасности Российской Федерации", "Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации", "Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере", "Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности", "Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности", "Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности", "Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств", "Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования", "Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности", "Положением о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации") // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

29. Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 1994 г. № 2147 (ред. от 19.05.1995, от 28.05.2004 № 699) «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3337. Документ утратил силу с 16 апреля 2007 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 16.04.2007 № 489.

30. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 10.02.2016, от 18.11.2020 № 492-СФ) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

31. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 15.12.2020 № 9426-7 ГД) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; <http://www.gosduma.net/about/regulations/>

32. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 января 2018 г. № 3262-7 ГД «О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2018 года» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 504.

33. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 сентября 2017 г. № 2217-7 ГД «О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2017 года» // СЗ РФ. 2017. № 38. Ст. 5597.

34. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 марта 1994 г. № 80-1 ГД (ред. от 16.05.1997) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации» // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 160 (утратило силу).

35. Программа законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2018 года (утверждена на заседаниях комитетов Государственной Думы в соответствии с постановлением Государственной Думы от 10 января 2018 года № 3262-7 ГД "О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2018 года") // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

36. Программа законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2018 года (утверждена на заседаниях комитетов Государственной Думы в соответствии с постановлением Государственной Думы от 11 сентября 2018 года № 4780-7 ГД "О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2018 года") // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

37. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2018 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению (приложение к постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 января 2018 года № 3262-7 ГД) // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

38. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2018 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению (приложение к постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 сентября 2018 года № 4780-7 ГД) // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

39. Программа законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2019 года (утверждена на заседаниях комитетов Государственной Думы в соответствии с постановлением Государственной Думы от 9 января 2019 года № 5574-7 ГД "О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2019 года") //

[https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

40. Программа законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2019 года (утверждена на заседаниях комитетов Государственной Думы в соответствии с постановлением Государственной Думы от 10 сентября 2019 года № 6749-7 ГД "О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2019 года") // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

41. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2019 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению (приложение к постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 января 2019 года № 5574-7 ГД) // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

42. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2019 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению (приложение к постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 сентября 2019 года № 6749-7 ГД) // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

43. Программа законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года (утверждена на заседаниях комитетов Государственной Думы в соответствии с постановлением Государственной Думы от 14 января 2020 года № 7554-7 ГД "О примерной программе законопроектной работы

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года") // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

44. Программа законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2020 года (утверждена на заседаниях комитетов Государственной Думы в соответствии с постановлением Государственной Думы от 15 сентября 2020 года № 8727-7 ГД "О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2020 года") // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/6B71699A-650A-4CDD-A1F4-97AEBC1E20F1)

45. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2020 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению. Приложение к постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 января 2020 года №7554-7 ГД // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

46. Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2020 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению. Приложение к постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 сентября 2020 года № 8727-7 ГД // [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34)

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2017 г. № 98 (ред. от 29.08.2020 № 1301) «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-

портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017. № 0001201701310039. Опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 03.09.2020.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (ред. от 15.10.2016, от 07.05.2020 № 640) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» //СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491. Опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.05.2020.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 01.04.2016, от 07.05.2020 № 640) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902. Опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.05.2020.

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 18.07.2015, от 10.07.2017 № 813) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389 (ред. от 28.01.2017, от 29.08.2020 № 1301) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346. Опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 03.09.2020.

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства

Российской Федерации по законопроектной деятельности» (ред. от 06.02.2016, от 29.08.2020 № 1301) // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317.

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 07.10.2017, от 27.11.2020 № 1956) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 (ред. от 13.03.2015) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

55. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июля 2012 г. № 146 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // РГ. 2012. № 197. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минюста России от 29.03.2019 № 57, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 05.04.2019).

56. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 15 июня 2012 г. № 82н (ред. от 29.11.2013) «Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 51. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минфина России от 14.09.2018 № 194н, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня официального

опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 11.10.2018).

57. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 января 2010 г. № 8 (ред. от 13.03.2015, ред. от 29.05.2018) «Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 13.

58. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 3 и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации № 51 от 10 января 2001 г. «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. № 2.

### **Материалы судебной практики**

59. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 г. №1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 27.03.1995. № 13. Ст. 1207.

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 17.04.1995, № 16, ст. 1451.

61. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.04.1996, № 18, ст. 2253.

62. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. №

1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» //Российская газета. № 226. 22.11.1997.

63. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. №11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 20.04.1998. № 16. Ст. 1879.

64. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

65. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации "Православная партия России" и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина" // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12037963/> (дата обращения: 21.09.2018).

66. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 г. № 1-П "По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия" // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6070028/> (дата обращения: 21.09.2018).

67. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. № 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан" // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

68. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 января 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор» // СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699.

69. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 934 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

70. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2011 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Е. Остаева» // СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 7639.

71. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и

7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2288.

72. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1997 г. «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда. 1997. № 5. С. 2.

### **Зарубежное законодательство**

73. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года (с последующими изменениями (с изм. и доп. от 02.10.2007)) // <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki> (дата обращения: 12.03.2018). Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 270 - 308.

74. Конституция Соединенных Штатов Америки. Принята 17 сентября 1787 года // [konstitucija\\_ssha.pdf](#) (дата обращения: 12.03.2018). Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 549 - 562.

75. Конституция Французской Республики 1958 года с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года // [constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](#) (дата обращения: 12.03.2018). Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 81 - 116.

76. Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г.  
// <https://worldconstitutions.ru/?p=155> (дата обращения: 12.03.2018).

77. Избранные конституции зарубежных стран. Учебное пособие. 2-е изд. Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Юрайт, 2014.

78. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. 8-е изд., перераб. и доп. Составитель В.В. Маклаков. М.: Инфотропик, 2012.

79. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ВолтерсКлувер, 2009.

80. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ВолтерсКлувер, 2006.

81. The Diet Law (Law No. 79 of 1947) with 12<sup>th</sup> amendment // The National Diet of Japan. The Constitution of Japan, The Diet Law, The Rules of the House of Councillors, The Rules of the House of Representatives. Tokyo: House of Councillors, 1983.

82. The Rules of the House of Councillors, 28 June, 1947, with 9<sup>th</sup> amendment // Ibidem.

83. The Rules of the House of Representatives, 28 June, 1947, with 8<sup>th</sup> amendment // Ibidem.

84. Jurisdiction and Rules of the Committee on Energy and Natural Resources. Excerpts from the Standing Rules of the Senate//Rules, Membership and Jurisdiction of the Committee on Energy and Natural Resources. US Senate. Wash., 1993.

85. Parliaments of the World. 2<sup>nd</sup> ed.- in 2 Vol. – N.Y., 1986. 1 Vol.

86. Parliament of the World. 2<sup>nd</sup> ed.- in 2 Vol. – N.Y., 1986. 2 Vol.

87. Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы теории и практики. – М.: Юрист, 2005. 139 с.
88. Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации. Учебный курс: в 2 т. – 5-е изд. перераб. и доп. Т. 1. – М., 2014.
89. Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации. Учебный курс: в 2 т. – 5-е изд. перераб. и доп. Т. 2. – М., 2014.
90. Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России / С.А. Авакьян. – М.: Российский издат. Дом, 1999. С. 63.
91. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций в 7 томах. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М., 2004.
92. Актуальные проблемы конституционного права России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» (квалификация «магистр») / [Б.С. Эбзеев и др.]; под ред. Б.С. Эбзеева, В.О. Лучина. — 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.
93. Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / Под общей ред. О.В. Уткиной. – М.: ТэсисПублишн, 2006. 20 с.
94. Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Монография. – Ростов-на-Дону: РЮИ РПА, 2014. (электрон. публ.). 97 с.
95. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – 10-е изд. перераб. и доп. – М.: Норма – ИНФРА-М, 2013.
96. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001.
97. Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / Под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007.
98. Васильева Т.А. Как написать закон. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016.

99. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000.

100. Виноградов Т.П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. – М.: МГУ, 2018. 239 с.

101. Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации [Текст]: курс лекций / И. В. Гранкин. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013: ИНФРА-М. 335 с.

102. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. – М., 2016. 41 с.

103. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. М., 2000.

104. Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации. Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

105. Кашанина Т.В. Юридическая техника. М.: Эксмо, 2008.

106. Керимов Д.А. Законодательная техника. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998.

107. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Прогресс, 2014.

108. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: 2003.

109. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для бакалавров. Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М.: Проспект, 2013.

110. Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Учебник. 2-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2012.

111. Конституционное право зарубежных стран. Учебник/ Под общей ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 3-е изд, перераб. и доп. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2013.

112. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебн. для вузов / Рук.авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – 4-е, изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005.

113. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 727 с.

114. Конституционное право России. Учебник для студентов вузов / Под научн. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – 10-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.

115. Конституционное право России. Учебник для студентов вузов / Под научн. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. Под ред. Е.Н. Хазова, Н.М. Чепурновой. – 9-е изд. перераб. и доп.– М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 575 с.

116. Конституционное право России. Учебник для студентов вузов / Под научн. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – Под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.С. Прудникова. – 7-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 577 с.

117. Конституционное право России. Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 575 с.

118. Конституционное право Российской Федерации: учебник / Под ред. Б.С. Эбзеева. – М.: Проспект, 2017. 456 с.

119. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. – М., 1997.

120. Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. М.: Статут, 2001.

121. Куницын А. Право естественное. – Спб., 1818

122. Кутафин О.Е. Глава государства / О. Е. Кутафин. – Науч. изд. – М.: Проспект, 2012.

123. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001.

124. Лебедев В.А., Ройзман Н.В. Законодательная инициатива - стадия законодательного процесса в Российской Федерации: Монография. Челябинск, 2010.

125. Лейбо Ю.И. Законодательный процесс в зарубежных странах. Уч. пособие. – М.: МГИМО-У, 2012. 169 с.

126. Маклаков В.В. Законодательный процесс в современной Франции. Уч. пособие. – М.: ИНИОН, 2014. 179 с.

127. Методические рекомендации Государственной Думы Федерального Собрания от 6 августа 2013 г. "По лингвистической экспертизе законопроектов" // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70363040/>

128. Михалёва Н. А. Координация правотворчества в Российской Федерации. – М., 1996.

129. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2001.

130. Могунова М.А. Государственное право Финляндии. М., 2005.

131. Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955.

132. Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления. М.: Изд-во РГТЭУ, 2003.

133. Мухаметшин Ф.М. Законодательный процесс в системе органов государственной власти Российской Федерации / Ф.М. Мухаметшин; Дипломат. акад. МИД России. Каф. упр. и информатики. – М.: Науч. кн. (НК), 2003 (Дипломатическая акад. МИД России). 344 с.

134. Надеев Р.К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. М.: Издательство МГУ, 2005.

135. Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Издание Государственной Думы; Известия, 1997.

136. Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. Учебное пособие для студентов вузов. – М., 2007.

137. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3-х т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. – Изд.4-е, перераб. и доп. Т. 1: Государство. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

138. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3-х т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. – Изд.4-е, перераб. и доп. Т. 2: Право. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

139. Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 511 с.

140. Парламентское право России: учеб. пособ. / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юристь. 1999.

141. Парламентское право России. Под общей редакцией О. Н. Булакова. М.: Эксмо, 2006. – 656 с.

142. Парламентское право России: монография. Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы, 2013. – 400 с.

143. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Монография. – М.: Юриспруденция, 2017. 160 с.

144. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации / С.В. Поленина. – М: Норма, 1996.

145. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов под общей ред. акад. РАН В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2002.

146. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2002.

147. Тихомиров Ю.А. Теория закона / Отв. ред. В. П. Казимирчук. М.: Наука, 1982.

148. Топорнин Б.Н., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. и др. Сравнительное конституционное право. – М., 1996.

149. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М.: Юрайт, 2002.
150. Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. – М., 2005.
151. Чехарина В.И. Законодательный процесс: право законодательной инициативы // Теоретические проблемы российского конституционализма / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2000.
152. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – М.: Юристъ, 1997.
153. Чиркин В.Е. Конституционное право: учеб. для бакалавров. – М.: МПСУ; Воронеж: МОДЭК, 2013.
154. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. – М.; Норма, 2013. 560 с.
155. Эбзеев Б.С. Конституционное право России. Учебник. – М.: Проспект, 2019.
156. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. 336 с.
157. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М.: Норма, 2011. 384 с.
158. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. – М.: Проспект, 2013. 656 с.
159. Эбзеев Б.С., Осавелюк А.М. Основы Конституции Российской Федерации: учебное пособие / под общ. ред. Б.С. Эбзеева. – М.: Проспект, 2016. 432 с.
160. Эбзеев Б.С. Основы Конституции Российской Федерации. Базовый и углубленный уровень: учебн. пос. для общеобразовательных организаций. 2-е изд., перераб. и доп. / Б.С. Эбзеев. – М.: Проспект, 2017.
161. Эбзеев Б.С., Айбазов Р.А., Краснорядцев С.Л. Глобализация и государственное единство России /Отв. ред.: Эбзеев Б.С. – М.: Формула права, 2006.

162. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М.: Юристъ, 2002.

163. Законы и практика средств массовой информации в одиннадцати демократиях мира (сравнительный анализ). М.: Фонд защиты гласности, б.г.

164. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998.

165. Современные проблемы организации публичной власти. С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, А.И. Ковлер, И.П. Кененова, Н.Л. Пешин, И.А. Старостина и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М. 2014. – 596 с.

166. Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая. Историко-теоретические корни: монография. М.: Проспект, 2015. – 168 с.

167. Чиркин В. Е. Законодательная власть. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 336 с.

168. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. – 810 с.

169. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М., 1995. – 245 с.

170. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебное пособие. Минск: Новое знание, 2001.

171. Чудаков М.Ф. Конституционное право США. Основные институты. Пособие для студентов. Минск: Тесей, 1999.

172. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 1999.

173. Cain, B., Ferejohn J., Fiorina M. The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. – Cambridge, 1987. 268 p.

174. How to Cite Constitutions, Statutes, and Similar Materials // URL: <https://www.law.cornell.edu/citation/2-300.htm>

175. Smith, S.S., Deering Ch.J. Committees in Congress/2<sup>nd</sup> ed. – Washington: Congressional Quarterly Inc., 1990. – 259 p.

176. Theakston, K. Junior Ministers in British Government. – Oxf., 1987.

177. United States Department of Justice. Legal Activities 1997–1998.– Washington, D.C.: Office of Attorney Personnel Management U.S. Department of Justice, 1997. 111 p.

## НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

178. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2.

179. Абрамова А.И. Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 7.

180. Абрамова А.И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12.

181. Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3.

182. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти: колл. монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. С. 94–102.

183. Боботов С.В. Законодательный процесс в Соединенных Штатах Америки // Журнал российского права. 1997. № 5.

184. Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: Автореф. дис.: канд. юрид. наук. М., 2001.

185. Бошно С.В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4–6.

186. Гранкин И.В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1.

187. Законодательный процесс. Понятие, институты, стадии: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000.

188. Козлова Е.И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки. Сборник научных трудов. Вып. 1 (4). Ростов-на-Дону, 2002.

189. Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1.

190. Кокотов А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

191. Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Президент, конгресс, законодательство (Опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей в Соединенных Штатах Америки) // Государство и право. 1998. № 1. С. 79–91.

192. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ в законодательном процессе (статья вторая) // Государство и право. 1998. № 10. С. 15–17.

193. Котенков А.А. Согласительные процедуры законодательного процесса: правовые основы и пути их совершенствования // С.-Петербург. гос. ун-т экономики и финансов. Ин-т права. Уч. зап. СПб., 2001. Вып. 7.

194. Краснов М.А. Искажение смысла российской Конституции— следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика: сб. материалов международной научной конференции МГУ, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2012. С. 30–42.

195. Мишин Ал.А. Политический процесс и конституционное право в зарубежных странах // Современное конституционное право зарубежных стран. Сборн. Ч. 2. М.: ИНИОН АН СССР-МЮИ, 1991. С.

196. Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим: проблема эффективности законотворчества // LexRussica. 2017. № 1 (122). С. 186 – 197.

197. Осавелюк А.М., Осавелюк Е.А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 2. С. 97 – 112.

198. Осавелюк А.М., Тутхьян Г.А. О роли правовых основ в деятельности социального государства в России // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 5. С. 34 – 37.

199. Осавелюк А.М. Проблема принципов правового государства по Конституции 1993 г. // Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы. V Международная научно-практич. конфер. «Кутафинские чтения». Секция Конституционное и муниципальное право. – М.: Проспект, 2014. С. 28 – 35.

200. Пискунова Е.А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 10 – 18.

201. Путятин А.Б. Законодательный процесс как сфера взаимодействия различных ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 13 – 21.

202. Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 13 – 20.

203. Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. 2-е изд., доп. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001.

204. Синюков В.Н. Законодательство в России: проблемы социальной интеграции // LexRussica. 2018. № 10 (143). С. 18 – 27.

205. Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. М.: Издание Государственной Думы, 2001.

206. Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 28 – 34.

207. Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2 (47). С. 59 – 64.

208. Хамуков А.В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 46 – 49.

209. Шелюбская Н. Великобритания: консультативно-экспертная служба в госсекторе НИОКР//Проблемы теории и практики управления. 1996. № 4.

210. Эбзеев Б.С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть I // Государство и право. 2018. № 3. С. 35 – 42.

### **ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ**

211. Абрамитова Ю.И. Законодательный процесс в Государственной Думе России: теория и практика. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Спб., 2006. 21 с.

212. Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: на примере субъектов федерации Южного федерального округа. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2013. 21 с.

213. Богданова Н. А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М., 2001.

214. Вершинина Е.С. Регламент как общеправовой феномен. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2010.

215. Володин В.В. Субъект Российской Федерации: проблемы власти, законотворчества и управления: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1996.

216. Гранкин И.В. Проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности законодательных органов в Российской Федерации. Автореферат дис. д-ра юрид. наук. М. – 2006.

217. Грудинин Н.С. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Грудинин Никита Сергеевич; [Место защиты: Акад. Генер. прокуратуры РФ] - М., 2015. - 30 с.

218. Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

219. Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2008.

220. Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2007. 26 с.

221. Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2007. 198 с.

222. Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежные модели. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. 30 с.

223. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Саратов., 2012.

224. Петров А.И. Законотворчество как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2007. 27 с.

225. Петровский Д.Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2005.

226. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2015. 26 с.

227. Попова М.А. Законодательный процесс в парламенте Великобритании. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2015. 21 с.

228. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2000.

229. Тороп Ю.В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2006. 23 с.

230. Филимонов Ю.В. Федеральный законодательный процесс: некоторые вопросы теории и практики: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Томск, 2004. 23 с.

231. Хараджиев М.Ф. Конституционно-правовое обеспечение деятельности главы государства Администрацией Президента Российской Федерации в сфере учета и анализа обращений граждан. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2008.

232. Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2005. 28 с.

233. Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011.

234. Шевелёв В.И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа Российской Федерации (теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. 23 с.

235. Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 2006.