Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

*На правах рукописи*

**АРТАНОВА Елена Николаевна**

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ БРАЗИЛИЯ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**Диссертация**
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

**Научный руководитель –**
доктор юридических наук, профессор
**Хижняк Вероника Сергеевна**

Саратов – 2026

## ОГЛАВЛЕНИЕ

**Введение ..... .3**

**ГЛАВА 1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, СУБЪЕКТЫ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ БРАЗИЛИЯ ..... 19**

1.1. Законодательная инициатива как институт в конституционном праве: понятие, содержание, генезис ..... 19

1.2. Субъекты права законодательной инициативы в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия ..... 49

1.3. Особенности конституционно-правового статуса субъектов законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и штатах Федеративной Республики Бразилия ..... 75

**ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИИ И БРАЗИЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ..... 103**

2.1. Особенности осуществления права законодательной инициативы главами государств и органами исполнительной власти российского и бразильского государств ..... 103

2.2. Органы высшей законодательной власти как субъекты законодательной инициативы ..... 119

2.3. Особенности реализации законодательной инициативы органами судебной власти в Российской Федерации и Бразильской Республике ..... 126

**ГЛАВА 3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ БРАЗИЛИЯ ..... 141**

3.1. Формы реализации права законодательной инициативы в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия ..... 141

3.2. Деятельность национальных парламентов по рассмотрению законодательных инициатив в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия как фактор развития института законодательной инициативы ..... 166

**Заключение ..... 176**

**Список используемых источников ..... 180**

**ПРИЛОЖЕНИЯ ..... 218**

# ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования**. Институт законодательной инициативы является ключевым для развития законодательства любого государства и определяющим динамику и содержание правового поля страны. Он обеспечивает представительство различных политических и иных социальных интересов в законодательном процессе. Его функция по установлению связи между законодательными органами и обществом, между политическими и экономическими силами неоспорима. Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. было подчеркнуто, что «Россия … становится более открытой, значение парламента повышается, усиливается его взаимодействие с правительством…»[1]. Эффективная деятельность вышеуказанных органов напрямую взаимосвязана с реализацией института законодательной инициативы. Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы, установленных в ст. 104 Конституции Российской Федерации, с высшим органом законодательной власти в процессе реализации законодательной инициативы имеет особое значение для принятия важных правовых и политических решений, влияющих на развитие всего законодательства и российского законодательного процесса в целом.

Особенность института законодательной инициативы проявляется в его значении для государства и общества: он является сложным государственно-правовым институтом, выступающим в том числе в качестве комплексного правового института, содержащего нормы различных отраслей права (конституционного, информационного, бюджетного). С конституционно-правовой точки зрения институт законодательной инициативы нуждается в детальном научном анализе, поскольку он является ключевым элементом в построении сложной модели государственного управления, сочетающей демократические процедуры и необходимость укрепления вертикали власти, а

[1] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. № 7.

также фактором повышения эффективности законодательного процесса в условиях новых вызовов, развития регламентных и процедурных фильтров в отношении законопроектов и обеспечения конституционной стабильности. Кроме того, поправки к Конституции Российской Федерации 2020 года потребовали нового теоретического осмысления института законодательной инициативы, сочетающего элементы непосредственной и представительной демократии.

Уровень социально-экономического, государственного и правового развития России и Бразилии достаточно схож. Членство обеих стран в БРИКС создает условия для их дальнейшего сближения, что делает возможным провести сравнительно-правовое исследование реализации института законодательной инициативы в рамках законодательного процесса и, исходя из этого, выработать пути его совершенствования в России, используя опыт Бразилии.

Усиление роли исполнительной власти в законотворчестве ставит вопрос о балансе ветвей власти и эффективности парламентской законодательной процедуры. Сравнительный анализ с Бразилией, где Президент обладает исключительным правом законодательной инициативы по ряду вопросов позволяет выявить как риски концентрации законотворчества в руках исполнительной власти, так и возможные пути их минимизации.

Цифровизация законотворчества (портал «Российская общественная инициатива», e-Cidadania Portal (Федеральный портал Сената Бразилии для участия граждан – «Законодательная идея»), мобильные приложения «Tecnologia e Pessoas» («Цифровой Сенат») и «Mudamos» («Мудамос») создала новые вызовы: необходимость верификации подписей, кибербезопасность, обеспечение равного доступа регионов.

Оба государства являются республиками с всенародно избранными главами государств, обладающими в силу этого широкими полномочиями, в том числе и в законодательной сфере. Одной из прерогатив их законодательных органов является законодательная инициатива. Сближение особенностей законодательного процесса обусловлено и наличием в обеих странах двухпалатных парламентов. При этом имеется определенное различие в

подходах к правовому регулированию вопросов, связанных с институтом законодательной инициативы.

Таким образом, сравнительно-правовое исследование института законодательной инициативы в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия направлено на выявление общих тенденций и национальных особенностей, выработку теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию российского законодательства, регулирующего вопросы об этом институте. В ходе изучения и анализа законодательства Федеративной Республики Бразилии были выявлены отличительные черты, что и позволило сформулировать ряд предложений по совершенствованию отечественного законодательства в рассматриваемой сфере.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Изучение законодательного процесса и законодательной инициативы постоянно находится в русле исследовательского интереса. В опубликованных монографических трудах нашли отражение как общие вопросы института законодательной инициативы, так и частные случаи (например, ее реализации отдельными субъектами).

В последние десятилетия по проблемам, связанным с отдельными особенностями конституционно-правового регулирования и реализации законодательной инициативы, взаимоотношений России и Бразилии как федеративных государств состоялась защита следующих диссертаций: Э.Т. Рамазановой «Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации» (Москва, 1995); С.В. Бошно «Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (Москва, 1997); Е.А. Холодиловой «Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (проблемы теории и практики)» (Екатеринбург, 2005); К.А. Иванова «Правовые основы разработки и рассмотрения законопроектов в Парламенте России» (Москва, 2013); Р.А. Демакова «Механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование» (Москва, 2015); Д.А. Кучерявцева «Осуществление права

законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование» (Санкт-Петербург, 2017); И.Д. Семеновского «Конституционные принципы федеративного устройства Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилии: сравнительно-правовой анализ» (2019); Н.Г. Стеничкина «Конституционно-правовое регулирование участия Верховного Суда Российской Федерации в законотворческом процессе» (Пенза, 2020); О.А. Фомичевой «Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование» (Екатеринбург, 2022); Д.А. Липина «Право законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционный механизм реализации» (Москва, 2025).

При многообразии работ, посвященных изучению института законодательной инициативы и отдельных его элементов, необходимо отметить, что сравнительной характеристики конституционно-правового регулирования законодательных инициатив в России и зарубежных странах, включая Бразилию, не проводилось, что обусловливает научную гипотезу в использовании зарубежного опыта Бразилии для России для совершенствования соответствующих общественных отношений.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования заключается в формировании теоретических основ конституционно-правовой регламентации института законодательной инициативы в Российской Федерации на основе использования опыта Федеративной Республики Бразилия, а также в подготовке научно-обоснованных практических рекомендаций, направленных на совершенствование российского законодательства о реализации законодательной инициативы как на федеральном, так и региональном уровнях.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **задач**, отражающих логическую последовательность и структуру предпринятого исследования:

– на основе сравнительно-правового анализа сформулировать авторское определение понятия «законодательная инициатива», а также иные понятия, которые отражают его сущность и содержание; определить содержание

института законодательной инициативы как стадии законодательного процесса в Российской Федерации и в Федеративной Республике Бразилия и провести ее сравнительно-правовой анализ;

– выявить виды законодательной инициативы по уровню субъекта и содержанию;

– определить особенности состава субъектов законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и штатах Федеративной Республики Бразилия;

– установить и раскрыть специфику осуществления права законодательной инициативы главами государств и органами исполнительной власти в рассматриваемых странах;

– охарактеризовать функции национальных парламентов Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилии как субъектов законодательной инициативы;

– рассмотреть особенности реализации законодательной инициативы высшими судами в Российской Федерации и Бразильской Республике;

– выявить формы реализации института законодательной инициативы в России и Бразилии на современном этапе и проанализировать их содержание;

– исследовать деятельность национальных парламентов по рассмотрению законодательных инициатив в Российской Федерации и Бразильской Республике как фактор развития института законодательной инициативы;

– на основании сравнительно-правового исследования отечественного опыта и опыта Бразильской Республики сформулировать предложения по совершенствованию российского законодательства, регламентирующего институт законодательной инициативы.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования института законодательной инициативы в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия.

**Предметом исследования** выступают научные исследования, посвященные институту законодательной инициативы в Российской Федерации

и Федеративной Республике Бразилия, нормы Конституции и текущего законодательства, а также практика их реализации в указанных государствах.

**Теоретическую базу диссертационного исследования,** посвященного особенностям института законодательной инициативы в Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилия, составили работы в области общей теории права, конституционного права и конституционного права зарубежных стран: С.А. Белоусова, В.В. Еремяна, Т. В. Заметиной, Е. В. Комбаровой, А.М. Осавелюка и др.

Теоретико-правовые аспекты реализации изучаемого института затрагиваются в работах, А.А. Воротникова, Е.В. Каменской, Д.А. Ковачева, Д.Е. Петрова, И.А. Скворцова-Савельева, В.В. Цветкова, Т.В. Цгоева.

Законодательная инициатива как институт рассматривается в работах Н.П. Колдаевой, Э.Т. Рамазановой. Отдельные вопросы, связанные с законодательным процессом и законодательной инициативой, затрагиваются в трудах К.К. Иванова, В.Т. Кабышева, С.В. Кабышева, А.Н. Кокотова, Д.Л. Кутейникова, И.Н. Плотниковой, Ю.В. Филимонова, О.А. Фомичевой, Т.Я. Хабриевой, В.С. Хижняк, Н.Н. Черногора, Ю.Е. Ширяева.

В работах С.В. Бошно, Д.А. Липина, Д.А. Кучерявцева, А.В. Хамукова уделено внимание законодательной инициативе как праву и стадии законодательного процесса. Законодательная инициатива как право отдельных субъектов анализируется в исследованиях С.А. Авакьяна, Р.А. Демакова, А.А. Ищенко, А.А. Клишаса, Н.Г. Стеничкина.

Реализации законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации посвящен ряд научных работ, например, публикации А.С. Виноградова, Д.Г. Лукина, Д.О. Мамедова, Е.А. Холодиловой.

Исходя из того, что представленная диссертация основывается на сравнительном анализе законодательной инициативы в России и Бразилии, в работе изучены труды некоторых бразильских ученых: П.Р. Барбоса Сантоса, С.Р. Бастоса, Г.Х. Бассера дос Сантоса, М. Гонсалеза, А.А. де Куэроса, Б.А.Б. Кейроса, Е.Д. де Ласерда, Ф. Леаля, Ф.Б. Менгуина, Р.С. Нансименто,

Н. де Соуза Сампао, А. Ле Суэра, Х.А. Де Силва, С. Солерно да Перес, С. Де Са Портелла, М.Р. Стаффена, Х. Сурдена, А.К. Торренса, Ф. Фильо, Ф. Фиуза.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили положения Конституций Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилия, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты федерального и регионального уровней, дополнительные законы Федеративной Республики Бразилия, регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ, регламент Национального Конгресса Федеративной Республики Бразилии, регламент Палаты Депутатов, регламент Федерального Сената, регламент Конституционного Суда РФ, регламент Верховного Суда РФ, регламент Федерального верховного суда Бразилии, конституции субъектов Российской Федерации и штатов Федеративной Республики Бразилия, иные нормативные правовые акты обоих государств, устанавливающие нормы о законодательной инициативе.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты, полученные при изучении правоприменительной практики (постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления Федерального верховного суда Бразилии), информация сайта Государственной Думы России, информация сайта Палаты Депутатов Национального Конгресса Бразилии, статистические данные о внесенных законодательных инициативах в Государственную Думу Российской Федерации.

**Методологическая основа диссертационного исследования** представлена общенаучными, частными и специальными методами познания.

В частности, были применены такие общенаучные методы, как диалектический и формально-логический методы, структурно-функциональный анализ и системный подход.

Диалектический метод был использован при общей характеристике института законодательной и в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия, при анализе становления и развития этого института, в том

числе при исследовании прав и обязанностей как основного элемента субъектов законодательной инициативы.

Анализ, синтез, индукция, дедукция, описание, сравнение, как методы формальной логики, дали возможность исследовать рассматриваемый институт, сформулировать и уточнить основные понятия и категории, раскрывающие его сущность, формированию адекватного изложения результатов диссертационного исследования.

Структурно-функциональный анализ и системный подход позволили рассмотреть институт законодательной инициативы как как сложное многогранное явление, состоящие из взаимосвязанных элементов, образующих единую структуру.

Наряду с общенаучными методами в исследовании использованы частнонаучные специальные методы научного познания. Так, с помощью историко-правового метода было рассмотрено развитие подходов к пониманию терминов «законодательная инициатива», «право законодательной инициативы», «обязанность законодательной инициативы», «форма реализации законодательной инициативы», «субъект законодательной инициативы» в отечественном и зарубежном конституционном праве, выявлены этапы развития института законодательной инициативы в рассматриваемых государствах.

Формально-юридический метод применялся при анализе (зарубежного) бразильского и отечественного федерального и регионального законодательства в части регулирования законодательной инициативы для уяснения смысла норм, интерпретации понятий, используемых в нормативно-правовых актах.

На основе сравнительно-правового метода автором был осуществлен анализ конституционно-правового регулирования института законодательной инициативы в России и Бразилии, который позволил выявить общие черты и различия в его реализации. С его помощью были выработаны рекомендации по совершенствованию данного института в России.

**Научная новизна диссертационного исследования.** В представленной диссертации впервые в отечественной юридической науке осуществлено комплексное монографическое исследование института законодательной

инициативы на основе сравнительно-правового анализа конституционно-правового регулирования в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия. Исследование нормативных правовых актов указанных государств, практики их применения, а также доктринальных подходов, выработанных российскими и бразильскими исследователями, позволило сформировать теоретико-правовую модель конституционного регулирования института законодательной инициативы в рассматриваемых государствах.

Уточнены существующие в конституционном праве дефиниции, связанные с понятием законодательной инициативы, ее проявлением как права и обязанности, ее субъектами, формами реализации и стадии законодательного процесса; сформулированы предложения, направленные на совершенствование правового обеспечения единообразия государственной политики, взаимодействия и согласованного функционирования органов, входящих в систему публичной власти Российской Федерации.

По результатам проведенного сравнительного-правового исследования для отражения содержания его научной новизны на защиту выносятся **следующие положения**:

1.Разработанный автором на основе рассмотрения конституционно-правового регулирования законодательной инициативы в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия понятийно-категориальный аппарат:

- *институт законодательной инициативы* обоснован как сложное, многоуровневое правовое образование, включающее совокупность норм, регулирующих специфический круг общественных отношений, складывающихся между участниками законодательного процесса на этапах подготовки, внесения и парламентского рассмотрения законопроектов.

– *законодательная инициатива* рассматривается как юридически закреплённая процедура, выражающаяся в подготовке законопроекта и реализации установленными субъектами права на его официальное внесение в высший представительный орган власти, что влечёт обязанность парламента рассмотреть соответствующий законопроект;

– *форма законодательной инициативы* характеризуется как способ внешнего выражения и организационного оформления реализации соответствующего права субъектом, уполномоченным Основным законом и регламентами палат парламента;

– *субъект законодательной инициативы* определяется как участник конституционно-правовых отношений, прямо наделённый правом внесения законопроектов на основании положений Конституции государства.

2. Содержание законодательной инициативы включает в себя права и обязанности ее субъектов. Дефиниция «обязанность законодательной инициативы» может рассматриваться через «реализацию» права законодательной инициативы ее субъектов в двух смыслах: как право и обязанность в единой взаимосвязи (например, право и одновременно обязанность Правительства представить законопроект закона «О бюджете») и как право и обязанность, не выступающие в единой взаимосвязи (право парламентариев предлагать законопроекты не выступает в единой взаимосвязи с обязанностью Парламента рассматривать законодательные инициативы иных субъектов, наделенных подобным правом).

3. Сравнительно-правовое исследование института законодательной инициативы в России и Бразилии позволило выделить несколько видов законодательных инициатив в зависимости от уровня субъекта, объёма компетенции и процедуры реализации.

В зависимости от уровня субъектного состава, исходя из федеративной формы государства и наличия принципа разделения властей в России и Бразилии, на федеральном уровне законодательную инициативу можно разделить на следующие виды:

– президентскую (реализуется главой государства, как в Российской Федерации, так и Федеративной Республике Бразилия);

– депутатскую и сенаторскую (реализуется членами нижних палат Парламента России и Бразилии – членами Государственной Думы и Палаты Депутатов, а также членами верхних Палат Парламента обоих государств – членами Совета Федерации и Федерального Сената);

– правительственную, которая характеризуется внесением законопроекта в парламент правительством (Российская Федерация);

– судебную (реализуется Высшими органами судебной власти; при этом есть отличие в России и Бразилии: в России законодательная инициатива высших судебных органов ограничена «вопросами ведения», в Бразилии – исключительной инициативой Президента Республики);

– народную (в Бразилии реализуется законодательно определенным процентом избирателей, в России отсутствует);

– субъектов федерации (реализуется соответствующими субъектами в субъектах РФ и штатах Бразилии, установленными их законодательством).

По объему компетенции субъектов и процедуре реализации законодательной инициативы можно выделить:

– общую (Россия) или произвольную (Бразилия) – принадлежащую любому субъекту, конституционно наделенному правом законодательной инициативы, независимо от формы реализации и, осуществляемую полностью по его усмотрению;

– исключительную (Бразилия) – прямо предусмотренную в Основном законе государства, которая принадлежит только одному органу (должностному лицу) – главе государства и устанавливает конкретные вопросы, по которым она реализуется (иные субъекты законодательной инициативы не имеют право ее реализовать);

– параллельную – устанавливающую возможность выдвижения разными органами самостоятельно разработанных законодательных инициатив, касающихся одного и того же вопроса (Бразилия) или совместную (консолидированную) (Российская Федерация) – обеспечивающую совместное законотворчество Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов субъектов РФ, посредством реализации которой они вместе формируют нормы еще до внесения в Государственную Думу РФ соответствующих законопроектов в порядке законодательной инициативы;

– специальную (Российская Федерация) – устанавливающую соответствующее право высших судов – Конституционного Суда РФ и

Верховного Суда РФ. В Конституции РФ обозначена как инициатива, реализуемая «по вопросам их ведения»;

– связанную (Бразилия) – ограниченную сроками, датой или другими требованиями к ее осуществлению.

Данная классификация способствует более глубокому и комплексному изучению механизма взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти Российской Федерации, а также иных субъектов конституционных правоотношений при реализации законодательной инициативы как права и как стадии законодательного процесса; помогает выявить и наглядно продемонстрировать сходства и различия между видами законодательной инициативы в обоих государствах и сделать вывод о возможности или необходимости заимствования опыта Федеративной Республики Бразилия.

4. Предложено реципировать опыт Федеративной Республики Бразилия по наделению граждан Российской Федерации правом народной законодательной инициативы как на федеральном уровне, так и на уровне всех субъектов Российской Федерации и определения следующих условий ее реализации: 1) низкий процент подписей граждан, необходимый для ее выдвижения; 2) обязательное проведение парламентских слушаний; 3) публикация решения по ее итогам.

5. Выявлена необходимость уточнить критерии определения предметов ведения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации в связи с осуществлением их права законодательной инициативы, используя позитивный критерий – прямую взаимосвязь вопроса с компетенцией судебного органа. В отношении Конституционного Суда Российской Федерации критерием должна выступать взаимосвязь вопроса с защитой прав человека, основ конституционного строя, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации. В отношении Верховного Суда – взаимосвязь с вопросами отправления правосудия, устранения пробелов и противоречий в законодательстве на основе судебной практики в целях обеспечения принципов разделения властей, сдержек

и противовесов. Также по опыту Федеративной Республики Бразилия возможно использовать негативный критерий – прямой запрет выступать с законодательной инициативой по тем вопросам, по которым иные субъекты обладают правом исключительной инициативы.

6. Аргументирована возможность адаптировать опыт Сената Федеративной Республики Бразилия по использованию цифровых технологий в законодательном процессе через закрепление соответствующей возможности в Регламенте Государственной Думы. В частности, переход к цифровому законодательному процессу, создание приложений аналогичным, используемым в Бразилии бразильским приложениям «Цифровой Сенат» и «Мудамос», которыми смогут пользоваться и граждане Российской Федерации для получения информации о законодательном процессе и выдвижении народной законодательной инициативы, что станет еще одной гарантией его прозрачности и демократичности и реализации самой законодательной инициативы.

7. Обоснована целесообразность использования опыта, имеющегося в Федеративной Республике Бразилия на уровне субъекта федерации, по наделению правом законодательной инициативы высших учебных заведений, находящихся в соответствующем субъекте. К кругу вопросов, по которым вузы могут быть наделены законодательной инициативой следует отнести развитие науки и образования в регионе. Данная мера будет способствовать оперативному решению этих проблем и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере научно-технического развития и образования на уровне субъектов.

8. По примеру Федеративной Республики Бразилия предложено наделить комитеты Государственной Думы РФ правом законодательной инициативы, что повысит качество законодательных инициатив, поможет оптимизировать законодательный процесс.

9. Аргументирована возможность рецепции опыта Федеративной Республики Бразилия по установлению обязанности рассмотрения законопроекта, начатого Государственной Думой предыдущего созыва,

Государственной Думой следующего созыва, что будет гарантией непрерывности рассмотрения законодательных инициатив.

**Теоретическая значимость исследования** определяется комплексным анализом института законодательной инициативы через его проявления как процедуры, права и стадии законотворческого процесса в России и Бразилии, в результате чего были достигнуты следующие результаты:

– уточнен понятийно-категориальным аппарат, касающийся сущности законодательной инициативы, ее проявления как права и обязанности, ее субъектов и форм реализации;

– определено содержание института законодательной инициативы как стадии законодательного процесса в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия, в том числе выявлены особенности ее реализации в каждой из этих стран;

– исследованы особенности, виды и формы реализации законодательной инициативы в России и ~~в~~ Бразилии в зависимости от субъекта, наделенного правом законодательной инициативы;

– выявлены тенденции развития института законодательной инициативы на современном этапе в Российской Федерации и Бразильской Республике, оказывающие значительное влияние на развитие института законодательной инициативы;

– сформулированы предложения, направленные на совершенствование института законодательной инициативы в Российской Федерации на основании сравнительно-правового исследования отечественного опыта и опыта Бразильской Республики.

Теоретические выводы, авторские уточнения понятийно-категориального аппарата расширяют имеющиеся доктринальные представления об институте законодательной инициативы и могут быть использованы при дальнейшем исследовании проблем функционирования национальных и зарубежных органов законодательной власти и обосновании предложений, направленных на совершенствование правового регулирования исследуемой сферы общественных отношений.

**Практическая значимость исследования**. Результаты диссертационного исследования могут быть положены в основу совершенствования института законодательной инициативы в Российской Федерации, представлять интерес для органов публичной власти. Также практическая значимость исследования состоит в предложенных автором мерах совершенствования российского законодательства в рассматриваемой сфере с учетом опыта Федеративной Республики Бразилия. В частности, предлагается внести изменения в ряд нормативно-правовых актов Российской Федерации. Соответствующие предложения размещены в Приложениях к диссертации.

Основные положения и выводы исследования могут применяться в процессе преподавания дисциплин «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», специальных дисциплин, а также подготовки учебных и учебно-методических изданий в рамках изучения института законодательной инициативы, а также законодательного процесса в целом.

**Степень достоверности результатов диссертации** определяется актуальностью темы исследования, его целью и задачами, объектом и предметом, применённой методологией, обширным кругом использованной литературы, эмпирической базой. Особо значимые положения в области реализации законодательной инициативы проанализированы и критически оценены с позиции их соответствия правовой теории, законодательству и правоприменительной практике.

**Апробация результатов диссертационной работы.** Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера и профессора В.Т. Кабышева ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные идеи диссертации отражены в следующих научно-практических мероприятиях: международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы осуществления правосудия в Российской Федерации» (г. Улан-Удэ, 19-22 июня 2008 г.); IX международной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов, посвященной 85-летию

образования Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, 12 ноября 2015 г.); V Международном фестивале саратовской юридической науки (г. Саратов, 23 апреля 2020 г.); Conferencia científica internacional extranjera «Science in the Era Of Challenges and Global Changes» (Caracas, Venezuela, Mayo 27, 2023); III Саратовском юридическом форуме «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 7-9 июня 2023 г.); 4 Саратовском юридическом форуме «Роль права в обеспечении национальной безопасности современной России» (г. Саратов, 04-08 июня 2024 г.); Межвузовском круглом столе «Конституционное развитие России и Республики Казахстан» (г. Саратов, 20 мая 2025 г.); III Conferencia científica internacional extranjera «La ciencia en una era de desafíos y cambios globales» (San Cristóbal, Venezuela, Junio 25, 2025); круглом столе «Публично-правовые средства обеспечения национальной безопасности в РФ: вопросы теории и практики» (г. Саратов, 24 октября 2025 г.).

Основные положения диссертационного исследования изложены в публикациях в изданиях, рекомендованных ВАК России, тематических сборниках научных работ, материалах научных конференций.

Результаты диссертационного исследования отражены в 15 научных работах, среди которых 5 статей опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ в список изданий, рекомендуемых для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

**Структура диссертации** обусловлена поставленными целью, задачами и логикой изложения. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка используемых источников.

# ГЛАВА 1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, СУБЪЕКТЫ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ БРАЗИЛИЯ

## 1.1. Законодательная инициатива как институт конституционного права: понятие, содержание, генезис

Эффективность и результативность законотворческой деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях во многом обусловлены важнейшей и стартовой стадией законодательного процесса – законодательной инициативой, субъекты и порядок реализации которой предопределяют своевременность, согласованность и качество законодательного массива[1]. Здесь уместно обратить внимание на позицию С.А. Белоусова, согласно которой «эффективность применения нормативно-правовых актов как цель, закладываемая законодателем при их создании, зависит от целого ряда фактов, среди которых определяющим выступает качественность самого нормативного материала»[2]. Основы этого «нормативного материала» закладываются в рамках реализации института законодательной инициативы.

Как в Российской Федерации, так и в Федеративной Республике Бразилия, «законодательная инициатива» закреплена на конституционном уровне. В Конституциях обоих государств вопросы о законодательной инициативе включены в общие разделы, посвященные законодательному процессу в целом; при этом само определение данного понятия в основных законах отсутствует. Из содержания соответствующих норм (ст. 104 Конституции РФ и ст. 61 Конституции Бразилии) следует, что речь идет о внесении в национальный законодательный орган различных идей, содержащих варианты правового регулирования какого-либо вопроса.

---

[1] См.: *Кузнецов, А.А., Празян, А.Ю.* Право законодательной инициативы: проблемы реализации и обеспечения // Наукосфера. 2023. № 2 (2). С. 247-248.

[2] См.: *Белоусов С.А.* Качество закона и эффективность его применения: пути преодоления негативных последствий законодательного дисбаланса // Вестник ПАГС. 2014. № 4 (43). С. 11.

Законодательная инициатива — это начальная стадия законодательного процесса, которая призвана выражать волю народа и определять эффективность механизмов реализации этой воли.

Генезис законодательной инициативы представляет собой его сущностную сторону, обусловленную причинами возникновения этого явления, закономерности его функционирования, а также динамику его развития. Сущность явления – это его направленность, цель существования. Конечной, наиболее очевидной и утилитарной целью законодательной инициативы как стадии законодательного процесса является создание нормативного правового акта, регламентирующего определенные отношения. Следует подчеркнуть: через данный институт конституционного права обеспечивается реализация интересов всего народа, демократические принципы, заложенные в Конституции, претворяются в государственной правовой политике. Одним словом, сущность законодательной инициативы достаточно многогранна и без ее наличия весь механизм государственной власти придет к стагнации.

Законодательная инициатива реализуется через функции государственных органов и имеет тот же источник, что и государственная власть – народ определенного государства. Как указано в ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»[1]. Аналогичные положения находим в Конституции Бразилии: «Вся власть исходит от народа, который ее осуществляет через посредство выборных представителей или непосредственно в соответствии с предписаниями настоящей Конституции»[2]. По мнению В.В. Еремяна «Государственная власть а) создает правовые рамки для всех субъектов отношений, в том числе местных коллективов, органов самоуправления, принимая законы и иные правовые акты; б) определяет и

[1] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 04.10.2022, № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Росс. газ. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (http://pravo.gov.ru). 2022. 06 окт. № 0001202210060013.

[2] Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

гарантирует общегосударственные социальные стандарты, т.е. минимум благ, которые вправе получать и требовать граждане государства; в) обеспечивает государственный контроль за соблюдением этих стандартов, за реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав»[1].

Следовательно, генезис законодательной инициативы и в России, и в Бразилии одинаков.

Институт законодательной инициативы возник в России еще до XIX века и носил название «почин»[2]. Под ним понималось официальное обращение к законодательной власти о необходимости издания нового закона или отмены устаревшего. Источником законодательной власти в этот период истории является император, которому принадлежит право почина, предусматривающее возможность предписать то или другое установление (или особо им назначенной комиссии) выработать проект закона по предмету, им указанному, для внесения его в Государственный совет[3]. Законодательная инициатива, именовавшаяся законодательным почином, включала в себя широкий спектр различных предложений, направленных на изменение и обновление законодательства. По мнению Е.Н. Трубецкого, только «официальное обращение, передаваемое в установленном порядке органу законодательной власти, могло называться «законодательной инициативой»[4]. Под законодательной инициативой в тот период понималось «заявление самого законодателя или иное официальное заявление, обращенное к законодателю, о необходимости издания нового закона или отмены старого»[5].

По мнению И.В. Михеевой, «уже в XIX в. составление законопроекта становится профессиональным трудом, к которому привлекались ученые, а

---

[1] См.: *Еремян В.В.* Особенности генезиса местного самоуправления в Латинской Америке // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 1 (228). С. 66.

[2] См.: *Филимонов В.Ю.* Становление теории правотворческого процесса в начале XX века // Правовые проблемы укрепления российской государственности: [сборник статей].Томск, 2004. Ч. 17. С. 267.

[3] См.: *Градовский А.Д.* Начало русского государственного права. Санкт-Петербург: Зерцало, 1875. Т. 1. С. 15-25.

[4] См.: *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. СПб.: Лунь, 1998. С. 94.

[5] Там же. С. 95.

законотворческий процесс делился на два этапа: составление законопроекта и реализация законодательной инициативы»[1]. Сформулированное в XIX в. А.С. Алексеевым определение законодательной инициативы: это «только тотъ актъ, который имѣетъ за собой юридическія послѣдствія, а именно обсужденіе проекта въ законодательномъ порядкѣ», а не «ходатайство, которое можетъ остаться безъ всякихъ послѣдствиій»[2] до сих пор является в целом актуальным, понимание его не изменилось.

Рассматривая нормы отечественных Конституций об институте законодательной инициативы, можно сказать, что этот институт появился впервые в тексте Конституции РСФСР 1925 г. Так, в п. 25 и 26 уточнялось: «Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет советов издает кодексы, декреты и постановления в порядке собственной инициативы, а также рассматривает и утверждает законопроекты, внесенные и Советом Народных Комиссаров. Все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, а равно бюджет Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов»[3]. По существу обсуждаемого вопроса можно заметить, что в качестве субъекта инициативы был указан сам ВЦИК, Президиум ВЦИК и СНК.

---

[1] См.: *Михеева И.В.* Составление законопроекта в Российской империи в XIX веке: роль министерств // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 339–346.

[2] См.: *Алексеев А.С.* Русское государственное право / Конспект лекций орд. проф. Имп. Моск. ун-та А.С. Алексеева. 4-е изд. М., 1897. С. 252.

[3] Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: [Утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов 11 мая 1925 года] // URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/5508613/chapter/ecd1ae62dec183ef16d17f74b00255dd/ (дата обращения: 27.05.2024) (документ утратил силу).

Впервые понятие «законодательная инициатива» появляется в союзной Конституции 1936 года. В ст. 38 Конституции СССР 1936 года закрепляется положение, согласно которому «Совету Союза и Совету национальностей в одинаковой мере принадлежит законодательная инициатива» (Совет Союза и Совет национальностей являлись палатами Верховного Совета СССР – высшего органа государственной власти)[1]. Однако и в Конституции РСФСР 1937 г. (ст. 22-40), посвященных Верховному Совету РСФСР, по-прежнему не содержится норм о субъектах права законодательной инициативы, лишь констатируется: Верховный Совет «является единственным законодательным органом РСФСР» (ст. 24), а «закон считается утвержденным, если он принят Верховным Советом РСФСР простым большинством голосов» (ст. 26)[2].

В отличие от предыдущей Конституции РСФСР 1937 г., в ст. 108 Конституции РСФСР 1978 г. обозначается право законодательной инициативы, а также и расширяется круг соответствующих ее субъектов. Согласно вышеуказанной статье, право законодательной инициативы в Верховном Совете РСФСР принадлежит «Президиуму Верховного Совета РСФСР, Совету Министров РСФСР, автономным республикам в лице их высших органов государственной власти, постоянным и иным комиссиям Верховного Совета РСФСР, депутатам Верховного Совета РСФСР, Верховному Суду РСФСР, Прокурору РСФСР. Правом законодательной инициативы обладают также общественные организации в лице их общесоюзных и республиканских органов»[3].

---

[1] См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 283 (документ утратил силу).

[2] См.: Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937). URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/chapter/3ac805f6d87af32d44de92b042d51285// (дата обращения: 27.05.2024) (документ утратил силу).

[3] См.: Конституция (Основной закон) РСФСР от 12.04.1978 // URL: http://krasnodar.unionssr.org/constitutions/KonstitutionRSFSR.pdf (дата обращения: 27.05.2024) (документ утратил силу).

Таким образом, понятие «законодательная инициатива» в конституционном тексте первоначально появляется лишь в 1936 г. на союзном уровне, и лишь впоследствии включается в текст конституций РСФСР с подробным перечислением субъектов этого права.

Законодательная инициатива как правовой институт впервые был рассмотрен в отечественной науке в 1973 году Н.П. Колдаевой[1]. Однако она анализировала его с точки зрения теории государства и права. Позднее, с принятием Конституции РФ 1993 года и преобразованием государственного права в конституционное, его стали считать институтом именно конституционного права. Как указывает В.В. Цветков «институт законодательной инициативы — это относительно обособленный, активно функционирующий блок норм конституционного и сопутствующего ему процессуального права, направленный на регулирование отношений, возникающих между субъектом права законодательной инициативы и высшим представительным органом государственной власти, по поводу принятия к рассмотрению соответственно оформленного законодательного предложения»[2].

На наш взгляд, законодательная инициатива заключается в оформлении идеи правового регулирования определенного вопроса, обосновании такой необходимости субъектом, наделенным Конституцией правом выступать с подобным предложением. Не утратило, по нашему мнению, актуальности и положение о том, что законодательная инициатива имеет юридические последствия в виде обсуждения ее уполномоченными на то органами. Конечная ее цель – принятие нормативного правого акта – закона.

В отечественной юридической литературе в отношении законодательной инициативы есть разные мнения. В.А. Рыбаков определяет законодательную инициативу как «официальное представление уполномоченным субъектом законопроекта или законодательного предложения в компетентный орган

---

[1] См.: *Колдаева Н.П.* Законодательная инициатива как правовой институт: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1973. 20 с.

[2] См.: *Цветков В.В.* Реализация института законодательной инициативы в современном российском государстве (общетеоретический аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 7.

парламента»[1]. Похожего мнения придерживается Т. В. Цгоев, который понимает под законодательной инициативой «возбуждение компетентным субъектом вопроса императивного характера перед законодательным органом о необходимости внесения изменений в законодательство»[2].

Ряд авторов считает законодательную инициативу институтом. Например, Г. Хабибуллина трактует ее как «правовой институт и как разновидность конституционно-правового отношения (правовое отношение законодательной инициативы)»[3]. По мнению Э.Т. Рамазановой, «…право законодательной инициативы характеризуется как важный институт в системе институтов, составляющих и характеризующих законодательный процесс в демократическом правовом государстве»[4]. И.А. Скворцов-Савельев считает право законодательной инициативы составной частью института законодательной инициативы[5].

В.В. Лазарев и Т.Э. Шуберт, рассматривая право законодательной инициативы, определяют его «как равную для всех субъектов права законодательной инициативы возможность в установленном порядке беспрепятственно вносить в законодательный орган проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению на заседании законодательного органа»[6]. Схожая точка зрения у Д. А Кучерявцева, который отмечает, что «Право законодательной инициативы – это урегулированная конституционными нормами и в соответствии с ними иными нормами конституционного права,

---

[1] См.: *Рыбаков В.А*. Субъекты законодательной инициативы в зарубежных странах // Омские научные чтения. Сборник материалов Четвертой Всероссийской научной конференции. Омск, 2020. С. 107-111.

[2] См.: *Цгоев Т.В.* Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

[3] См.: *Хабибуллина Г.* Субъекты права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации (на примере республик в составе Российской Федерации) // Казанский федералист. 2004. № 1 (9). С. 19-22.

[4] См.: *Рамазанова Э.Т.* Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6-7.

[5] См.: *Скворцов-Савельев И.А.* Суды Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы федерального уровня (вопросы теории и практики): автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб, 2010. С. 10.

[6] См.: *Лазарев В.В., Шуберт Т.Э.* Право законодательной инициативы высших судов и проблемы его реализации // Журнал российского права. 2017. № 3. С.8.

принадлежащая нормативно установленному кругу субъектов правовая возможность внести законопроект в парламент, осуществляемая этими субъектами на добровольных началах, в публичных интересах, с целью возбудить законодательный процесс, и которой корреспондирует обязанность парламента принять законопроект к рассмотрению»[1]. Этого же мнения придерживается и С.В. Бошно, считая, что «законодательная инициатива это гарантированная Конституцией Российской Федерации возможность вносить в Государственную Думу проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению на заседании Государственной Думы»[2]. Также она рассматривает ее и более в широком смысле «Законодательная инициатива традиционно является институтом конституционного права и представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения, связанные с реализацией субъектом законодательной инициативы своего конституционного правомочия»[3].

Ряд ученых говорит о законодательной инициативе как о стадии законодательного процесса либо прямо, либо косвенно подчеркивая этот факт. Например, О.А. Фомичева называет законодательную инициативу стадией, но подчеркивает, что порядок ее осуществления только «…в некоторой степени детализирован в нормативных правовых актах, хотя единые правила здесь отсутствуют. Исходя из данного определения, каждый субъект права законодательной инициативы, определенный в ст. 104 Конституции РФ, самостоятельно разрабатывает соответствующие правила»[4]. А.С. Пиголкин, Т.Н. Рахманина, З.С. Желялетдинова понятие законодательной инициативы соотносят с одной из стадий законодательного процесса и рассматривает как «определенное личное право управомоченных субъектов по внесению проектов

---

[1] См.: *Кучерявцев Д.А*. Осуществление права законодательной инициативы в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. СПб, 2017. С. 10.

[2] См.: *Бошно С.В.* Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1997. С. 14.

[3] См.: *Бошно С.В.* Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. 2004. № 2. С. 152.

[4] См.: *Фомичева О.А.* Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 58.

законов (законодательных предложений) в законодательный орган»[1]. Похожее мнение есть и в иных источниках[2].

А.Н. Артамонов, рассматривая законодательную инициативу как стадию, использует более широкий подход: «Стадия законодательной инициативы заключается в возможности субъектов (участников) законодательного процесса, наделенных соответствующим правом, самостоятельно подготавливать и вносить на рассмотрение в законодательный орган власти проект закона с целью прохождения им всех последующих стадий, позволяющих придать данному документу статус закона, т.е. общеобязательного регулятора общественных отношений. При этом для разработки и процедуры внесения отдельных видов проектов законов могут устанавливаться дополнительные требования»[3].

А.Н. Шохин указывает, что «все законопроекты вносятся в Государственную Думу, что ставит ее в центр законодательного процесса. Из этой конституционной нормы (ст. 105) вытекает ряд серьезных юридических следствий. Первое – обязанность Государственной Думы рассмотреть по всем установленным Конституцией и Регламентом палаты правилам законопроект, поступивший от субъекта права законодательной инициативы. При этом, разумеется парламент совсем не обязан принять такой проект в качестве закона и может принять его совсем в ином виде, чем предлагалось инициатором[4]».

Таким образом, в отечественной юридической литературе законодательную инициативу определяют как институт конституционного права; стадию законодательного процесса; право управомоченных субъектов по внесению проектов законов в соответствующий государственный орган; обязанность Государственной Думы рассмотреть данный законопроект. Нужно сказать, что,

---

[1] См.: *Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Желялетдинова З.С.* Законодательные программы субъектов Российской Федерации // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; под ред. А. С. Пиголкина. Москва: СПАРК, 1998. С. 109.

[2] См.: *Иванец Г.И., Калининский И.В., Червонюк В.И.* Законодательная инициатива // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / под общ. ред. проф. В.И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. С. 91-92.

[3] См.: *Артамонов А.Н.* Законодательный процесс в Российской Федерации (теоретические аспекты): монография. – Ростов-на-Дону: РЮИ РПА Минюста России, 2014. С. 23.

[4] См.: *Шохин А.Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. Москва. 1997. С. 5.

исходя из норм российского права, можно признать справедливыми все эти трактовки, так как сама Конституция рассматривает законодательную инициативу как право строго определенных должностных лиц и органов вносить законопроекты в Государственную Думу. Если быть точным, то Конституция дает это право верхней палате парламента, а также его отдельному члену – сенатору. Нижняя палата в качестве субъекта не рассматривается. Вносить законодательную инициативу может только депутат Государственной Думы. Также вносить законодательные инициативы могут группа депутатов Государственной Думы или группа сенаторов РФ.

В гл. 17 Регламента Совета Федерации говорится о стадии, «которая начинается с рассмотрения готового законопроекта комитетом (комитетами), а после получения необходимых отзывов от органов государственной власти (в том числе региональных), палата реализует право законодательной инициативы». О.А. Фомичева в своей работе подчеркивает, что учеными[1] внесение законопроектов - законодательная инициатива является отдельной стадией законодательного процесса[2].

По мнению М.А. Краснова и В.А. Кряжкова, законодательная инициатива рассматривается как первый этап законодательного процесса, означающий внесение законопроекта на рассмотрение Государственной Думы уполномоченным на то лицом или органом — субъектом законодательной инициативы. Осуществление законодательной инициативы — это обязательная начальная стадия законодательного процесса[3]. По мнению Г.В. Минха, в обеих

---

[1] См.: Конституционное право: Учеб. для вузов / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян; Мос. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД РФ. Ин-т гос. упр. - Москва: Юристъ, 2000. С. 424; *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М., 2000. С. 415-426; *Хамуков А.В.* Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. 2010. № 6. С. 50; *Югов А.А., Игишев К.А.* Грани соотношения понятий «законодательный процесс» и «законопроектный процесс» в Российской Федерации // Адвокатская практика. 2007. № 2. С. 12-16; *Кокотов А.Н.* Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ. Проблемная лекция // Российский юридический журнал. № 3 (51). 2006. С. 14

[2] См.: *Фомичева О.А.* Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 58.

[3] Толковый словарь конституционных терминов и понятий / М. А. Краснов, В. А. Кряжков. М.: Городец, 2006. С. 86.

названных позициях начало процесса реализации права законодательной инициативы связывается с внесением готового законопроекта в парламент, при этом деятельность по подготовке законопроекта не предусматривается. Исследователь считает этот подход достаточно узким по отношению к содержанию законодательной инициативы как правового явления. Во-первых, указанный подход не учитывает подготовительный этап формирования воли субъекта законодательной инициативы, который является не менее значимым правовым элементом, чем формальное представление (внесение) инициативы. Во-вторых, такое понимание права законодательной инициативы не позволяет проанализировать и учесть многие политико-правовые факторы, существенные организационно-правовые моменты. Такие, как материальные, социальные, источники права, институты лоббизма, вопросы юридической техники и многие другие. Г.В. Минх подчеркивает: «По сути, сторонники узкого понимания этой стадии законодательной инициативы сводят ее к формальной регистрации законопроектов в аппарате парламента»[1].

Необходимо обратить внимание на правовую позицию органа конституционного контроля России (Конституционного Суда РФ) по вопросу понимания законодательной инициативы как стадии законодательного процесса. Согласно этой позиции, Конституционный Суд РФ рассматривает стадию законодательной инициативы в широком смысле – «Содержание понятия «внесение законопроекта» не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта: само принятие федерального закона обусловлено выполнением всеми участниками данного процесса своих обязанностей, прямо предусмотренных Конституцией РФ, либо проистекающих из логики конституционного регулирования. Из этого следует допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его

[1] См.: *Минх Г.В.* Законодательная инициатива Президента Российской Фебдерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 91-92.

адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя»[1].

В Бразилии, как и в России, институт законодательной инициативы, закреплен в ее Конституции. Впервые это упоминается в Конституции Бразилии в 1946 году[2]. В частности, говорится о том, что в соответствии с правовыми нормами, для того чтобы существовал закон, в Бразилии «есть путь, по которому нужно идти. И первым шагом на нем является превращение идеи в предложение о создании нового закона или внесении поправок в какой-либо уже существующий закон, то есть разработка законодательного предложения»[3].

В бразильской науке конституционного права законодательную инициативу считают актом, «который запускает законодательный процесс по созданию нового правила»[4]. Ф. Фильо указывает на то, что ее нельзя считать стадией законодательного процесса[5].

По мнению Х. А. де Силвы, законодательная инициатива – это «не акт законодательного процесса»[6]. То есть, она не является действием по его реализации, но ученый называет ее отдельной процедурой.

Однако в бразильской юридической литературе есть и иное мнение. Так, С.Р. Бастос считает законодательную инициативу первым этапом законодательного процесса[7]. По мнению Ж.Э. Сантаны, «законодательная инициатива — это право, которое Федеральная Конституция предоставляет

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Федерального закона Регламента Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2006. № 274.

[2] См.: Constituição Brasileira de 1946//. URL: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm (дата обращения: 24.03.2024).

[3] См.: Como são feitas as leis? / https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/paginas/como-sao- feitas-as-leis (дата обращения: 12.02.2025).

[4] См.: *Queiros B. A. B.* Análise acerca da possibilidade de iniciativa legislativa de proposituras com implicação de gastos para o executive // URL: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/author/bruno-andrade-batista-queiroz (дата обращения: 12.02.2025).

[5] См.: *Filho Ferreira, Gonçalves Manoel*. Do processo Legislativo. 7ª ed. Saraiva, 2012.

[6] См.: *Da Silva Jost Afosto.* Curso de direito constitucional positive. 2005. p. 524.

[7] См.: *Bastos Celso Ribeiro*. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL // URL: https://evirtual.upra.ao/examples/biblioteca/content/files/ri_celso%20ribeiro%20bastos%20-%20curso%20de%20direito%20constituicional-saraiva%20(1999).pdf (дата обращения: 10.02.2025 ).

кому-либо или какому-либо органу, что позволяет инициировать процедуру с необходимым представлением проекта законодательному органу»[1].

Можно заключить, что в юридической литературе обеих стран существуют различные точки зрения по поводу определения понятия законодательной инициативы. Несмотря на это, несомненным остается тот факт, что она, прежде всего, является институтом конституционного права.

В свою очередь, «институт права — это сравнительно небольшая, устойчивая группа правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений»[2]. Обращаясь к позиции Д.Е. Петрова, мы убеждаемся, что «правовой институт — это комплекс взаимосвязанных юридических норм, воздействующий на определенный вид близких по содержанию и в этом смысле родственных общественных отношений»[3].

Законодательная инициатива отвечает этому определению по следующим параметрам:

- комплексный институт права, регулирующийся отраслями конституционного, бюджетного и информационного права;

- значительную роль играют общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, что обусловлено их субъектным составом (не каждый субъект конституционного права наделен правом законодательной инициативы).

При этом отношения, которые регулируют нормы данного института, носят особую общественную важность, потому что относятся к процедуре создания новых правил поведения, обязательных для всех органов государственной власти, граждан и их объединений в государстве.

В последнее время развивается идея увеличения количества комплексных институтов конституционного права, которые образуются путем включения в

---

[1] См.: *Eduardo, Santana Jair*. Processo Legislativo: Vetores e Especificidades. JAM-Jurídica Administração Municipal, v. ago/03, 2003. p. 36-43.

[2] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. 2-е изд. М.: Юристъ, 2005. 541 с.

[3] См.: *Петров Д.Е.* Отрасль права / под ред. М.И. Байтина. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 41.

институт конституционного права других отраслей права[1]. На наш взгляд, нужно говорить о том, что кроме регулирования нормами конституционного права институт законодательной инициативы регулируется и нормами информационного права. Имеется в виду, что «формирование и выдвижение законодательной инициативы изменяется в силу функционирования различного рода онлайн-платформ, обеспечивающих хранение информации о выдвигаемых инициативах, а также их голосование с целью последующей передачи органам публичной власти. Кроме того, нельзя игнорировать и существующие технологические решения в рамках деятельности Государственной Думы. Речь идет о Системе обеспечения законодательной деятельности (далее – СОЗД), которая во многом направлена на автоматизацию процесса взаимодействия комитетов и иных структурных подразделений в рамках законодательного процесса»[2]. Необходимо упомянуть также о Правилах рассмотрения общественных инициатив, введенных Указом Президента от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»[3].

В дополнение к этому можно говорить о регулировании института законодательной инициативы нормами бюджетного права. Это относится к процессу принятия бюджета на определенный период как в России, так и в Бразилии. Например, ст. 192 Бюджетного Кодекса РФ[4], бюджетным законодательством Бразилии[5].

---

[1] См.: *Комкова Г.Н.* Содержание системы конституционного права России: современное состояние // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 79.

[2] См.: Концептуальная модель применения цифровых технологий в законодательном процессе в Российской Федерации: монография / С.С. Зенин, О.С. Ижаев, Д.Л. Кутейников, И.М. Япрынцев; Тюменский государственный университет, Институт государства и права. Тюмень, 2022. С. 31.

[3] СЗ РФ. 2013. № 10, ст. 1019.

[4] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 28.12.2025, № 502-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2025. № 52 (часть I), ст. 8289.

[5] Legislação Orçamentária. URL: https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria (дата обращения: 17.11.2025).

Таким образом, в правовой литературе законодательную инициативу рассматривают как в узком, так и в широком смыслах. В узком смысле под законодательной инициативой понимается деятельность, которая составляет первую стадию законодательного процесса и выражается в постановке вопроса об издании нового закона, отмене или изменении действующего акта в форме внесения в законодательный орган законодательного предложения или готового законопроекта, которые законодательный орган обязан принять к рассмотрению[1]. В широком смысле – это «внесение предложений законодательного порядка, обращенных в высший законодательный орган, по отношению к которому у законодательного органа нет обязанности принимать их к рассмотрению»[2]. На наш взгляд, более верным является узкое понимание данного термина, потому что законодательная инициатива только тогда будет реализованной, когда она рассматривается законодательным органом, поскольку происходит ее регистрация и включение в повестку ее рассмотрения на заседании, что запустит законодательный процесс.

Как мы упоминали выше, еще в XIX в. ученые выделяли два этапа законодательной инициативы[3]. Однако на протяжении времени институт законодательной инициативы, как и законодательный процесс в целом, претерпевал существенные изменения. В современной юридической литературе существует вполне обоснованное, на наш взгляд, мнение, что структурно законодательная инициатива как государственно-правовой институт состоит из следующих элементов: «а) разработки первоначального текста законопроекта, б) его правовой экспертизы, в) внесения в законодательный орган»[4].

---

[1] См.: Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. М., 1967. С. 301; *Абрамова А.И.* Понятие и формы осуществления законодательной инициативы // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М., 1993. С. 131.

[2] См.: *Волкодаева Н. А*. Понятие права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации. //Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25 (206). С. 11.

[3] См.: *Михеева И.В.* Составление законопроекта в Российской империи в XIX веке: роль министерств / И.В. Михеева // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 339 - 346.

[4] См.: *Рамазанова Э.Т.* Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6 - 7.

Содержание законодательной инициативы рассматривается через ее понимание как права, обязанности; стадии законодательного процесса, поскольку ее реализация связана с возникновением юридических отношений по реализации права субъекта разрабатывать и вносить законопроекты в законодательный (представительный) орган и обязанности законодательного (представительного) органа включить их в повестку очередного заседания, рассмотреть и принять по ним решение[1].

Поэтому следует согласиться с Э.Т. Рамазановой, считающей, что это – «многогранное право, отражающее в социологическом аспекте связь общества, его структур с органами законодательной (представительной) власти, в гносеологическом — процесс и результат познания субъектом права законодательной инициативы объективной необходимости принятия определенного закона, в методологическом — выбор варианта содержания этого закона, в юридическом — начало внесения и движения законопроекта в органе законодательной (представительной) власти»[2]. В юридической литературе отмечается также, что «законодательная инициатива в качестве субъективного права управомоченного субъекта выступает в виде конкретного правомочия по внесению законодательной инициативы в представительный орган»[3]. Все это связывает законодательную инициативу, как и право, с ее ролью в законодательном процессе, делая ее его первой стадией.

Проанализировав, существующие в науке подходы к определению законодательной инициативы, мы можем утверждать, что это понятие должно трактоваться широко, так как она, как справедливо отмечается в науке, представляет собой «взаимосвязь трех основных составляющих»: субъект, объект и процедура [4].

---

[1] См.: Там же.
[2] См.: Там же.
[3] См.: Законотворчество в Российской Федерации: (научно-практическое пособие) / А.И. Абрамова, Т.В. Губаева, А.В. Мицкевич [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. – М.: ООО Формула права. 2000. С. 337 - 387 с.
[4] См.: *Минх Г.В.* Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 93.

Заслуживает внимания мнение, согласно которому из-за отсутствия единых правил работы над текстом законопроекта недооценивается сама стадия подготовки и поднимаются вопросы об ее исключении из законотворческого процесса и как следствие этот процесс начинается с момента внесения законопроекта[1].

Однако подготовка текста законопроекта осуществляется в разных формах законотворческой деятельности, от которых зависит дальнейшая работа по законопроекту в палатах Федерального Собрания или законодательном органе субъекта Российской Федерации.

В юридической литературе отмечается, что целью стадии подготовки законопроекта является реализация законодательной инициативы, наиболее полно ее раскрывает О.А. Фомичева, отмечающая, что «этим понятием охватывается и множественность субъектов данного права, и соблюдение процессуального порядка их деятельности, и методика подготовки законопроекта»[2].

Сама реализация законотворческой инициативы как стадии решает три задачи: «обоснование актуальности законотворческой идеи, составление текста законопроекта, подготовка законодательной инициативы к реализации»[3]. Соглашаясь с данным автором, полагаем, что задачи организации законодательной инициативы обуславливаются тремя этапами: «первый этап начинается с возникновения идеи законопроекта и ее обоснования и завершается разработкой его концепции; второй этап начинается с разработки законопроекта и завершается составлением его текста; третий этап начинается с оформления прилагаемых к тексту законопроекта документов и завершается внесением законопроекта в парламент». При этом законотворческую идею (или предложение) следует отличать от законодательной инициативы[4]. Последняя

---

[1] См.: *Краснов М.А., Кряжков В.А.* Толковый словарь конституционных терминов и понятий. – СПб., 2004. – С. 86; *Абрамова А.И.* Понятие и формы осуществления законодательной инициативы // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды. М., 1993. С. 131.

[2] См.: *Фомичева О.А.* Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 62.

[3] См.: Там же С. 45.

[4] См.: Там же. С. 62.

состоит во внесении законопроекта в парламент. На наш взгляд, здесь необходимо говорить о законодательной инициативе не только с точки зрения первого этапа законодательного процесса, но и с точки зрения публично-правовой природы законодательной инициативы**,** поскольку именно она начинает или запускает законодательный процесс, который приводит к окончательному результату в виде принятия законов, с помощью которых решаются конституционные, стратегические задачи, происходит законодательное оформление основных направлений внутренней (преимущественно) и внешней политики российского государства.

По мнению Н.П. Колдаевой, законодательная инициатива как «первая ступень законодательного процесса представляет собой совокупность организационных действий компетентных органов и лиц по реализации права законодательной инициативы, связанных с подготовкой законопроекта (как внутри законодательного органа, так и вне его) и внесением законопроекта в высший законодательный орган»[1].

В юридической литературе выделены ее основные характеристики: «социальный интерес или политическая необходимость в принятии конкретного закона; неограниченный перечень форм законотворческой деятельности и субъектов, их реализующих; свобода автора идеи законопроекта в ее реализации при наличии доказательств его необходимости; двухуровневая система реализации; сочетание действия принципов научности, коллегиальности, законности, демократизма, свободы творчества, сочетания свободы выбора форм законотворческой деятельности и целесообразности их применения, профессионализма (особенно на втором этапе); свобода субъекта в детализации форм законотворческой деятельности, но при учете их целесообразности»[2]. Цель установления правил реализации рассматриваемой стадии – обеспечить неизменность сущности законопроекта.

---

[1] См.: *Колдаева Н.П.* Законодательная инициатива как правовой институт: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1973. С. 8.

[2] См.: *Фомичева О.А.* Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 71.

Для эффективного осуществления права законодательной инициативы и создания необходимых условий для ее реализации недостаточно правового регулирования данного вопроса Конституцией РФ и регламентом Государственной Думы. Отдельные вопросы о реализации законодательной инициативы содержатся в Регламенте Совета Федерации, регламенте Правительства РФ, регламенте Конституционного Суда РФ, регламенте Верховного Суда РФ, указах Президента РФ и иных нормативно-правовых актах. Одним словом, в настоящее время нормы, регулирующие осуществление законодательной инициативы, разрознены (не представляют целостной системы), хотя попытки такой систематизации предпринимались.

Неоднократно высказывались позиции ученых о принятии Федерального закона «О реализации права законодательной инициативы». Мнение о его необходимости находит вполне обоснованную поддержку в отечественной юридической литературе. Так, Ю.В. Филимонов отмечает, что это позволит обеспечить интересы субъектов права законодательной инициативы и регламентацию их обязанностей на начальном этапе законодательного процесса[1].

По мнению А.А. Югова, «целесообразно принятие на федеральном и региональном уровне «кодексов законотворчества», которые бы возвели нормы и правила законосозидательной деятельности в ранг закона и позволили бы системно урегулировать вопросы разработки, принятия, опубликования законов и вступления их в силу»[2].

А.К. Иванов не только поддерживает это предложение, но и в своем диссертационном исследовании, проведенном в 2013 году, обосновывает авторскую концепцию этого закона[3]. Д.О. Мамедов предлагает и субъектам

---

[1] См.: *Филимонов Ю.В*. Федеральный законодательный процесс: некоторые вопросы теории и практики (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. … кан. юрид. наук. Томск, 2004. С.18.

[2] См.: *Югов А.А.* Структура законотворческого процесса как целостной системы // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5. С. 56.

[3] См.: *Иванов К.К.* Правовые основы разработки и рассмотрения законопроектов в парламенте России: автор. дис. ... канд. юрид. наук. М.., 2013. С. 10.

Федерации принять законы «О порядке реализации законодательной инициативы»[1].

Е.В. Каменская считает, что необходимо охватить весь процесс правотворчества на федеральном и региональном уровнях путем разработки и принятия федерального закона «О правотворчестве в Российской Федерации». Автор утверждает, что «в данном Законе следует зафиксировать понятие, принципы, виды правотворчества, нормы, регулирующие процедуры правотворчества на различных его уровнях, стадии правотворческого процесса, ответственность в этой сфере. Кроме того, в Закон должны быть включены нормы о реализации правовых актов, их толковании, требования правотворческой техники, определена процедура взаимодействия Российской Федерации и ее субъекта в принятии законодательных актов в порядке реализации ст. 72 Конституции Российской Федерации, участие субъекта Российской Федерации в правотворческой деятельности Российской Федерации (закреплена процедура реализации субъектами Российской Федерации права внесения законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации)»[2].

С.Б. Сафина констатирует «что до сих пор в Российской Федерации так и не принят федеральный закон о нормативных правовых актах, хотя более 20-ти лет назад он прошел первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации…. Именно в федеральном законе должны закрепляться общие цели и принципы законотворчества, устанавливаться строгая иерархия законодательных и иных правовых актов, регулироваться механизмы предотвращения и устранения юридических коллизий»[3].

---

[1] См.: *Мамедов Д.О.* Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2011. С. 22.

[2] См.: *Каменская Е.В.* Региональное правотворчество в Российской Федерации (вопросы теории): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 14.

[3] *Сафина С.Б.* О некоторых факторах эффективности парламентского законотворчества // Региональный парламентаризм в современной России: особенности становления и перспективы развития: матер. Всеросс. науч.-практич. конфер., посвящённой 25-летию Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан / ответ. редактор А.М. Шаяхметов. Уфа: БАГСУ, 2020. С. 97-98.

На наш взгляд, приведенные здесь позиции российских ученых достаточно аргументированы. От себя дополним, разрозненность норм, регулирующих любые отношения, снижает эффективность правового регулирования. Совершенствование института законотворческой инициативы невозможно без существования консолидированного акта. Поэтому мы согласны с приведенными выше мнениями.

В отличие от России в Бразилии процедура законодательной инициативы закреплена не только в нормах Основного закона, но и в текущем законодательстве. В частности, в Бразилии существует Дополнительный закон № 95 от 26 февраля 1998 г., который регулирует процесс разработки, составления, внесения поправок и закрепления законов в Бразилии. Положения этого закона применяются к временным мерам и другим нормативных актам, указанным в ст. 59 Конституции Бразилии, а также в зависимости от обстоятельств к указам и другими нормативным актам, издаваемым органами исполнительной власти (глава 1). В законе подробно описываются методы составления законов и внесения поправок в них: структура закона, язык текста, предмет регулирования, содержание, принципы юридического текста (артикли, статьи и абзацы, разделы, подразделы, главы, заголовки, общие, окончательные и переходные положения, если это необходимо в тексте конкретного закона). В Законе существует также раздел, посвященный консолидации законов и других нормативных актов[1]. В нем прописана процедура консолидации, ее сроков и конкретных полномочий Министерств, Президента, Национального Конгресса по ее реализации. На наш взгляд, опыт Федеративной Республики Бразилии в вопросе правового регулирования института законодательной инициативы, может быть ценным при разработке собственного закона по этому вопросу.

Содержательная сторона законодательной инициативы в Федеративной Республике Бразилии так же, как и в России, имеет три составляющие: право, обязанность, стадия законодательного процесса. Круг носителей рассматриваемого права в Бразилии несколько отличен, так как в него

[1] Lei Complementar № 95 de 26.02.1998. URL: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm (дата обращения: 04.02.2025).

включаются член и любая комиссия Палаты депутатов, Федерального сената или Национального конгресса, Президент Республики, Федеральный верховный суд, Генеральный прокурор Республики и граждане (ст. 61 Конституции Бразилии).

Несмотря на широкий круг субъектов, наделенных бразильской Конституцией правом законодательной инициативы, вопросы, по которым они могут ее выдвигать законодательно ограничены[1]. Так, граждане Бразилии могут вносить законодательную инициативу только в виде законопроектов, а также не могут выступать с ней по вопросам, входящим в исключительную компетенцию Президента Республики, Палаты Депутатов, Федерального сената, Федерального верховного суда, и по которым, согласно Конституции Бразилии, глава государства имеет «исключительную законодательную инициативу».

Как видно из ст. 76 Конституции Бразилии, исполнительную власть в Бразилии осуществляет Президент Республики, которому помогают государственные министры. При этом в бразильской юридической литературе подчеркивается особая роль органов исполнительной власти в принятии решений от имени всей нации, что обуславливает наделение органов и должностных лиц, относящихся к ней, правом законодательной инициативы. В Конституции Бразилии подчеркивается важная роль законодательной власти в рассмотрении и анализе общественных предложений, законодательных инициатив[2]. Целью законодательной инициативы считается изменение права[3].

Особое значение в Республике Бразилия придается взаимодействию законодательной и исполнительной власти при осуществлении законодательной инициативы, поскольку оно демонстрирует правовую возможность легитимного парламентария инициировать законодательный процесс. Если говорить об исполнительной власти, то правом законодательной инициативы обладает не только Президент, но и Правительство, которое он возглавляет. Последнее

---

[1] См.: *Queiros B. A. B.* Análise acerca da possibilidade de iniciativa legislativa de proposituras com implicação de gastos para o executive. URL: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/author/bruno-andrade-batista-queiroz (дата обращения: 24.09.2024).
[2] См.: Там же.
[3] См.: Там же.

обладает правом инициативы по структурированию и организации своего внутреннего управления, а также его исключительным правом является предоставление законопроекта о бюджете. Необходимо отметить, что это право одновременно является и обязанностью (ст. 165 Конституции Бразилии). Аналогичные полномочия и у Правительства Российской Федерации, так как оно обладает таким же правом и обязанностью законодательной инициативы (ст. 114 Конституции РФ[1]).

В Бразилии инициатива предоставления проекта закона «О бюджете», включающего все расходы и доходы, связанные с деятельностью государства, принадлежит Правительству, но это не препятствует иным органам предоставлять свои предложения по нему, поскольку каждый из них составляет свое бюджетное предложение, исходя из оценки затрат, которые он намерен осуществить. Итак, для Правительства — это и право, и обязанность предоставления законодательной инициативы, а для остальных органов только право. К тому же, в соответствии с нормами Основного закона Бразилии проекты закона о многолетнем плане, бюджетных директивах и годовом бюджете направляются Президентом Республики (как главой исполнительной власти) в Национальный Конгресс в соответствии с предписаниями дополнительного закона, указанного в Параграфе 9 статьи 165.

Таким образом, в бразильском законодательстве Парламент принимает бюджет по правилам законодательного процесса, а сам факт процедуры внесения проекта о бюджете считается реализацией законодательной инициативы. В России, согласно ст. 192 Бюджетного Кодекса РФ, закреплена обязанность Правительства вносить в соответствии с определяемыми Правительством Российской Федерации правилами обмена документами в электронной форме при организации информационного взаимодействия, на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу проект федерального закона о

[1] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 04.10.2022, № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2022. 06 окт. № 0001202210060013.

федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года[1]. Иными словами, можно сказать, что и в России процедура внесения законопроекта о бюджете может рассматриваться как право и как обязанность Правительства РФ. В отличие от обычного федерального закона процесс рассмотрения бюджета осуществляется в Государственной Думе не позднее 1 октября текущего года (на новый финансовый год). И это также является обязанностью палаты парламента. Иными словами, здесь речь может идти об «исключительной» законодательной инициативе высшего органа исполнительной власти в России.

Выше мы уже отмечали, что в бразильской юридической литературе есть две точки зрения: согласно одной, законодательная инициатива – это не стадия законодательного процесса, а некая предварительная стадия; другая определяет законодательную инициативу как стадию законодательного процесса[2].

Здесь приведем точку зрения С.Р. Бастоса, который отмечает, что «законодательный процесс — это серия заранее определенных действий, имеющих свою цель, в данном случае регулярное подтверждение верховенства закона. Его первым этапом является этап представления, на котором законодательное предложение представляется компетентному законодательному органу для принятия»[3]. Мы считаем эту точку зрения более справедливой. Это подтверждает триединую структуру законодательной инициативы. Таким образом, С. Р. Бастос является сторонником «широкого» подхода в понимании законодательной инициативы, что на наш взгляд, вполне обосновано.

Законодательная инициатива как начальная стадия законодательного процесса также имеет отличия от иных стадий законодательного процесса. В

---

[1] См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 28.12.2025, № 502-ФЗ) (в ред. от 28.12.2025, № 502-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2025. № 52 (ч. I), ст. 8289.

[2] См.: *Da Silva Jost Afosto*. Curso de direito constitucional positive. 2005. P. 524.

[3] См.: *Bastos Celso Ribeiro.* Curso De Direito Constitucional // URL: https://evirtual.upra.ao/examples/biblioteca/content/files/ri_celso%20ribeiro%20bastos%20-%20curso%20de%20direito%20constituicional-saraiva%20(1999).pdf (дата обращения: 10.02.2025).

первую очередь, речь идет о субъектах ее реализации, которые четко установлены как в Конституции Бразилии, так и в конституциях ее субъектов. Большинство законодательных предложений начинают свое рассмотрение в Палате представителей, но некоторые начинаются в Федеральном Сенате. Это относится к предложениям, выдвинутым самими сенаторами или комитетами Сената, в дополнение к тем, которые касаются вопросов, находящихся в частной компетенции федерального Сената. Чтобы начать его рассмотрение в Сенате, предложения должны быть переданы Сенату. После того, как они представлены и прочитаны, они нумеруются, отправляются для публикации в Вестнике Федерального сената и распределяются между одним или несколькими постоянными комитетами для рассмотрения. Председатель комитета выбирает сенатора-члена комитета, который станет докладчиком по предложению. Затем этот парламентарий будет нести ответственность за составление отчета по законопроекту. В нем должно содержаться краткое изложение и анализ поступивших предложений. Сенаторы, входящие в состав соответствующего комитета, оценивают отчет, голосуя за или против мнения докладчика, и, наконец, формализуют свое мнение по предложению в форме заключения. После этого, как правило, предложение представляется на пленарное заседание, которое решает, следует ли его одобрить или отклонить[1].

Можно сказать, что процедура реализации законодательной инициативы может рассматриваться двояко: как право и как обязанность одновременно, составляют ее содержание как первой стадии законодательного процесса, они же являются и элементами рассматриваемого института. Это право и обязанность в обеих странах возложена на федеральные органы законодательной власти. При этом существует отличие в реализации законодательной инициативы при принятии соответствующего закона в России и Бразилии, поскольку в России законопроекты принимаются только нижней палатой Парламента –

[1] См.: Como são feitas as leis. URL: https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/paginas/como-sao-feitas-as-leis (дата обращения: 08.01.2025)

Государственной Думой, а в Бразилии – обеими палатами Парламента в зависимости от субъекта ее реализации.

На основе проанализированного материала можно сделать вывод, что обязанность законодательной инициативы может рассматриваться с точки зрения «реализации» законодательной инициативы ее субъектами в двух смыслах: как право и обязанность в единой взаимосвязи (например, право и одновременно обязанность Правительства представить законопроект закона «О бюджете») и как право и обязанность, не выступающие в единой взаимосвязи (право парламентариев предлагать законопроекты не выступает в единой взаимосвязи с обязанностью Парламента рассматривать законодательные инициативы иных субъектов, наделенных подобным правом).

Круг субъектов законодательной инициативы в рассматриваемых странах существенно разнится. В Бразилии он гораздо шире и включает в себя Генерального прокурора и граждан страны. В России указанные субъекты подобным правом не обладают. В свою очередь, в Бразилии в отличие от Российской Федерации, законодательные (представительные) органы штатов не являются субъектами законодательной инициативы федерального уровня. Штаты закрепляют подобное право только за сенаторами.

Законодательная инициатива реализуется через функции государственных органов и имеет тот же источник, что и государственная власть – народ определенного государства. Как указано, в ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»[1]. В Конституции Бразилии сказано: «Вся власть исходит от народа, который ее осуществляет через посредство выборных представителей или непосредственно в соответствии с предписаниями настоящей Конституции»[2]. Следовательно, генезис

[1] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 04.10.2022, № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2022. 06 окт. № 0001202210060013..

[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

законодательной инициативы и в России, и в Бразилии одинаков. Ее конечная цель — обеспечение и защита прав граждан соответствующего государства и укрепление самой государственной власти как гарантии их обеспечения и защиты.

Для федеративных государств, каковыми являются и Россия, и Бразилия, последнее важно еще и потому, что необходимо обеспечивать взаимодействие федерации и ее субъектов по вопросам обеспечения прав человека и государственного управления, защиты территориальной целостности и суверенитета, развития экономической системы, соответствующего современным мировым тенденциям. Все это возможно, если федерация и ее субъекты поддерживают политическое единство. Законодательная инициатива в данном случае может способствовать не просто развитию законодательства страны, но и укреплению взаимодействия органов государственной власти, их согласованности в реализации конституционных принципов. На наш взгляд, это обусловлено тем, что федеральные органы могут выступать с инициативой принятия общих для страны законов, а региональные органы наделяются, с одной стороны, возможностью принимать свои нормативные правовые акты, а с другой — участвовать в развитии федерального законодательства.

В Конституции Российской Федерации неоднократно говорится о единстве государственной власти, согласованном функционировании и взаимодействии органов, входящих в единую систему публичной власти, равенстве граждан[1].

В Конституции Бразилии единство основано на ст. 19, в которой союзу, штатам и муниципиям запрещено устанавливать религиозные культы и церкви, поддерживать или ограничивать их, отказывать в доверии официальным документам и устанавливать различия или предпочтения между бразильцами[2]. Как видим, предписывается единообразное отношение к указанным вопросам

[1] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 04.10.2022, № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2022. 06 окт. № 0001202210060013.

[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

органов власти на любом уровне. Определенное единство в деятельности государственной власти способствует повышению ее эффективности в общих для всего населения целях. В бразильской юридической литературе высказывается обеспокоенность тем фактом, что на осуществление законодательной инициативы в государстве большое давление оказывают международные органы и организации, имеющие политическое влияние на субъекты законодательной инициативы[1]. Для России этот фактор менее значим, но, на наш взгляд, ограничение возможности его влияния на российское право также важно при урегулировании вопросов осуществления законодательной инициативы.

Стоит согласиться с мнением Н.А. Волкодаевой, что «пытаясь решить проблему определения и гарантированного обеспечения права законодательной инициативы, мы должны учитывать, что для этого недостаточно лишь сформулировать и законодательно закрепить это понятие. Чтобы понятие эффективно действовало, имело практическое применение, немаловажным представляются разработка и законодательное урегулирование иных, непосредственно с ним связанных положений»[2]. К их числу данный автор относит «установление условий оформления субъектом права законодательной инициативы решения о ее реализации; введение критериев, разграничивающих вопросы, по которым законодательная инициатива может осуществляться тем или иным субъектом; определение мер ответственности за неправомерные действия органов и должностных лиц, выразившиеся в воспрепятствовании реализации права законодательной инициативы»[3]. На наш взгляд, можно дополнить этот перечень условиями, при которых законодательная инициатива должна осуществляться и в качестве обязанности.

---

[1] См.: *Staffen Marco Ricardo.* Legislar por indicadores. A iniciativa legislative brasileira anti anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais // RIL Brasília a. 56 n. 221 jan./mar. 2019 p. 169-193 (дата обращения: 05.05.2025).

[2] См.: *Волкодаева Н.А.* Понятие субъектов законодательной инициативы субъектов Российской Федерации// Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25 (206). Право. Вып. 25. С. 10–13.

[3] См.: там же.

Подводя итог, можно отметить, что и в РФ, и Бразилии законодательная инициатива рассматривается в трех смыслах: как право, как обязанность и как стадия законодательного процесса. В обоих государствах четко определен круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, и, хотя он не идентичен, но в большей степени схож. В обеих странах выделяется «исключительная» законодательная инициатива. Однако в Российской Федерации в отличии Бразилии она не закреплена официально в нормативно-правовых актах, а в Бразилии учреждается конституционно.

Подводя итог, нами даны авторские определения:

Институт законодательной инициативы обоснован как сложное, многоуровневое правовое образование, включающее совокупность норм, регулирующих специфический круг общественных отношений, складывающихся между участниками законодательного процесса на этапах подготовки, внесения и парламентского рассмотрения законопроектов. В структуре данного института доминирующее значение имеют нормы конституционного права, определяющие его фундаментальные характеристики.

2. Исследование института законодательной инициативы позволило уточнить соответствующий понятийно-категориальный аппарат, используемый в нормативном регулировании и юридической доктрине:

В обеих странах понятие «законодательная инициатива» не закреплено законодательно. На наш взгляд, необходимо дать следующее определение данному понятию:

– *законодательная инициатива* рассматривается как юридически закреплённая процедура, выражающаяся в подготовке законопроекта и реализации установленными субъектами права на его официальное внесение в высший представительный орган власти, что влечёт обязанность парламента рассмотреть соответствующий законопроект;

– *форма законодательной инициативы* характеризуется как способ внешнего выражения и организационного оформления реализации соответствующего права субъектом, уполномоченным Основным законом и регламентами палат парламента;

– *субъект законодательной инициативы* определяется как участник конституционно-правовых отношений, прямо наделённый правом внесения законопроектов на основании положений Конституции государства. Конкретная форма тесно связана с правом законодательной инициативы субъекта, поскольку не каждый субъект может реализовать все формы, установленные в законодательстве. Например, граждане Бразилии могут вносить в Национальный Конгресс только законопроекты. Это касается и поправок в Конституцию Бразилии. Поскольку, в отличие от России, поправки в ст. 59 Основного закона Бразилии признаны в качестве формы законодательной инициативы и могут вноситься третьей частью членов Палаты депутатов и Федерального сената, Президентом Республики, более половины законодательных собраний штатов Федерации, каждое из которых должно высказываться относительным большинством своих членов;

– *обязанность законодательной инициативы* — это обязанность соответствующих субъектов вносить законопроекты в палату парламента, которая характеризует законодательную инициативу как стадию законодательного процесса. В то же время, существует и обязанность соответствующего органа законодательной власти, в который внесен законопроект (или иная форма законодательной инициативы) (имеется ввиду, что в России на федеральном уровне это относится только к обязанности Государственной Думы, в Бразилии (на федеральном уровне) – к обязанности как Палаты Депутатов, так и Федерального Сената), а также обязанность Правительства вносить проект закона «О бюджете».

Исходя из вышеуказанных определений нами сделан вывод, что понятие «законодательной инициатива» и понятие «право законодательной инициативы» не являются равнозначными, поскольку первое понятие гораздо шире второго. и речь идет о процедуре внесения форм реализации в соответствующую палату национального парламента, правах и обязанностях субъектов законодательной инициативы, а право законодательной инициативы подразумевает только возможность конкретного субъекта.

## 1.2. Субъекты права законодательной инициативы в Российской Федерации и Бразильской Республике

Реализация права законодательной инициативы разнообразна с точки зрения мирового опыта, но значимость решения вопроса об установлении круга субъектов, обладающих подобным правом, важно для любой страны. Ведь по своей природе она является прерогативой, свойственной лишь уполномоченным на то субъектам, имеющим особые функции. Как правило, это субъекты, которые в силу своих полномочий, закрепленных законодательно, могут представлять интересы определенной группы населения. В силу своей компетенции они обладают возможностью выявлять потребности в правовом регулировании соответствующей сферы жизни общества, выбирать необходимые для этого способы.

Для более полного определения круга субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, прежде всего, следует остановиться на самом понятии «субъект права законодательной инициативы». Ряд отечественных ученых считает, что к ним относятся «участники правоотношений, которые состоят в процессе выявления общей воли между ними и высшим законодательным органом»[1]. Д.А. Ковачев к субъектам права законодательной инициативы относит «лиц, наделенных объективным правом, правоспособностью вносить законопроекты в высший представительный орган»[2].

Некоторые авторы подходят формально к их определению, «суммируя» субъектов, указанных в ст. 104 Конституции Российской Федерации. В зависимости от количества субъектов Федерации в тот или иной период «у них получается от 705 до 723 субъектов права законодательной инициативы»[3]. Такой подход не выдерживает критики в силу того, что он не позволяет точно и полно

---

[1] См.: *Червонюк В.И.* Законодательная власть и конструкция законодательной воли (аналитический дискурс) // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 4. С. 40; *Ищенко А.А.* Законодательный процесс как формирование общей государственной воли // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 1 (11). С. 158-159.

[2] См.: *Ковачев Д.А.* Механизм социалистического правотворчества: вопросы теории. М., 1977. С. 58.

[3] См.: *Ищенко А.А.* Там же. С. 158.

проанализировать законотворческую активность соответствующих субъектов: одни субъекты могли несколько раз за срок осуществления своих полномочий выступить с законодательной инициативой, а другие ни разу.

По мнению А.А. Ищенко, «будет правильно определять состав субъектов законодательной инициативы, указанных в статье 104 Конституции Российской Федерации не путем 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 видов субъектов законодательной инициативы за относительно продолжительный период времени»[1]. Кроме того, данный автор не согласен с мнением, «что законотворческий процесс может осуществляться неограниченным кругом лиц. Поскольку они участвуют в нем не по своей воле, а на основании положений соответствующего законодательства, что, естественно, ограничивает и их состав, и степень участия в законодательном процессе»[2]. Мы позволим себе согласиться с данным мнением, так как круг субъектов законодательного процесса в целом, и законодательной инициативы, в частности, всегда ограничен конституционно. Это подтверждается и выводами зарубежных ученых, которые к субъектам права законодательной инициативы относят «социальные органы и организации, имеющие прямое отношение к построению и функционированию правовой системы. Нельзя согласиться с мнением о классификации субъектов на обязательных и возможных (допустимых). Из смысла ст. 104 Конституции Российской Федерации понятно, что ни один из указанных в ней субъектов не может быть однозначно отнесен к числу обязательных. Они зачастую сами принимают решение о возможности выступить с законодательной инициативой. В Конституции Российской Федерации не обозначены какие-то исключительные случаи, когда в этом процессе могут участвовать «допустимые» субъекты. Не ясным остается вопрос о том, кто и на каком основании может разрешить им

[1] См.: Там же. С. 158-159.
[2] См.: Там же. С. 158.

участие в законодательном процессе, если об этом не говориться в Конституции»[1].

Однако признаем справедливой идею классификации субъектов законодательного процесса на основании первичных и производных в зависимости от их места в нем. К первичным стоит отнести субъекты, закрепленные в ст. 104 Конституции Российской Федерации. К производным – субъекты, учреждаемые вышеуказанными инстанциями с целью участия в законодательном процессе от их имени и по их поручению. «Это позволит объяснить различие их правового статуса, особенности участия в законодательном процессе, показать правомерность участия в нём таких государственных органов, как аппараты органов государственной власти. Ни один из них среди субъектов законодательного процесса в российской Конституции не называется, хотя в действительности они реально и весьма активно в нём участвуют»[2]. Вполне обосновано мнение, что первичные субъекты выполняют свои функции в рассматриваемом процессе через «политические решения по соответствующим вопросам в конкретной стадии законодательного процесса», а производные, «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»[3].

Не следует забывать и о том, что носителем права законодательной инициативы может быть как индивидуальный, так и коллективный субъект, если он наделен такой правоспособностью конституционно. Такое толкование общего понятия субъекта права сможет способствовать формулированию научного понятия «субъекта права законодательной инициативы», учитывающего все

---

[1] См.: Там же. С. 158.

[2] См.: *Ищенко А.А.* Конституционно-правовое регулирование участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе: дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. С. 162.

[3] См.: Там же. С. 162.

аспекты, рассматриваемого правового явления.

Таким образом, подходы к определению понятия субъекта законодательной инициативы в отечественной юридической литературе довольно разнообразны. В любом случае, при определении его содержания необходимо учитывать как признаки общего понятия, так и специальные признаки, присущие правовой природе лишь субъекта права законодательной инициативы.

К последнему относится правоспособность изучаемых субъектов, в частности, касающаяся права внесения законопроектов в соответствующий орган. По этому признаку законодательные субъекты отличаются от других субъектов права. Они наделяются таким правом на основании своей правовой природы, фактического положения среди остальных субъектов права. Только они могут реализовывать права и нести обязанности, связанные с осуществлением законодательной инициативы. У них существует возможность провести необходимый отбор информации по составлению законопроекта и соответствующим образом его оформить. Именно поэтому Конституция и наделяет их таким правом.

Не менее важен вопрос о перечне таких субъектов, который зачастую содержится в конституции государства. Он зависит от формы правления и политического режима в стране. Следует отметить, что субъекты, не содержащиеся в конституции, не могут быть субъектами права законодательной инициативы и вносить свои законопроекты в парламент. Однако они могут предлагать проекты законов или идеи по их созданию через субъектов, наделенных таким правом.

Обычно такой вопрос не регламентируется ни конституционно, ни законодательно. Подобная деятельность не относится к законодательному процессу или его подготовительной стадии. Но можно определить ее как формирование законодательного предложения.

Право законодательной инициативы в зависимости от субъектного состава, исходя из федеративной формы государства и наличия принципа разделения властей в России и Бразилии, на федеральном уровне можно разделить на президентскую законодательную инициативу (реализуется главой государства),

правительственную законодательную инициативу (которая характеризуется внесением законопроекта в парламент правительством России), депутатскую (реализуется депутатами Государственной Думы и Палаты Депутатов), сенаторскую (реализуется сенаторами РФ и членами Федерального Сената), судебную (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ), народную законодательную инициативу – характерно для Бразилии).

По мнению О.А. Фомичевой, О.В. Хусаиновой «законодательная инициатива на современном этапе развития данного конституционно-правового института становится демократическим механизмом вовлечения широкого круга субъектов в участие важной государственной функции по принятию законов»[1].

Исходя из количества субъектов реализации можно выделить законодательную инициативу, реализуемую индивидуальным субъектом и коллегиальным субъектом.

Можно отметить, что в историческом контексте отечественное право знает случаи, когда законодательная инициатива закреплялась за более широким кругом субъектов. В Конституции РСФСР 1978 г. перечень субъектов права законодательной инициативы в ст. 113 был гораздо шире. В него были включены комитеты и комиссии палат Парламента (Верховного Совета СССР) – Совета Союза и Совета национальностей, Генеральный прокурор, общероссийские общественные организации[2]. В настоящее время все перечисленные субъекты не обладают правом законодательной инициативы. Одним словом, органы и лица, не перечисленные в ст. 104 Конституции РФ, могут вносить свои законопроекты только через субъектов, имеющих это право.

В Федеративной Республике Бразилия круг субъектов законодательной инициативы шире. Так, на федеральном уровне с ней могут выступить и граждане в количестве ста тысяч человек. При этом избиратели,

---

[1] См.: *Фомичева О.А.* Механизм реализации законодательной инициативы в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: монография / О.А. Фомичева, О.В. Хусаинова. Казань: Издательство Казанского университета, 2020. С. 232.

[2] См.: Конституция (Основной закон) РСФСР от 12.04.1978 (в ред. от 9.12.1992, 10.12.1992 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978 г. № 15, ст. 407; Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2, ст. 55; Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 52, ст. 3051 (документ утратил силу).

осуществляющие законодательную инициативу, должны представлять в определенной пропорции различные районы страны. Это сделано для того, чтобы постановка вопроса об урегулировании конкретных общественных отношений, имела государственный, а не местный характер[1].

Как правило, ограничение круга субъектов законодательной инициативы вызвано тем, что подобный субъект должен быть наделен специальными познаниями в вопросе, по поводу регулирования которого он выступает с инициативой. Граждане не всегда обладают такой возможностью, а следовательно, законопроект будет составляться не теми лицами, которые ее выдвигают. Здесь они скорее поддерживают законодательную инициативу. Однако, если значительное число избирателей считает необходимым принятие закона, законодатель должен ее рассмотреть. В то же время возникает вопрос: от кого в реальности она исходит, если в отдельности рядовые граждане не обладают априори необходимыми знаниями и ресурсами для ее формулирования и оформления? Выше мы уже указывали на тот факт, что инициатива принятия закона может изначально исходить не от тех субъектов, которые наделяются подобным правом конституционно. Эти инициативы и их определенное оформление осуществляются общественными организациями и иными институтами гражданского общества, которые в ходе своей деятельности сталкиваются с пробелами в праве и имеют возможность консолидировать разрозненных граждан для поддержания конкретной идеи. В Бразилии в этом плане особенно сильна позиция католической церкви и некоторых неправительственных организаций. В специальной литературе отмечается тот факт, что последние активно спонсируются «международными донорскими организациями»[2]. Тем не менее статистика показывает, что большинство граждан этого государства не принимает участия ни в каких объединениях,

---

[1] См.: *Фомина М.Г.* Институт законодательной инициативы в зарубежных странах: современное состояние и проблемы реализации // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Матер. XII Междунар. науч.-практ. конф.: в 4-х т. Т. 2 – г. Тольятти. Волжский университет имени Н.В. Татищева. 2015. С. 118.

[2] См.: *Блинова Е.А.* Бразильский политико-административный режим и перспективы экономического роста и социального развития // THE CASPIAN REGION. Politics, Economics, Culture. 2016. № 3. С. 34.

кроме религиозных[1]. При этом только треть населения этой страны считают себя католиками[2]. Следует учитывать, что католическая церковь официально отделена от государства еще с 1889 г., когда Бразилия была впервые провозглашена светским государством. Действующая Конституция Бразилии подтвердила это.

В настоящее время деятельность бразильской католической церкви направленна на предотвращение закрепления в законодательстве возможности заключения однополых браков, либерализации законодательства об абортах, запрета на законодательное использование термина «гендерная идеология». Но, как видим, та часть общества, которая могла поддержать эти начинания, немногочисленна[3]. Видимо, по этой причине народные законодательные инициативы в Бразилии представлены в небольшом количестве, и их статистика практически не ведется.

Следует заметить, что в бразильской юридической литературе к влиянию церкви на юриспруденцию относятся отрицательно, т.к. не считают эти догмы и принципы абсолютной истиной. Признается наличие их влияния на законотворчество и отправление правосудия, но подчеркивается приоритет соблюдения Конституции[4].

На особенностях определения круга субъектов законодательной инициативы сказывается и государственное устройство страны. Россия и Бразилия являются федеративными государствами, что предопределяет возможность наделения правом законодательной инициативы не только федеральные органы власти, но и государственные органы субъектов федерации.

В России, исходя из ее Основного закона, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и

---

[1] Там же. С. 36.

[2] См.: *Володина Н.В., Жиготский П.Э.* Конституционные основы и особенности регулирования отношений государства и религиозных объединений в Латинской Америке (на примерах Федеративной Республики Бразилия и Республики Куба) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 57.

[3] См.: *Dos Santos G.J. Bessera, Lelis H. Rodriges, Da Costa M. L.* A Influencia dos principos religios no sistema juridico Brasilero //Revista Libero-Americana de Humanidades, Ciencias e Educacao – REASE. 2024/ #09, v. 10. P. 129.

[4] См.: Там же.

соответствующий федеральный орган не образуют единой системы законодательной власти в стране. Существуют две обособленные системы законодательного процесса. В тоже время, в мае 2012 года был создан Совет законодателей Российской Федерации, необходимый для взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности[1]. Представительская функция парламентов в субъектах определяет значимость стадии законодательной инициативы в федеральном и региональном законодательном процессе, поскольку в любой стране законодательная инициатива обеспечивает демократичность законодательного процесса и гарантирует участие в нем тех субъектов, которые действуют от лица и в интересах народа как основного носителя государственного суверенитета.

Необходимо отметить, что круг субъектов законодательной инициативы, обозначенный в Конституции РФ, обусловлен объективно теми функциями, которые они выполняют в осуществлении механизма государственной власти. Мы согласны с мнением А.В. Малько и Л.Г. Агабековой в том, что «мотивы наделения правом законодательной инициативы именно этих органов государственной власти и должностных лиц обусловлены вполне очевидным обстоятельством: они имеют самое непосредственное отношение к решению важнейших общегосударственных задач»[2]. По мнению И.В. Михеевой «Понятно, что на итоговую формулу принимаемого закона оказывают влияние множество социальных и политических сил. Между тем непосредственные участники законодательного процесса играют особую роль в нормативном оформлении интересов общества и государства»[3].

---

[1] См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.05.2012 № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // Совет законодателей Российской Федерации: официальный сайт. URL: http://szrf.km.duma.gov.ru/ (дата обращения: 10.12.2024).

[2] См.: *Малько А.В.* Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 35.

[3] *Михеева И.В.* Законодательный процесс в Российской Федерации: к вопросу о министерской инициативе. // Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А. Муромцева): материалы IV Междунар. науч.-практ. конф.

Исходя их смысла Основных законов обоих государств, правом законодательной инициативы обладают органы всех ветвей власти. Отличие перечня субъектов законодательной инициативы в них состоит в том, что российская Конституция закрепляет право законодательной инициативы в отношении Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. В Бразилии, кроме органа конституционного контроля — Федерального Суда Бразилии — правом законодательной инициативы наделен Генеральный прокурор Республики.

Наибольшие споры в юридической науке и практической деятельности вызывают положения ч. 1 ст. 104 Конституции России в части наделения высших судебных органов Российской Федерации правом законодательной инициативы по вопросам их ведения, а также положения ч. 3 той же статьи, предусматривающие наличие заключения Правительства Российской Федерации в качестве условия внесения законопроектов, затрагивающих федеральный бюджет[1].

Многие исследователи считают, что правом законодательной инициативы в России должен быть наделен Генеральный прокурор Российской Федерации[2], Центральная избирательная комиссия Российской Федерации[3]. Вполне обоснованным можно признать мнение, что субъектами законодательной инициативы в рамках своей компетенции могли бы являться и уполномоченные (по правам человека, правам ребенка, защите предпринимателей). Ю.Г. Арзамасов справедливо указывает, что на региональном уровне подобное право у них присутствует[4]. В этом случае возникает противоречивая ситуация, когда

---

Иваново, 30 сентября – 2 октября 2010 года: в 3 ч. / Отв. ред. О.В. Кузьмина, Е.Л. Поцелуев. Ч. 2. С. 230.

[1] См.: *Кучерявцев Д.А.* Совершенствование конституционного регулирования осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 214-215.

[2] См.: *Шобухин В.Ю.* К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. 2009. № 4. С. 230-232.

[3] См.: *Юсубов Э. С., Туманян Г. В*. Право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ как механизм повышения эффективности законотворческого процесса // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1. С. 26-38.

[4] См.: *Арзамасов Ю.Г.* Реализация права законодательной инициативы в современной России: правовая регламентация, проблемы, практика // Государство и право. 2018. № 5. С. 16.

правовое регулирование на уровне федерации и ее субъектов идет разными путями без видимых объективных причин.

В связи с этим актуальным представляется вопрос о расширении круга субъектов права законодательной инициативы, например, возможности предоставления ее Генеральному прокурору РФ.

Обратимся к нормам Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 3.02.2025) «О прокуратуре Российской Федерации»[1]. В соответствии со ст. 9 Закона, касающейся участия прокурора в правотворческой деятельности, он «при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов»[2]. Следовательно, органы прокуратуры выполняют функцию по обеспечению законности в стране, поскольку прокуратура является уникальным органом, который накапливает информацию о том, как в действительности работают законы, какие из них нуждаются в изменении и дополнении.

Следует согласиться с Ю.В. Шобухиным, который утверждает, что вовлеченность прокурорского надзора практически во все сферы правового регулирования общественных отношений, с одной стороны, требует от прокуроров глубокого знания норм действующего законодательства, а с другой – дает возможность иметь широкую осведомленность о реальном положении в сфере соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, выявлять потребности правовой регламентации общественных отношений[3].

Следует отметить, что попытки предоставить Генеральному прокурору право законодательной инициативы были предприняты ранее. Подобные

---

[1] См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366.
[2] См.: Там же.
[3] См.: *Шобухин В.Ю.* К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. 2009. № 4. С. 230-232.

предложения содержатся, например, в Указе Президента от 30 июня 1997 года № 659 «Об утверждении Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации»[1], согласно которому Генеральному прокурору предлагается представить в Государственную Думу проект постановления Президиума Верховного Суда «в порядке законодательной инициативы». Однако стоит заметить, что постановления Президиума Верховного Суда не являются формой законодательной инициативы в России. Они являются внутренними документами, поскольку «принимаются большинством голосов членов Президиума Верховного Суда Российской Федерации, участвующих в заседании, и подписываются председательствующим в заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации»[2] (п. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 5.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»).

До недавнего времени в России ограничение депутатского права на законодательную инициативу было у Совета Федерации. В частности, в ст. 143 предыдущего Регламента Совета Федерации говорится: «Предложение о разработке проекта нового федерального конституционного закона, федерального закона или проекта федерального закона об изменении, дополнении или отмене законодательства Российской Федерации вносится комитетом Совета Федерации, или двумя членами Совета Федерации, представляющими в Совете Федерации один субъект Российской Федерации, или группой членов Совета Федерации численностью не менее десяти человек»[3].

Необходимость расширения круга субъектов законодательной инициативы в Российской Федерации обосновывается, на наш взгляд, двумя основными факторами.

---

[1] СЗ РФ. 1997. № 27, ст. 3185.

[2] См.: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации" (в ред. от 14.07.2022, № 3-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 550; 2022. № 29 (ч. I), ст. 5200.

[3] См.: Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Издание Совета Федерации, 1996. С. 81.

Необходимостью защиты конституционных ценностей. Такая защита должна носить глобальный характер, пронизывающий все отношения, объединяющий все органы публичной власти. Их согласованное функционирование невозможно без обмена информацией, необходимой для реализации их компетенций. Законодательная инициатива может выступать в качестве подобного механизма обмена информацией о пробелах правового регулирования вопросов, связанных с защитой конституционных ценностей. Особенно хотелось бы подчеркнуть, что речь идет о наделении каждого из указанных органов правом законодательной инициативы строго в пределах их предметов ведения. И второй аспект, о котором нельзя забывать – законодательная инициатива не обязывает парламент принять закон, но указывает законодателю на проблемные вопросы, требующие урегулирования. То есть наделение любого субъекта, который в настоящее время не обладает правом законодательной инициативы подобным правом, не нарушает принцип разделения властей или создавшуюся систему сдержек и противовесов. В то же время, справедлива позиция профессора А.М. Осавелюка, который подчеркивает, что «принцип разделения властей закладывает основы демократической власти, чем исключает сосредоточение всей полноты власти одного государственного органа или должностного лица государства»[1], отсюда и вытекает многообразие субъектов законодательной инициативы. Расширение возможности их взаимодействия в законодательном процессе и позволяет совершенствовать механизм согласованного взаимодействия и функционирования органов публичной власти в дальнейшем на основе вновь принятых законов или внесения в них изменений.

Таким образом, проблемные вопросы, связанные даже с самим определением круга субъектов законодательной инициативы в России не единичны. Нам представляется, что, кроме самого наделения субъекта подобным правом, необходимо определить и ряд процессуальных моментов осуществления ими такового. В силу конституционного принципа согласованного

---

[1] См.: *Осавелюк А.М.* Правовое государство как конституционная основа // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 49.

функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации, возникает вопрос его реализации в ходе законодательной инициативы всей совокупностью этих субъектов. Такая обширная проблематика указывает нам на необходимость принятия закона о законодательной инициативе в Российской Федерации, обобщающего разрозненные нормы, регулирующие этот институт конституционного права, и снимающего подобные проблемные вопросы.

В связи с этим интересен подход к закреплению круга субъектов законодательной инициативы в Федеративной Республике Бразилия. Он существенно отличается от того, который существует в Российской Федерации.

Субъекты законодательной инициативы Бразилии перечислены в ее Конституции, где в ст. 61 сказано, что «любой член и любая комиссия Палаты депутатов, Федеральный сенат или Национальный конгресс, Президент Республики, Федеральный верховный суд, Генеральный прокурор Республики и граждане (народная законодательная инициатива) в установленных форме и случаях»[1] могут вносить законопроекты в парламент.

Следует отметить, что в отличие от России, в Бразилии кроме палат Конгресса субъектами законодательной инициативы являются его комиссии. Но прежде всего такое право принадлежит Генеральному Прокурору и определенному числу граждан.

Возможность осуществления права законодательной инициативы ее субъектами предполагает следующие ее виды в федеративном государстве: правительственная, законодательная инициатива главы государства, парламентская, субъектов федерации, судебная, народная, специальная[2]. Далеко не всегда национальное законодательство конкретной страны может закреплять все вышеперечисленные ее виды. На наш взгляд, парламентскую инициативу

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024)..

[2] См.: Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. Ю.И. Лейбо. – М.: МГИМО Университет, 2012. С.5.

можно подразделить на депутатскую и сенаторскую (в зависимости от конкретного субъекта ее реализации).

Поэтому в отечественной юридической литературе выделяют две группы субъектов: «в первой группе представлены субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетентностными рамками. Ко второй группе относятся те, которые пользуются правом законодательной инициативы только в рамках их ведения. Закон не исключает совместной законодательной инициативы нескольких субъектов Федерации»[1].

В законодательном процессе России выделяется еще один вид законодательной инициативы — совместная или «консолидированная», которая обеспечивает совместное законотворчество Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) субъектов РФ, посредством которой они вместе формируют нормы еще до внесения содержащих их законопроектов в Государственную Думу РФ в порядке законодательной инициативы (ст. 141.2 Регламента Совета Федерации). По мнению С.О. Харламова, В.В. Ломакина «таким образом обеспечивается согласование воли федеральных и региональных законодателей в процессе формирования проекта закона»[2]. Эту же позицию поддерживает и А.А. Воротников «Органы законодательной власти, возводящие в закон всё большее количество консолидированных интересов, способствуют единению общественных и государственных структур»[3].

В Бразилии также присутствует возможность осуществления совместной законодательной инициативы органами государственной власти. В научных трудах бразильских ученых она, как и в России, именуется «общая» и «параллельная» законодательная инициатива[4]. Следует отметить, что последний

---

[1] См.: *Лебедев В.А.* Законодательная инициатива – стадия законодательного процесса в Российской Федерации. Челябинск: Изд-во ИИУМЦ «Образование». 2010. С. 28.

[2] См.: *Харламов С.О., Ломакин В.В.* Консолидированная законодательная инициатива // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 148.

[3] См.: *Воротников А.А*. Право как основа и результат согласования интересов /А.А. Воротников // Интерес вчера, сегодня и навсегда …: Сборник научных работ. Тверь. 08 февраля 2024 года. Тверь: Тверской государственный университет, 2004. С. 54.

[4] См.: *Queiros B.A.B.* Análise acerca da possibilidade de iniciativa legislativa de proposituras com implicação de gastos para o executive. URL:

термин не отражает сотрудничества органов государственной власти при подготовке законопроекта. Он употребляется в тех случаях, когда речь идет о выдвижении разными органами самостоятельно разработанных законодательных инициатив, касающихся одного и того же вопроса.

Обратим внимание на некоторое своеобразие: в Бразилии выделяют «произвольную» и «связанную» законодательные инициативы. В первом случае она осуществляется полностью по усмотрению уполномоченного лица, а во втором – определенным образом ограничена сроками, датой или другими требованиями к ее осуществлению[1]. Кроме этого, бразильское право упоминает и реализацию такого вида, как «конкурирующая» законодательная инициатива. Ей Конституция Бразилии противопоставляет некоторые исключения в отношении определенных вопросов, то есть исключительную компетенцию. Например, исключительная компетенция Президента Бразильской республики установлена в ст. 61 и касается введения постов, функций и должностей в органах публичной администрации, выполняющей функции непосредственно или косвенным образом, или увеличения оплаты лиц, работающих на названных постах, должностях и выполняющих названные функции; административной и судебной администрации, налоговых и бюджетных вопросов, публичных служб и персонала администрации территорий и т.д.

В качестве исключительной инициативы можно представить и инициативу в виде дополнительного закона Федерального Верховного Суда о статусе магистратуры (ст. 93); об упразднении должностей, установлении вознаграждения за вспомогательные услуги его Председателем (ст. 99). Еще одним примером здесь может служить законодательная инициатива, осуществляемая в исключительном порядке вышестоящими судами в отношении числа членов нижестоящих судов; о создании и исключении должности и

---

https://www.nucleodoconhecimento.com.br/author/bruno-andrade-batista-queiroz (дата обращения: 21.03.2025).

[1] См.: *Queiros B.A.B.* Análise acerca da possibilidade de iniciativa legislativa de proposituras com implicação de gastos para o executive. URL: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/author/bruno-andrade-batista-queiroz (дата обращения: 21.03.2025).

предоставлении субсидий судьям, включая суды низшей инстанции, где они есть и вспомогательные службы, которые связаны с судами[1].

Отличие между конституционно-правовым регулированием института законодательной инициативы в России и в Бразилии состоит не только в круге субъектов, обладающих правом ее осуществлять, но и в законодательных пределах осуществления данного права. Здесь речь идет о том, что в конституционном праве Российской Федерации право законодательной инициативы Президента Российской Федерации, Совета Федерации, сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации в силу ст. 104 Конституции РФ рассматривается как неограниченное, применительно же к высшим органам судебной власти используется формула, которая определяет сферу распространения их правомочий с помощью такой категории, как «вопросы ведения»[2]. В Бразилии же почти все субъекты обладают неограниченным правом законодательной инициативы кроме права «исключительной законодательной инициативы». Во-первых, это касается Главы государства, которого Конституция Бразилии не только наделяет возможностью выступать с законодательной инициативой по любому вопросу, но и выделяет круг вопросов, по которым никакой более субъект, кроме Президента, не может выступать с законодательной инициативой. В отличие от него Президент РФ обладает общим правом законодательной инициативы. Следовательно, существуют некоторые отличия в конституционно-правовом регулировании полномочий законодательной инициативы Президентов этих стран.

Различия объема полномочий в данной сфере касаются и судебных органов. В России существуют субъекты, осуществляющие право законодательной инициативы в пределах своей компетенции (Конституционный Суд РФ и

---

[1] См.: *Da Silva Jost Afosto.* Curso de direito constitucional positive. 2005. P. 526.

[2] См.: *Ганичева Е.С.* Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 132.

Верховный Суд РФ). В Бразилии в отношении высших органов судебной власти подобного конституционного установления нет.

Российское государство и Бразилия предоставляют право законодательной инициативы своим субъектам федерации. Однако, законодательные органы субъектов РФ обладают правом законодательной инициативы как на федеральном, так и региональном уровнях и могут вносить законопроекты любого характера, поэтому обладают общим правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ). Что касается штатов Бразилии, то их законодательные органы обладают правом законодательной инициативы только на региональном уровне (отсутствуют в ст. 61 Конституции Бразилии как субъекты законодательной инициативы). Исходя из смысла Конституций этих штатов, законодательные органы могут вносить законопроекты в орган законодательной власти штата также любого характера.

Еще одним отличием в субъектном составе изучаемых стран, обладающим правом законодательной инициативы, является народная законодательная инициатива.

Практика всенародных обсуждений не одно десятилетие существовала в Советском Союзе и приносила свои плоды. Однако к концу 80-х гг. институт всенародных обсуждений становился все более формальным, а к 1990 г. превратился, по существу, в простое информирование граждан о намечавшихся к принятию проектов законов[1].

А.И. Абрамова считает, что «лишь право вхождения в законодательный орган с собственной инициативой издания акта дает возможность гражданам непосредственно реагировать на возникающую общественную потребность в нормативном регулировании. Правовая основа таких инициатив позволяет учитывать действительные нужды и интересы народа. Кроме того, растет авторитет представительного органа в глазах общественности. У населения повышается доверие к избранной власти, поскольку оно видит те результаты

[1] См.: *Поленина С.В., Колдаева Н.П.* Правотворчество в Российской Федерации (актуальные проблемы теории и практики) // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 33.

законодательной деятельности, на которые в данном случае, собственно, и рассчитывает»[1].

По мнению Л.А. Нудненко и М.А. Поповой, необходима разработка и принятие Федерального закона о народной законодательной инициативе. Наличие этого закона позволило бы устранить имеющийся пробел в правовой регламентации данного института непосредственной демократии, послужить пропаганде участия граждан в законодательной деятельности, что, безусловно, будет способствовать повышению активности граждан России в решении волнующих их злободневных проблем посредством использования возможности влиять на характер и содержание принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации федеральных законов. При этом предлагается принципами осуществления народной законодательной инициативы в Российской Федерации считать свободное, добровольное, равное и непосредственное участие граждан в осуществлении народной законодательной инициативы[2]. В то же время А.И. Абрамова выражает опасение: «будет ли такого рода инициатива также обязательной к рассмотрению парламентом как инициатива, исходящая непосредственно от правомочного органа», или же следует говорить о факультативном характере инициативы», т.е. решение рассмотрения или отклонения будет зависеть от усмотрения парламента. Это позволит «оградить его от многообразия предложений, которые могут поступать к нему на рассмотрение»[3].

Что касается непосредственной реализации законодательной инициативы гражданами, то имеется в виду, что избиратели должны представлять в определенной пропорции различные регионы страны[4]. В отличие от Российской

---

[1] См.: *Абрамова А.И.* Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 69.

[2] См.: *Нудненко Л.А., Попова М.А.* Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 5.

[3] См.: *Абрамова А.В.* Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 16.

[4] См.: *Фомина М.Г.* Институт законодательной инициативы в зарубежных странах: современное состояние и проблемы реализации // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Матер. XII Междунар. науч.-практ. конф.: в 4-х т. Т. 2 – г. Тольятти.

Федерации, где народная законодательная инициатива не предусмотрена на федеральном уровне, в Бразилии она существует на основании § 2 ст. 61 Конституции и является коллективной, поскольку ей обладает не отдельный гражданин Бразилии, а установлен конкретный количественный барьер для внесения законопроекта в Бразильский Национальный конгресс[1].

Таким образом, в Федеративной Республике Бразилии можно выделить не две, как в России, а три группы субъектов законодательной инициативы. Кроме государственных органов федерации и органов ее субъектов, осуществляющих это право в рамках своей компетенции, здесь присутствует еще одна группа, реализующая его в качестве коллективного конституционного права человека и гражданина.

В отечественной юридической литературе не раз отмечалось, что введение в российское законодательство народной законодательной инициативы, могло бы способствовать совершенствованию конституционного института законодательной инициативы в целом. В связи с этим интересна позиция И.Н. Плотниковой: «…полагаем насущно необходимым увеличение круга субъектов законодательной инициативы в федеральном парламенте России и закрепление в ст. 104 Конституции РФ института народной законодательной инициативы в целях расширения механизмов непосредственного народовластия, возможности полноценного осуществления личностью своих прав, их охраны и защиты в России, предотвращения социальных конфликтов в обществе…»[2].

На наш взгляд, справедливы и слова известного российского конституционалиста, доктора юридических наук, профессора В.Т. Кабышева: «Народ должен стать основным субъектом конституционных политических отношений, контролируя в действительности (а не декларативно) все институты власти. России просто необходим цивилизованный путь развития (а не

---

Волжский университет имени Н.В. Татищева. 2015; Татищевские чтения: Актуальные проблемы науки и практики. – Тольятти, 16-17 апреля 2015 г. С. 118.

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: *Плотникова И.Н.* Институт народной законодательной инициативы: необходимы ли поправки в Конституцию РФ? // Вестник СГЮА. 2019. № 5. С. 35.

пресловутая «стабильность»), при котором решающее слово должно принадлежать народу как суверену и носителю власти»[1]. Такой же позиции придерживаются и М.Л. Давыдова и Ю.А. Боков «единственным источником как государственной, так и муниципальной власти в государстве выступает многонациональный народ Российской Федерации, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»[2].

Это же мнение поддерживает В.М. Сырых, который отмечает, что «ценность народной законодательной инициативы заключается в том, что она позволяет избирателям напрямую воздействовать на законотворческую деятельность представительного органа, вносить на его рассмотрение законопроекты, отражающие насущные интересы народа, не дожидаясь «законодательной милости» от его депутатов, равно как и от органов государства, наделенных правом законодательной инициативы»[3].

Ф.В. Фетюков продолжает рассуждения в этом направлении: «основной проблемой реализации непосредственной демократии стала бы организация сбора подписей числа избирателей, необходимого для внесения законопроекта в нижнюю палату парламента. Он считает, что для решения вопроса следует использовать электронные подписи граждан. Это возможно организовать с помощью портала государственных услуг, доступ к которому осуществляется при условии прохождения процедуры аутентификации, т.е. проверки личности пользователя – гражданина»[4].

А.А. Югов полагает, «что участие в разработке законов не только органов публичной государственной и муниципальной власти, но и самих граждан-избирателей, а также институтов гражданского общества придает

---

[1] См.: *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. С. 300.

[2] См.: *Давыдова М.Л., Боков Ю.А.* Многонациональный народ Российской Федерации как источник государственной власти субъекта РФ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 102.

[3] См.: *Сырых В.М.* Социология права: учебник. – М.: Юстиция, 2016. С. 42.

[4] См.: *Фетюков В.Ф.* Народная законодательная инициатива как форма взаимодействия государства и гражданского общества // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 2. С. 64.

законотворческому процессу новое качество, поскольку позволяет в результате совместной деятельности достигать необходимого для принятия закона компромисса. Это отражает разнообразие ожиданий, устремлений и намерений многих социальных сил и групп населения, дает возможность учитывать конкурирующие интересы всех ветвей власти и притязания оппозиционных общественно-политических структур»[1].

А.С. Кошель тоже считает, «…что необходимо расширять круг субъектов права законодательной инициативы за счет включения в этот состав непосредственно граждан»[2]. Этой же позиции придерживается и Т.А. Золотухина[3].

Стоит согласиться с известным российским конституционалистом С.А. Авакьяном, утверждающим, что «одной из попыток претворить в жизнь российского государства возможность участия граждан в законодательном процессе в качестве так называемой народной правотворческой инициативы, можно рассматривать «практику выявления и формирования общественного мнения с использованием ресурсов Интернета – российскую общественную инициативу». Президент РФ В.В. Путин издал соответствующий Указ 4 марта 2013 г. «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»»[4].

Как мы указывали выше, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 183 общественной инициативой являются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития

---

[1] См.: *Югов А.А.* Структура законотворческого процесса как целостной системы // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5. С. 59.

[2] См.: *Кошель А.С.* Использование инструментов «электронного парламента» в законодательном процессе // Вестник Московского университета. Право. 2021. № 3. С. 62 - 86.

[3] См.: *Золотухина Т.А.* О целесообразности расширения перечня субъектов законотворческой инициативы / Т.А. Золотухина // MONOTHETIKA: Философия. Социология. Право. 2017. № 10. С. 99.

[4] См.: Указ Президента РФ от 4.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» (в ред. от 17.09.2020) // СЗРФ. 2013. № 10, ст. 2019; 2020. № 38, ст. 5853.

страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – интернет-ресурс «РОИ»)[1]. Однако подобное определение закрепляет не правовой, а общественный институт. В Бразилии, напротив, специальный институт народной законодательной инициативы является частью общего института законодательной инициативы, который является институтом парламентского права.

Следует согласиться с Д.С. Велиевой и М.В. Пресняковым, которые констатируют, что в России отсутствует «адекватный механизм реализации народной законодательной инициативы»[2]. Проблемы ее реализации они видят не в совершенствовании самой процедуры реализации, а в предоставлении возможности проведения экспертизы этих инициатив уполномоченному на то Конституцией Российской Федерации законодательному органу[3]. Конституционное закрепление роли Государственной Думы как палаты российского Парламента, в которую вносятся законодательные инициативы, обуславливает ее соответствующую обязанность по рассмотрению законодательных инициатив. По мнению Ю.Е. Ширяева: «юридически в системе органов государственной власти России нет органа, располагающего аналогичным с Государственной Думой правом принятия законов. Это определяет исключительное место Государственной Думы в законодательном процессе, устраняет двойственность в вопросе ее статутного положения в государственном механизме России»[4]. В продолжение этой позиции можно считать существенным мнение и Т.Я. Хабриевой, что «подготовка законопроекта

---

[1] См.: *Григорьев А.В.* Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 158-159.

[2] См.: *Велиева Д.С., Пресняков М.В.* Народная законодательная инициатива в контексте права на участие в управлении делами государства: проблемы содержательной определенности // Матер. XII Междунар. науч.-практич. конфер., посвященной 110-летию Саратовского государственного университета «Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля». 2 июля 2019. Саратов, С. 55.

[3] См.: Там же. С. 56.

[4] См.: *Ширяев Ю.Е.* Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. … докт. юрид. наук. СПб, 2006. С. 27-28.

служит лишь основой для последующей законодательной деятельности парламента. Она призвана содействовать осуществлению им своего исключительного права на издание закона, создавать для этого необходимые предпосылки»[1]. По мнению Т.В, Заметиной, Е.В. Комбаровой «российский парламент не имеет альтернативы и вместе со становлением демократических институтов общества будет оказывать все возрастающее влияние в системе государственных органов»[2].

Что касается самой «Российской общественной инициативы», то С.А. Авакьян считает ее «отдельным институтом непосредственной демократии»[3]. Также в юридической литературе высказывается мнение, что «успех механизмов, подобных РОИ, как раз и заключается в возможности свободного контакта общества с властью, в готовности власти поднимать проблемы, на решение которых есть общественный запрос. И подбирать такие формы реагирования и аргументы, которые, если не удовлетворят всех, то сделают позицию власти более открытой и ясной, покажут ее готовность разговаривать с людьми»[4]. Тем не менее полностью приравнивать подобную практику к институту народной законодательной инициативы не стоит, так как общественное мнение имеет исключительно характер «информации для размышления» и не связывает государственные органы какой-либо обязанностью его учитывать.

Нельзя полностью согласиться с мнением Д.Л. Кутейникова, который предлагает наделить «правом на подачу гражданских законодательных инициатив группу граждан Российской Федерации в числе не менее 100 тысяч

---

[1] См.: Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 207.

[2] См.: *Заметина Т.В., Комбарова Е.В.* Проблемы парламентского права и парламентаризма в России // Наука России: цели и задачи: Сборн. науч. трудов по матер. XXI междун. науч. конф. Том Часть 3. Екатеринбург, 2020. С. 20.

[3] См.: *Авакьян С.А.* Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. – М.: Юстицинформ, 2022. С. 375.

[4] См.: *Шайхуллин Г.С., Давыдова М.Л., Гончарова А.А.* Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива» // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 129.

человек, достигших возраста 18 лет и обладающих активным избирательным правом»[1]. Инициативы будут направляться в Совет Федерации Федерального Собрания РФ для последующего их внесения решением палаты в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в качестве законодательной инициативы[2]. На наш взгляд, в данном случае говорить о состоятельности народной правотворческой инициативы нельзя, поскольку субъектом права законодательной инициативы будет выступать Совет Федерации Федерального Собрания РФ, а обращение группы граждан можно считать просто обращением в орган государственной власти, что предусмотрено ст. 33 Конституции РФ. Например, В.Н. Руденко различает сформированную и несформированную народные законодательные инициативы[3]. Речь идет о наличии готового законопроекта. Однако не нужно забывать, что надлежащим субъектом права законодательной инициативы может выступать только Совет Федерации, поскольку граждане в Российском государстве такими не признаются. В настоящее время на упомянутом нами сайте «РОИ» представлено 23 460 общественных инициатив[4]. Это говорит о том, что граждане действительно хотят участвовать в законодательном процессе своего государства, используя предложенные возможности.

Изложенные выше точки зрения подчеркивают тот факт, что в России есть потребность именно в правовом институте законодательной инициативы, а не в общественном. Поэтому мы считаем, что можно использовать опыт Бразильского государства и поддержать позицию о включении в Конституцию РФ в качестве коллегиального субъекта народной законодательной инициативы граждан Российской Федерации.

Необходимо определить соответствующие условия, при которых эта инициатива будет признана легитимной. Например, установить количественный

---

[1] См.: *Кутейников Д.Л.* Институционализация народной правотворческой инициативы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 15.
[2] См.: Там же. С. 16.
[3] См.: *Руденко В.Н.* Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Антиномии. 2001. № 2. С. 305.
[4] См.: Российская общественная инициатива. URL: https://www.roi.ru/ (дата обращения: 10.11.2025).

барьер, как в Бразилии, где в соответствии с § 2 ст. 61 ее Конституции «народная инициатива может осуществляться путем внесения в Палату депутатов проекта закона, подписанного по меньшей мере одним процентом национального избирательного корпуса, распределенного по меньшей мере в пяти штатах и по меньшей мере с тремя десятыми процента избирателей в каждом из них»[1]. (В настоящее время в Бразилии двадцать шесть штатов). Иными словами, признавать народную законодательную инициативу в Российской Федерации, состоявшейся следует, если законопроект подписан гражданами РФ, не менее, чем одним процентом национального избирательного корпуса, распределенного в более пятнадцати субъектов РФ с тремя десятыми процента избирателей в каждом из них (в восьмидесяти девяти, имеющихся в настоящее время). Это будет говорить о том, что субъекты РФ активно участвуют в законодательном процессе и предложенные законопроекты действительно являются необходимыми, не ограниченными желанием и интересами одного субъекта РФ.

При разработке норм, предусматривающих народную законодательную инициативу, нужно учитывать опыт в этой сфере Федеративной Республики Бразилия. В бразильской юридической литературе есть мнение, что она не особенно эффективна, так как с 1988 года (момента ее конституционного закрепления) по 2018 год (т. е. за тридцать лет) по законодательной инициативе, предложенной населением, было принято только четыре федеральных закона[2].

София Солерно Перес выделяет два фактора, препятствующие эффективности института законодательной инициативы: формальные ограничения, установленные законодательством (количество подписей, ограниченный объект, в отношении которого можно предлагать законопроект, сложность самого законодательного процесса), и материальные ограничения, вытекающие из социологического контекста агентов, участвующих в этом

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: *Peres Sophia Salerno. Da* (in) eficácia da iniciativa popular legislativa como instrumento de efetivação da democracia no Brasil. URL: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/sophia_peres.pdf. (дата обращения: 21.03.2025).

процессе (отношения между представителями и представляемыми, сложность доступа к политическому полю и габитус (менталитет) народа)[1].

Ранее мы отмечали, что только треть бразильских граждан считают себя католиками и участвуют в поддержке идей по изменению законодательства, исходящих от этой церкви, остальная часть общества еще менее активна. Тем не менее, если какая-либо, пусть и единичная идея, находит поддержку у достаточного числа граждан, можно считать введение права народной законодательной инициативы вполне адекватной мерой. Кроме того, она одновременно будет являться и гарантией обеспечения и защиты прав и свобод граждан государства.

Таким образом, в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия, исходя из субъектного состава, нами выявлены следующие виды законодательных инициатив: президентская, депутатская и сенаторская, правительственная, судебная, народная, субъектов федерации. По способу ее реализации можно выделить и иные виды законодательной инициативы: «общая» (для России) или «произвольная» (для Бразилии), «консолидированная» (характерна для России) или «параллельная» (для Бразилии) (тождественные); «исключительная» законодательная инициатива Президента (установлена Основным законом Бразилии для реализации только главой бразильского государства) «параллельная» (характерно для Бразилии); специальная (для России) и «связанная» (для Бразилии).

Для Российской Федерации вышеуказанный опыт Бразилии представляется интересным и полезным. Но для его использования необходимо внести соответствующие изменения в действующую Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты. Изменения коснутся ст. 104 Конституции РФ, где к указанным субъектам законодательной инициативы необходимо добавить граждан РФ с установлением конкретного количественного барьера для внесения законопроекта в Парламент РФ – одного процента национального избирательного корпуса, распределенного в пятнадцати субъектах РФ с тремя

[1] См.: Там же.

десятыми процента избирателей в каждом из них. Такое процентное соотношение необходимо для выявления реальной поддержки законодательной инициативы среди населения. Что касается внесения соответствующих изменений в подзаконные акты, то здесь речь идет о ст. 103 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, где перечислены субъекты законодательной инициативы.

## 1.3. Особенности конституционно-правового статуса субъектов законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и штатах Федеративной Республики Бразилия

Право законодательной инициативы закреплено за законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в ч. 1 ст. 104 и урегулировано в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (с. 103-115)[1]. Имея возможность вносить законопроекты в Государственную Думу РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ активно пользуются предоставленным им Конституцией РФ правом, но законодательные инициативы субъектов Федерации недостаточно учитываются на федеральном уровне.

Отдельные процедурные нормы, применяемые при формировании законодательства в субъектах Российской Федерации, до декабря 2021 года были заложены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]. До его принятия субъекты Федерации самостоятельно регламентировали законодательный процесс и круг его участников.

Установлено право управомоченных субъектов вносить законопроекты в законодательный орган субъекта Российской Федерации, а также обязанность

---

[1] См.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ" (в ред. от 13.05.2025) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801; СЗ РФ. 2025. № 20, ст. 2400.

[2] См.: Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. 14.07.2022) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2022. № 29 (часть III), ст. 5238 (документ утратил силу).

определённых субъектов реализовывать его в рамках своих полномочий и компетенции. Некоторые авторы рассматривают законодательную инициативу субъектов России «как предоставленную Конституцией РФ, конституциями (уставами) возможность (в отдельных случаях – обязанность) вносить в законодательные органы законопроекты, участвовать в их рассмотрении, доработке в соответствии с установленными процедурами»[1].

21 декабря 2021 года был принят новый закон, регулирующий вопросы организации власти в субъектах Российской Федерации, — Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» № 414-ФЗ[2]. В нем вопросы законодательной инициативы урегулированы ст. 9 «Право законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации» и ст. 10 «Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации».

Ст. 9 Закона в продолжение норм Конституции Российской Федерации устанавливает, что право законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации принадлежит законодательному органу субъекта Российской Федерации. В соответствии со ст. 10 «право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления». Части 2 статьи устанавливает «право субъекта РФ в своем основном законе (Конституции или уставе) предоставлять право законодательной инициативы иным органам, организациям, сенаторам Российской Федерации — представителям от законодательного и исполнительного органов данного субъекта Российской Федерации и иным

---

[1] См.: *Виноградов А.С.* Конституционно-правовые основы права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6-7.

[2] См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 576-ФЗ, с изм. вст. в силу с 01.09.2026) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I), ст. 8973; 2025. № 52 (часть I), ст. 8363.

должностным лицам, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации»[1].

А.С. Виноградов, разделяет право законодательной инициативы субъектов РФ на следующие виды: «1) общее право на внесение законопроектов по неопределенному кругу вопросов (Конституция РФ, часть 1 статья 104); 2) специальное право законодательной инициативы (Конституция РФ ч. 1 ст. 104), а также конституции и уставы субъектов РФ наделяют отдельных субъектов правом внесения законопроектов только по предметам их ведения; 3) исключительное право законодательной инициативы в законодательстве субъектов РФ закрепляется за одним субъектом этого права или за строго определенным кругом субъектов законодательной инициативы для внесения законопроектов по определенному кругу важнейших вопросов социально-экономической жизни общества»[2].

При этом А.С. Виноградов указывает, «что прокуроров субъектов РФ и суды правильнее рассматривать не как субъекты законодательной инициативы, а как участников при реализации региональной законодательной инициативы, поскольку им принадлежит ведущая роль в обеспечении законности, издаваемых нормативных правовых актов»[3]. На наш взгляд, специальной законодательной инициативой можно назвать право некоторых высших судебных органов выступать с ней по вопросам своего ведения.

Если говорить об особенностях регулирования института законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, то в юридической литературе отмечается, что «перечень субъектов законодательной инициативы в конституционном законодательстве республик в целом является закрытым, и это

---

[1] См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 576-ФЗ, с изм. вст. в силу с 01.09.2026) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I), ст. 8973; 2025. № 52 (часть I), ст. 8363.

[2] См.: *Виноградов А.С.* Конституционно-правовые основы права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6.

[3] См.: Там же С. 11.

обстоятельство дает возможность тщательно отобрать и подготовить наиболее важные и актуальные предложения для внесения в качестве законопроектов»[1].

Можно отметить положительную практику регламентации правил подготовки законопроекта, существующую в субъектах Российской Федерации. Так, в Республике Татарстан эти «правила детализированы региональным парламентом»[2], в других субъектах РФ – «органами исполнительной власти»[3].

Общая законодательная инициатива в региональном законодательном процессе предоставлена членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ — представителям от соответствующего субъекта Российской Федерации (более, чем в двадцати субъектах)[4].

---

[1] См.: *Хабибуллина Г.Р.* Субъекты права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации (на примере республик в составе РФ) // Казанский федералист. 2004. № 19. С. 22.

[2] Постановление Президиума Государственного Совета Республики Татарстан от 23.06.2005 № 1383-III ГС «Об утверждении Правил подготовки проектов законов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 2005. № 6, ст. 701.

[3] См., например: Указ Мэра Москвы от 13.02.2006 № 11-УМ «О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2066. – 22 февр.

[4] См.: Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (в ред. от 05.12.2024) // «Марийская правда». – 1995. – 7 июля; Официальный интернет-портал Республики Марий Эл. URL: https://mari-el.gov.ru/other/pravo - 05.12.2024; Конституция Республики Мордовия: принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21.09.1995 (в ред. от 28.03.2025) // «Известия Мордовии». – 1995. – 22 сент.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 31.03.2025; Устав Мурманской области: принят Мурманской областной Думой 26.11.1997 (в ред. от 05.12.2024) // «Мурманский Вестник». – 1997. – № 235. С. 6 – 7; «Электронный бюллетень Правительства Мурманской области». URL: http://www.gov-murman.ru - 05.12.2024; Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК (в ред. от 07.06.2021)// Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 5. (I ч.); Устав (Основной Закон) Ставропольского края: закон Ставропольского края от 12.12.1994 № 6-кз (в ред. от 01.10.2024) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1994. № 4, ст. 41; Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. URL: www.pravo.stavregion.ru - 01.10.2024; Устав Хабаровского края от 19.05.2022 (в ред. от 02.06.2025) // Приамурские ведомости. 2022. № 21; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/406049549 (дата обращения: 30.06.2025); Устав Волгоградской области от 24.02.2012 № 1-ОД (в ред. от 18.04.2025) // «Волгоградская правда». 2012. 29 февр.; Сетевое издание «Волгоград.Ру». URL: www.pravo.volgograd.ru - 18.04.2025; Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (в ред. от 14.10.2024) // «Красный Север». – 2001. – № 202-203; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 14.10.2024; Устав Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ (в ред. от 30.05.2022) // «Ивановская газета». – 2009. – № 28(4395); Сайт Правительства Ивановской области. URL: http://www.ivanovoobl.ru (дата обращения: 30.05.2025); Устав Костромской области: закон Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО (в ред. от 26.04.2022) // "СП - нормативные документы". 2008. № 17 (141). 30 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ - 27.04.2022; Устав Курганской области от 16.12.1994 № 1 (в ред. от 2912.2023) // «Новый мир». – 1994. –

Следует отметить, что в большинстве субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы обладают органы местного самоуправления. Однако есть субъекты, где таким правом пользуются только представительные органы местного самоуправления (например, Республика Алтай[1], Республика Адыгея[2], Республика Бурятия[3], Республика Башкортостан[4],

№ 242; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru - 29.12.2023; Устав Курской области: закон Курской обл. от 02.10.2001 № 67-ЗКО (в ред. от 02.11.2024 г.) // Курская правда. – 2001. – 5 окт.; Сетевое издание "Региональное информационное агентство "Курск" https://riakursk.ru - 02.11.2024; Устав Липецкой области от 9.04.2003 № 46-ОЗ (в ред. от 04.03.2025) // «Липецкая газета». – 2003. – 17 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 06.03.2025; Устав Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-З (в ред. от 31.07.2024) // Правовая среда. № 3 (676). 2006 янв. (приложение к газете «Нижегородские новости» № 7 (3419). // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http: pravo.gov.ru- 01.08.2024; Устав Пензенской области от 15.04.2022 г. (в ред. от 13.09.2024)// Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru. (дата обращения: 30.06.2025); Устав Псковской области от 12.04.2001 № 1-У (в ред. от 07.10.2024) // «Губернские ведомости». – 2001. – 18 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ - 08.10.2024; Устав (Основной Закон) Саратовской области: закон Саратовской области от 2.06.2005 № 46-ЗСО (в ред. от 06.03.2025) // «Неделя области». Спецвыпуск. – 2005. – 4 июня; Сетевое издание «Новости Саратовской губернии». URL: www.g-64.ru - 07.03.2025; Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6 (в ред. от 20.09.2024) // «Тюменские известия». – 1995. – 15 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 20.09.2024; Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ (в ред. от 15.11.2024) // Рязанские ведомости. – 2005. – 22 нояб.; Сетевое издание «Рязанские ведомости». URL: www.rv-ryazan.ru - 15.11.2024; Устав Ульяновской области от 19.05.2005 (в ред. от 08.12.2023) // «Ульяновская правда». – 2005. – № 51 (22.365); Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ - 13.12.2023; Устав Еврейской автономной области от 8.10.1997 г. № 40-ОЗ (в ред. от 17.12.2024) Биробиджанская звезда. 2002. 28 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 20.12.2024; Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» (в ред. от 09.07.2025) // «Забайкальский рабочий». – 2009. – 18 февр.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/922219133 (дата обращения: 30.06.2025).

[1] Конституция Республики Алтай (Основной Закон): принята Законом Респ. Алтай от 7.06.1997 № 21-4 (в ред. от 07.07.2015) // «Звезда Алтая». – 1997. – 11 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 30.06.2025).

[2] Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 (в ред. от 22.02.2024) // Ведомости ЗС (Хасэ) — Парламента РА. – 1995. – № 16; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/804932122 (дата обращения: 30.06.2025).

[3] Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (в ред. от 09.07.2024) // «Бурятия». – 1994. – 9 марта.; Сетевое издание "Информационное агентство "Буряад унэн" - 09.07.2024.

[4] Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 30.06. 2025) // Ведомости Верхов. Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1994. – № 4 (22), ст. 146.; Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: https://npa.bashkortostan.ru - 02.07.2025.

Карачаево-Черкесская Республика[1], Владимирская[2], Омская[3], Херсонская[4] области, Донецкая Народная Республика,[5] Вологодская область[6], Чукотский автономный округ[7]). В некоторых субъектах есть возможность внести законопроект на рассмотрение регионального парламента у глав муниципальных образований. Например, в Магаданской области оно закреплено «только за главами муниципальных районов»[8]. В Ярославской области право внести проекты законов принадлежит главам муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов[9].

В некоторых субъектах РФ субъектами законодательной инициативы выступают региональные избирательные комиссии, которые реализуют общую законодательную инициативу[10].

Также есть случаи, когда региональные избирательные комиссии отнесены к числу субъектов специальной законодательной инициативы (ограничивших данное право определенным кругом вопросов), которые касаются организации и

---

[1] См.: Конституция Карачаево-Черкесской Республики: принята Народным Собранием Карачаево-Черкесской Респ. 5.03.1996 (в ред. от 26.12.2014) // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг. – Ч. I.; Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.06.2025).

[2] См.: Устав Владимирской области: Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ // «Владимирские ведомости». – 2001. – № 1. – С. 152-153; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 28.02.2025.

[3] См.: Устав Омской области: принят Постановлением ЗС Омской области от 26.12.1995 № 193 (в ред. от 30.10.2023) // Омский вестник. – № 249 – 1995. – 27 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 30.10.2023.

[4] См.: Устав Херсонской области от 30.11.2023 // URL: https://khogov.ru/documents/ustav-hersonskoj-oblasti-ot-30-11-2023/ (дата обращения: 30.06.2025).

[5] См.: Конституция Донецкой Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Главы ДНР. URL: http: glavadnr.ru (дата обращения: 30.06.2025).

[6] См.: Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (в ред. от 14.12.2024) // «Красный Север». – 2001. – № 202 – 203; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 14.10.2024.

[7] Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 № 26-ОЗ (в ред. от 02.10.2023) // Ведомости. – 1997. – 19 дек.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/805043898 (дата обращения: 30.06.2025).

[8] Устав Магаданской области: закон Магаданской обл. от 28.12.2001 № 218-ОЗ (в ред. от 12.03.2025) / «Магаданская правда». – 2001. – 29 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 12.03.2025.

[9] Устав Ярославской области: утв. Законом от 01.10.2010 № 30-з (в ред. от 26.12.2022)// «Документ-Регион». – 2010. – № 79; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 30.12.2022.

[10] См.: Например, Устав Москвы от 28.07.1995 (в ред. от 25.12.2024) // URL: https://duma.mos.ru/ru/0/page/ustav-goroda-moskvyi (дата обращения: 30.06.2025).

проведения выборов и референдумов, например, Белгородская область[1], Республики Адыгея, Карелия[2], Татарстан[3], Тыва, Хакасия[4], Удмуртская Республика[5], Чеченская Республика[6], Алтайский[7], Краснодарский край, Запорожская область[8], Ненецкий автономный округ[9] и некоторые другие. Такой подход нам кажется более приемлемым.

В некоторых регионах перечень субъектов законодательной инициативы довольно разнообразен, например, к ним относятся: депутаты законодательного органа, глава субъекта РФ, Правительство. Например, в Республиках Башкортостан, Ингушетия[10], Калмыкия[11], Карелия, Марий Эл, Мордовия,

---

[1] Устав Белгородской области: закон Белгородской области от 24.06.2022 № 189 (в ред. от 28.09.2022) // «Белгородские известия». – 2022. – № 189; «Вестник нормативных правовых актов Белгородской области». URL: http://zakonbelregion.ru - 28.09.2022 (дата обращения: 30.06.2025).

[2] Конституция Республики Карелия: принята ВС КАССР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 № 473-ЗРК) (в ред. от 27.05.2022) // «Карелия». – № 107. – 2003. – 27 сент.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 27.05.2022.

[3] Конституция Республики Татарстан (Татарстан) от 06.11.1992 (в ред. от 26.01.2023) // «Республика Татарстан». – 2002. – № 87 – 88.; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: http://pravo.tatarstan.ru - 26.01.2023.

[4] Конституция Республики Хакасия: принята на XVII сессии Верхов. Совета Респ. Хакасия (первого созыва) 25.05.1995 (в ред. от 22.07.2022) // «Вестник Хакасии». – 1995. – № 25.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ - 26.07.2022.

[5] Конституция Удмуртской Республики: принята постановлением Верхов. Совета Удмуртской Республики от 07.12.1994 № 663-XII (в ред. от 13.11.2023) // «Известия Удмуртской Республики». – 1994. – 21 дек.; Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. URL: http://www.udmurt.ru - 20.11.2023.

[6] Конституция Чеченской Республики: принята на референдуме 23.03.2003 (в ред. от 05.07.2024) // Вести Республики. – 2003. – № 18.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 09.07.2024.

[7] Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (в ред. от 06.09.2024) // «Алтайская правда» – 1995. — № 100. – 14 июня.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 09.09.2024.

[8] Устав Краснодарского края от 12.11.1993 (ред. от 11.03.2025) // «Кубанские новости». – 1993. – 10 ноября; Официальный сайт Губернатора Краснодарского края и администрации Краснодарского края admkrai.krasnodar.ru - 12.03.2025; Устав Запорожской области от 20 сентября 2023 г. (в ред. 15.08.2025) // Официальный сайт Администрации Запорожской области. URL: http: https://zo.gov.ru/ (дата обращения: 30.06.2025)

[9] Устав Ненецкого автономного округа от 11.09.1995 (в ред. от 02.07.2024) // «Няръяна Вындер». – 1995. — № 145-146; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 03.07.2024.

[10] Конституция Республика Ингушетия от 27.02.1994 (в ред. от 28.12.2022) // URL: Сайт интернет-газеты «Ингушетия». URL: http://www.gazetaingush.ru, 22.12.2021. (дата обращения: 30.06.2025).

[11] Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия: принято Конституционным Собранием Респ. Калмыкия – Хальмг Тангч 05.04.1994 (в ред. от 10.07.2021) // «Известия

Северная Осетия — Алания[1], Тыва[2], Чувашская[3] республики, Архангельская, Астраханская[4], Воронежская[5], Калининградская[6], Кемеровская, Кировская, Костромская, Ульяновская, Челябинская области, Алтайский, Краснодарский, Хабаровский края, Ямало-Ненецкий автономный округ и в некоторых других.

Субъектами законодательной инициативы выступают и общественные организации, движения, политические партии и профсоюзы. Например, в Республике Коми[7], Республике Саха (Якутия)[8], Красноярском крае[9], Приморском крае[10], Архангельской, Самарской, Саратовской,[11] и некоторых других областях.

---

Калмыкии». – 1994. – 7 апр.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/720705887 (дата обращения: 30.06.2025).

[1] Конституция Республики Северная Осетия-Алания: принята Верхов. Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994 (в ред. от 04.06.2025) // «Северная Осетия». – 1994. – 07 дек.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/304200016 (дата обращения: 30.06.2025).

[2] Конституция Республики Тыва: принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001 (в ред. от 03.04.2025) // «Тувинская правда». – 2001. – 15 мая.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 03.04.2024.

[3] Конституция Чувашской Республики: принята Гос. Советом Чувашской Респ. 30.11.2000 (в ред. от 14.06.2024) // «Республика». – 2000. – 9 дек.; Сетевое издание "право21.рф" - 14.06.2024.

[4] Устав Астраханской области: закон Астраханской обл. от 30.05.2022 № 22/2022-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации органов государственной власти Астраханской области. URL: http://pravo-astrobl.ru, 30.05.2022.

[5] Устав Воронежской области: принят Воронежской областной Думой 25.05.2006 (в ред. от 06.10.2023) // «Коммуна». – 2006. – 10 июня; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 06.10.2023.

[6] Закон Калининградской области от 18.01.1996 № 30 (в ред. от 20.06.2024) "О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области" (принят Калининградской областной Думой 28.12.1995) // «Янтарный край». – № 20. – 1996. – 26 янв.

[7] Конституция Республики Коми от 17.02.1994 (в ред. от 20.06.2024) // «Ведомости Верховного Совета Республики Коми». – 1994. – № 2, ст. 21; Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 18.07.2025).

[8] Конституция Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992 (в ред. от 24.11.2022) // «Якутские ведомости». – 1992. – № 7.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 25.11.2022.

[9] Устав Красноярского края от 05.06.2008 г. № 5-1777 (в ред. от 03.07.2025) // «Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края». – 2008. – 16 июня; Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. URL: http://www.zakon.krskstate.ru - 09.07.2025.

[10] Устав Приморского края Устав Приморского края от 06.10.1995 Я№ 14-КЗ (принят Думой Приморского края 12.09.1995) (в ред. от 02.06.2025) // «Устав Приморского края». — 1995. — 16 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru - 04.06.2025.

[11] Устав Архангельской области: принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995 (в ред. от 24.03.2025) // «Волна». – 2001. – 3 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 25.03.2025; Устав Тульской области от

Граждане, обладающие избирательным правом, могут реализовать свою законодательную инициативу (народную или гражданскую), которая закреплена сегодня в основных законах некоторых субъектов РФ или уставах субъектов, например, г. Санкт- Петербурга, в конституциях республик Тыва, Хакасия, Удмуртской Республики, уставах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры[1], городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга[2]. В то же время в Санкт-Петербурге этим правом обладают только почетные граждане (ст. 31), а в Москве граждане наделяются правом петиции о принятии или отмене какого-то закона. В ряде субъектов РФ право народной законодательной инициативы подробно регламентировано. Например, в Свердловской области законодательная инициатива может быть осуществлена не менее чем десятью тысячами граждан, проживающих в Свердловской области и обладающих активным избирательным правом (ст. 63 Устава)[3]. Можно утверждать, что содержательная сторона в законах РФ отличается от того, что закреплено в законах субъектов федерации Бразилии.

В отдельных субъектах РФ содержатся и другие особенности. Субъектом законодательной инициативы может выступать, например, контрольно-счетная палата Оренбургской, Московской, Ленинградской, Челябинской[4] областей,

---

27.05.2022 № 36-ЗТО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru. (дата обращения: 30.06.2025); Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (в ред. от 02.06.2025) // «Волжская коммуна». – 2006. – 20 дек.; Официальный сайт Правительства Самарской области http://www.pravo.samregion.ru - 03.06.2025; Устав (Основной Закон) Саратовской области: закон Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО (в ред. от 06.03.2025) // Неделя области. Спецвып. – 2005. – 4 июня; Сетевое издание «Новости Саратовской губернии». URL: www.g-64.ru - 07.03.2025.

[1] Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 № 4-оз (в ред. от 24.04.2025) // «Новости Югры». – 2005. – 23 апр., Новости Югры. – 2005. – 26 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 28.04.2025.

[2] Устав Санкт-Петербурга от 14.01.1998 (в ред. от 18.04.2025) // «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». – 1998. – № 2; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: http://www.gov.spb.ru - 21.04.2025.

[3] Устав Свердловской области от 23.12.2010 № 105-ОЗ (в ред. от 20.12.2022) // «Областная газета». – 2022. – № 236; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru, 22.12.2022.

[4] Устав Челябинской области от 09.06.2006 (в ред. от 01.07.2025) // «Южноуральская панорама». – 2006. – № 114 – 115; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ - 02.07.2025.

Камчатского[1] и Пермского[2] краев, Кабардино-Балкарской Республики[3], Еврейской автономной области, Ямало-ненецкого автономного округа и других субъектов. В Луганской Народной Республике и Республике Крым кроме общих субъектов право законодательной инициативы также принадлежит территориальному органу Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам его ведения[4]. В Тамбовской области Управление Министерства внутренних дел относится к субъектам законодательной инициативы[5]. Признается субъектом законодательной инициативы и Общественная палата, например в Брянской[6], Московской[7], Тверской[8] областях, городе Севастополе[9].

---

[1] См.: Устав Камчатского края от 4.12.2008 № 141 (в ред. от 19.09.2025) // «Официальные ведомости». – 2008. – 11 дек.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/819079312 (дата обращения: 30.06.2025).

[2] См.: Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК (в ред. от 07.06.2021) // Собр. законодательства Пермского края. – 2007. – № 5, I ч.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/911516853 (дата обращения: 30.06.2025).

[3] См.: Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 № 28-РЗ (в ред. от 11.05.2022) // «Кабардино-Балкарская правда». – 1997. – 9 сент.; Официальная Кабардино-Балкария от 14.05.2022. № 18.

[4] См.: Конституция Луганской Народной Республики от 30.12.2022 г. (в ред. от 23.05.2024) // URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/ (дата обращения: 08.05.2025); Конституция Республики Крым: принята Гос. Советом Респ. Крым 11.04.2014 (ред. от 02.07.2024) // Крымские известия. – 2014. – 12 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 03.07.2024.

[5] См.: Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации: принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.11.1994 № 84 (в ред. от 01.04.2025) // «Тамбовская жизнь». – 1994. – 6 дек.; Официальном интернет-портале правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 02.04.2025.

[6] См.: Устав Брянской области от 20.12.2012 № 91-З (в ред. от 26.09.2022) // Информ. бюл. «Официальная Брянщина». – 2012. – № 20; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 03.10.2022.

[7] См.: Устав Московской области от 23.11.2022 (в ред. от 31.07.2024) // «Ежедневные Новости. Подмосковье». – 2022. – № 224; Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. URL: http://www.mosreg.ru - 31.01.2024.

[8] См.:Устав Тверской области: принят Постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 05.11.1996 № 436 (в ред. от 19.07.2024) // «Тверские ведомости». 1998. – № 98. – 4-10 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 25.07.2024.

[9] См.: Устав города Севастополя от 14.04.2014 № 1-ЗС (в ред. от 30.12.2022) // «Севастопольские известия». – 2014. – 23 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 30.12.2022.

В Ленинградской[1], Новгородской[2], Новосибирской[3], Орловской[4], Ростовской[5], Смоленской[6] Томской[7] областях субъектом законодательной инициативы является прокурор области. В Иркутской, Кемеровской, Кировской, областях, право законодательной инициативы принадлежит и Молодежному парламенту при Законодательном Собрании[8].

В региональном законодательном процессе реализовать свое право законодательной инициативы могут и уполномоченные. Например, в Республике Дагестан она закреплена за Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным по защите прав предпринимателей[9], в Оренбургской области — за Уполномоченным по правам ребенка и за Уполномоченным по правам

---

[1] Устав Ленинградской области: закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (в ред. от 13.05.2025) // «Вестник Правительства Ленинградской области». – 1995. – № 1; Сетевое издание «Электронное опубликование документов». URL: http://npa47.ru - 13.05.2025.

[2] Устав Новгородской области от 03.09.1994 № 2-ОЗ (в ред. от 17.06.2025) // «Новгородские ведомости». – 2001 – № 43; Официальный сайт Новгородской областной Думы. URL: https://novoblduma.ru/region/charter/ (дата обращения: 30.06.2025).

[3] Устав Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ (в ред. от 09.07.2025) // «Советская Сибирь». – 2005. – 29 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 09.07.2025.

[4] Устав (Основной Закон) Орловской области от 26.02.1996 № 7-ОЗ (в ред. от 05.11.2024) // «Орловская правда». – 1996. – 2 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 06.11.2024.

[5] Устав Ростовской области областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС (в ред. от 11.06.2024) // «Наше время». – 2001. – 19 окт.; Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: http://pravo.donland.ru - 11.06.2024.

[6] Устав Смоленской области: принят законом Смоленской области от 15.05.2001 № 37-з (в ред. от 01.07.2025) // «Рабочий путь». – № 116-117. – 2001. – 24 мая; официально интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 02.07.2025).

[7] Устав (Основной Закон) Томской области: принят решением Томской областной Думы от 26.07.1995 № 136 (в ред. от 09.06.2022) // «Томский вестник». – 1995. – № 154; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 10.06.2022.

[8] Устав Иркутской области» от 17.04.2009 № 1. (в ред. от 28.11.2024) // «Ведомости ЗС Иркутской области». – 2009. – № 9; Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области. URL: http://pravo.gov.ru - 29.11.2024; Устав Кемеровской области – Кузбасса от 09.04.1997 (в ред. от 06.04.2023) // «Кузбасс». — № 102. — 1997; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/990101856 (дата обращения: 30.06.2025); Устав Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (ред. от 01.07.2025) // «Вятский край». — № 66 (1314). — 1996. — 9 апр.; Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: http://kirovreg.ru - 01.07.2025.

[9] Конституция Республики Дагестан от 10.06.2003 (в ред. от 12.11.2024) // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2003. – № 7, ст. 503; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: https://docs.cntd.ru/document/802018919 (дата обращения: 30.06.2025).

человека[1], в Саратовской области — за Уполномоченным по правам ребенка, Уполномоченным по правам человека и Уполномоченным по защите прав предпринимателей[2], в Сахалинской области — за Уполномоченным представителем коренных малочисленных народов[3], в Магаданской области – за Уполномоченным по защите исконной среды граждан[4], в Ульяновской области — за Палатой справедливости[5].

Если рассматривать право законодательной инициативы как субъективное право, то необходимо отметить, что оно не безгранично. Его пределы установлены Уставами, законами субъектов по следующим основаниям:

- по субъектам (выделены вопросы, по которым инициатива законопроекта может принадлежать только определенному субъекту);

- по необходимости согласования законопроекта субъектами права законодательной или исполнительной власти (в дальнейшем инициатор законопроекта не допускается до дальнейшего его обсуждения, а доработка законопроекта осуществляется соответствующими комитетами и комиссиями регионального парламента).

Если говорить о народной законодательной инициативе, то необходимо отметить сложность участия граждан, как инициатора законодательного процесса во всех стадиях принятия закона в парламенте. Вопрос может быть решен либо переуступкой своего права законодательной инициативы другому субъекту этого права (например, главе субъекта) по предложению или с согласия

---

[1] Устав (Основной Закон) Оренбургской области: закон Оренбургской обл. от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ (в ред. от 30.10.2024) // «Южный Урал». – 2000. – 22 дек.; Портал официального опубликования нормативных правовых актов Оренбургской области и органов исполнительной власти Оренбургской области. URL: http://www.pravo.orb.ru - 01.11.2024.

[2] Устав (Основной Закон) Саратовской области: закон Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО (в ред. от 06.03.2025) // «Неделя области. Спецвыпуск». – 2005. – 4 июня.; Сетевое издание «Новости Саратовской губернии». URL: www.g-64.ru - 07.03.2025.

[3] Устав Сахалинской области от 09.07.2001 № 270 (в ред. от 25.04.2025)// «Губернские ведомости». – 2001. – 11 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ - 28.04.2025.

[4] Устав Магаданской области: закон Магаданской обл. от 28.12.2001 № 218-ОЗ (в ред. от 12.03.2025) // «Магаданская правда». – 2001. – 29 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru - 12.03.2025.

[5] Устав Ульяновской области от 19.05.2005 (в ред. от 08.12.2023) // «Ульяновская правда». – 2005. — № 51 (22.365); Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/ - 13.12.2023.

субъектов народной законодательной инициативы. В любом случае требуется нормативное урегулирование данной процедуры на федеральном уровне, чтобы данный вопрос решался однозначно во всех субъектах Федерации.

В то же время в нормативных правовых актах субъектов не содержится упоминания о конкретных формах реализации народной законодательной инициативы. В юридической доктрине институт народной законодательной инициативы «означает предоставление права установленному числу избирателей вносить проект закона на рассмотрение представительного органа»[1].

Есть позиция правоведов, относительно народной законодательной инициативы в субъектах РФ, что она «представляет собой форму непосредственного осуществления гражданами государственной власти посредством внесения законопроекта или законопредложения с целью последующего принятия парламентом нормативного правового акта»[2].

Во всех субъектах исполнительные органы государственной власти также наделены правом законодательной инициативы. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 23.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», конституции и уставы субъектов относят к системе исполнительных органов субъекта Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации. В большинстве субъектов их глава является главой Правительства. Например, Устав Свердловской области определяет, что «Правительство Свердловской области состоит из Губернатора Свердловской области и членов Правительства Свердловской области…. Губернатор Свердловской области руководит Правительством Свердловской

---

[1] См.: *Лукин Д.Г.* Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ: автореф. дис. … канд. юрид. наук . Казань, 2005. С. 21.

[2] См.: *Шеховцов В.А., Евсеенко Е.Д.* К вопросу о народной законодательной инициативе в Российской Федерации и странах Азиатского-Тихоокеанского региона // Азиатского-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право.2016. № 4. С. 66.

области, определяет основные направления его деятельности и несет ответственность за него». П. 2. ст. 63 Устава Свердловской области закрепляет: «Законопроекты, вносимые в порядке законодательной инициативы Губернатором Свердловской области, по его предложению рассматриваются Законодательным Собранием Свердловской области в первоочередном порядке»[1]. Исходя из этого, глава области имеет приоритет перед другими субъектами законодательной инициативы. Однако это может сказаться на снижении эффективности законодательного процесса в связи со злоупотреблениями таким правом и задержкой в рассмотрении наиболее актуальных вопросов. Для решения указанной проблемы необходимо более четко установить в уставах и конституциях субъектов круг вопросов, которые рассматриваются в приоритетном порядке.

Реализация законодательной инициативы в субъектах России во многом связана с качеством представляемых проектов законов, их актуальностью, обоснованностью принятия, проработкой возможных последствий их принятия. По мнению Е.А. Холодиловой «Качество региональных законов – главный показатель деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации, поскольку законодательная деятельность является их главной функцией»[2]. Способствовать решению данной проблемы должна разработка единых требований к ним. Необходимо также четко определить сроки их рассмотрения на всех этапах законодательного процесса, процедуру доработки, отклонения или проведения согласительных процедур. Целесообразно и закрепление возможности субъектов, выступивших с законодательной инициативой, участвовать в контроле за продвижением их рассмотрения, то есть соответствующая процедура должна быть прозрачной. Можно согласиться с мнением А.С. Морозовой о закреплении «меры ответственности за неправомерные действия государственных органов или

---

[1] Устав Свердловской области от 23.12.2010 № 105-ОЗ (в ред. от 20.12.2022) // «Областная газета» – 2022. – № 236; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru, 22.12.2022.

[2] См.: *Холодилова Е.А.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. .Екатеринбург, 2005. С. 3.

должностных лиц, выразившиеся в воспрепятствовании реализации права законодательной инициативы»[1].

В отечественной юридической литературе отмечается, что «современное состояние регионального законодательного процесса характеризуется наличием развитой демократической процедуры, достаточно демократическим составом субъектов реализации законодательной инициативы, среди которых, в ряде случаев, выступают граждане»[2].

Субъектов законодательной инициативы регионального уровня можно разделить на три группы: обладающие исключительным правом законодательной инициативы, неограниченным правом законодательной инициативы и специальным правом законодательной инициативы. К первой группе относятся депутаты, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления. Ко второй группе относятся субъекты, обладающие таким правом только по вопросам их ведения в специальных сферах деятельности. Ранее мы уже говорили о том, как их определяют в субъектах Российской Федерации. Анализируя положения действующего уставного (конституционного) законодательства субъектов Российской Федерации, право законодательной инициативы предоставлено, в частности:

1. Иным органам, куда входят как государственные органы Российской Федерации, так и структурные подразделения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, например, фракции, иные депутатские объединения в законодательном органе; комитеты и комиссии законодательного (представительного) органа; прокуратура (прокурор) субъекта Российской Федерации; избирательная комиссия субъекта Российской Федерации; контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации; верховный

---

[1] См.: *Морозова А.С.* Особенности реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 2 (23). С. 96-100.
[2] См.: *Мамедов Д.О.* Об особенностях законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 57-58.

(областной, краевой) суд субъекта Российской Федерации; арбитражный суд субъекта Российской Федерации; конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации; территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации (Приморский край, Камчатский край, Сахалинская область), а также общественная молодёжная палата при законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

2. Членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

3. Общественным объединениям, таким как объединения организаций (федерации) профсоюзов; совет (ассоциация) муниципальных образований субъекта Российской Федерации; общественная палата субъекта Российской Федерации (Камчатский край); ассоциация (уполномоченный представитель) коренных малочисленных народов Севера при субъекте Российской Федерации (Сахалинская область, Камчатский край, Магаданская область); общественным объединениям, находящимся на территории субъекта Российской Федерации.

4. Гражданам на основе народной правотворческой инициативы.

К третьей группе субъектов законодательной инициативы регионального уровня следует отнести региональные избирательные комиссии.

Очевидным является достаточно широкое многообразие субъектов права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации. В то же время проекты законов и иных нормативных правовых актов, разработанные государственными органами, общественными объединениями, гражданами, не обладающими правом законодательной инициативы, могут быть внесены в региональный законодательный орган через уполномоченный субъект. Региональные нормативные правовые акты определяют субъекты права законодательной инициативы чётко в соответствии с уставами (конституцией) субъектов Российской Федерации. Приводя аналогию содержащейся нормы можно отметить, что такие положения есть, например, ст. 23 Закона

Хабаровского края от 28 марта 1996 г. № 33 «О Законодательной думе Хабаровского края»[1], ст. 4 Закона Приморского края от 5 мая 1995 г. № 5-КЗ «О Законодательном собрании Приморского края»[2], ст. 43 Постановления Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17 апреля 2008 г. № 17-IV «О Регламенте Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»[3].

Иными словами, порядок и процедура реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, помимо конституционно-уставного законодательства, в большей степени урегулированы законами о законодательных (представительных) органах государственной власти регионов и их регламентами. Исключения составляют Закон Приморского края от 22.12.2008 г. № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае»[4], Закон Сахалинской области от 3.04. 2000 № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области»[5].

Осуществление права законодательной инициативы происходит через внесение в законодательный орган проекта нормативного правового акта или поправок к нему (на титульном листе обязательно указывается субъект, вносящий его). Предоставляется пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта; финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат); перечень нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, которые подлежат признанию

---

[1] Закон Хабаровского края от 28.03.1996 № 33 «О Законодательной Думе Хабаровского края» // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. – 1996. – № 5.

[2] Закон Приморского края от 05.05.1995 № 5-КЗ «О Законодательном Собрании Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. – 1995. № 5; «Приморская газета». – 2024. – № 24. 5 дек.

[3] Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17.04.2008 № 17-IV «О Регламенте Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.05.2025).

[4] Закон Приморского края от 22.12.2008 № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2008. – № 98.

[5] Закон Сахалинской области от 03.04.2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» // «Губернские ведомости». – 2000. – 7 апр. – № 67 (969).

утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в случае принятия данного законопроекта. Прилагаются иные материалы и документы в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (например, экспертные заключения).

Невыполнение этих требований влечет возврат законопроекта инициатору. После устранения несоответствия требованиям он может быть внесен повторно. Субъекты права законодательной инициативы, выступившие инициаторами законопроекта, вместе с текстом законопроекта вносят предложения о своих полномочных представителях (докладчиках) по данному законопроекту.

Субъектам законодательной инициативы гарантированы права, закрепленные в законодательстве субъектов Российской Федерации: обязательность рассмотрения законодательной инициативы; определение фиксированного срока рассмотрения законопроекта профильными комитетами (комиссиями) при необходимости его рассмотрения на пленарном заседании; доведение в установленный срок информации о принятом решении до субъекта права законодательной инициативы; обязательная мотивировка принятия решения о возвращении законодательной инициативы её субъекту; обеспечение права участия субъекта законодательной инициативы (его представителя) в предварительном рассмотрении законопроекта комитетами (комиссиями) законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и в его доработке и другие права[1].

Мы согласны с мнением А.С. Морозовой, что «возможно рекомендовать субъектам РФ внести изменения в конституции и уставы и закрепить за данными субъектами не право законодательной инициативы, а возможность обращения к депутатам или главе субъекта РФ как субъектам права законодательной инициативы с законодательными предложениями по разработке и принятию новых законов субъекта РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) и действующие законы субъекта РФ,

[1] См.: *Шкарпова И.А.* Право законодательной инициативы в Российской Федерации // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. 2016. № 1 (81). С. 130 - 133.

законопроектов о признании законов субъекта утратившими силу, а также внесения проектов постановлений»[1].

Таким образом, отношения, связанные с реализацией права законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации, в настоящее время урегулированы как федеральным, так и региональным законодательством. В юридической литературе отмечается, что «сложившаяся практика нормативного закрепления права законодательной инициативы за различными субъектами правоотношений позволяет в наибольшей степени учитывать интересы представленных в регионе организаций и общественных групп при законодательном регулировании вопросов регионального и местного значения в различных сферах общественных отношений, совместно решать социально-экономические, политико-правовые и иные задачи»[2].

Тем не менее, следует помнить, что субъекты федерации – это части единого суверенного государства, перед которым в настоящее время стоит задача развития конституционно-правового регулирования вопросов, связанных с обеспечением согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, а органы субъектов федерации являются ее частью. Поэтому требуется определенная степень унификации всех политических процессов, проходящих на их территории. Выше нами уже высказывалась мысль о необходимости принятия закона о законодательной инициативе. На наш взгляд, в нем должны быть решены многие условия ее осуществления, в том числе и на территории субъектов Российской Федерации.

Теперь перейдем к сравнительному анализу реализации законодательной инициативы в штатах Бразилии. В состав Федеративной Республики Бразилия входит двадцать шесть штатов и один федеральный округ, на территории которого расположена столица — Бразилиа. В ней находятся центральные органы трех ветвей власти. Основные положения, касающиеся вопросов

---

[1] См.: *Морозова А.С.* Особенности реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2018.№ 2 (23). С. 96 -100.
[2] См.: *Шкарпова И.А.* Право законодательной инициативы в Российской Федерации // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. 2016. № 1 (81). С. 129 - 133.

осуществления законодательной инициативы в субъектах, заложены в федеральной Конституции.

Современная политическая система в этой стране возникла с принятием Конституции 1988 (с поправками 1994 и 1997) и провозгласила Бразилию демократическим правовым государством, действующим на принципах «суверенитета, гражданства, человеческого достоинства, социальных ценностей труда, свободного предпринимательства и политического плюрализма»[1]. Особенностью «Новой республики» в Бразилии является закрепление политической автономии штатов и муниципий.

Как в субъектах Российской Федерации так и в штатах Бразилии, система органов власти во многом копирует федеральную систему. Каждый штат имеет однопалатный или двухпалатный орган законодательной власти. За ними закреплены традиционные функции по принятию законов, введению внутренних налогов и иные функции, закрепленные законодательством. Порядок принятия законов в законодательных органах штатов во многом аналогичен федеральному.

Что касается субъектов права законодательной инициативы в штатах Бразилии, то они достаточно разнообразны. К ним относятся губернаторы штатов, коллективно определенная часть муниципалах советов, население, судебные и правоохранительные органы, в частности, Генеральные прокуратуры штатов, Счетные палаты, члены или комитеты законодательных собраний штатов. В то же время нормы конституций штатов, устанавливающие перечень субъектов законодательной инициативы, не идентичны. Если обратиться к Конституции штата Сеара, то губернатор штата относится к субъектам законодательной инициативы. Статья 63 устанавливает: «губернатор штата

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

может потребовать, чтобы законопроекты по его инициативе были рассмотрены Законодательным Собранием в течение пяти дней»[1].

Есть пример Конституции, где установлена так называемая «частная инициатива» губернатора штата. Например, в ст. 27 Конституции штата Токантинс она подразумевает законы, по которым губернатор вносит инициативу: I-Установить или изменить численность военной полиции и военной пожарной части (Пункт I с формулировкой, определенной поправкой к Конституции № 15 от 26.09.2005); II-о: а) создании государственных должностей, функций или рабочих мест в прямом и муниципальном управлении или увеличение их оплаты; б) административной организации, бюджетных вопросах и коммунальных услугах[2]. Также, эта инициатива установлена в Конституции штата Санта-Катарина[3]. Аналогичная инициатива предоставлена и губернатору штата Пара (ст. 105)[4].

В штатах Бразилии редко встречается среди субъектов такое должностное лицо как генеральный защитник штата. Он наделяется правом законодательной инициативы, к примеру, в Конституции штата Ма́ту-Гро́су-ду-Сул (ст. 67)[5].

Особенности субъектного состава, обладающего правом законодательной инициативы, можно увидеть в ст. 85 Конституции штата Алагóас (*Alagoas*), ст. 31 Конституции штата Амазонас. К субъектам законодательной инициативы в данных штатах относятся треть членов Законодательного Собрания штата, губернатор, более половины муниципальных советов штатов (при условии

---

[1] См.: Constituição do Ceará // Конституция штата Сеара. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_CE_EC_117-2022.pdf?sequence=9&isAllowed=y (дата обращения: 15.11.2024).

[2] См.: Constituição do Tocantins // Конституция Токантинс. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70431/CE_TO_EC_45_2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 15.11.2024).

[3] См.: Constituição do Estado de Santa Catarina // Конституция Санта-Катарина. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70453/CE_SC_EC_89_2022.pdf?sequence=9&isAllowed=y(дата обращения: 15.11.2024).

[4] См.: Constituição do Estado do Pará // Конституция штата Пара. URL: https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228 (дата обращения: 15.11.2024).

[5] См.: Constituição do Mato Grosso do Sul // Конституция Ма́ту-Гро́су-ду-Сул. URL: http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument (дата обращения: 15.11.2024).

согласия большинства членов каждого из них), население (народная инициатива)[1].

Для народной инициативы в штате Алагояс необходим один процент населения, в который должны входить представители не менее пяти разных муниципальных образований. В ст. 50 Конституции штата Санта-Катарина устанавливается следующая норма: «Народная инициатива по законодательству осуществляется Законодательным Собранием путем представления законопроекта, подписанного не менее чем одним процентом избирателей штата, распределенным не менее чем в двадцати муниципалитетах, в каждом из которых не менее одного процента избирателей»[2]. А в штате Амазонас она составляет «не менее, чем один процент электората штата, распределенный не менее, чем в двадцати пяти процентах существующих муниципалитетов штата, не менее двух с половиной процентов избирателей каждого из них»[3].

В штатах Амапа и Алагояс для народной инициативы достаточно одного процента избирателей без уточнения представительства ими различных муниципалитетов[4].

В штате Ми́нас-Жера́йс «народная инициатива может осуществляется путем представления в Законодательное Собрание законопроекта, подписанного как минимум десятью тысячами избирателей штата в

---

[1] См.: Constituição do Estado de Alagoas // Конституция штата Алагóяс. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70434/CE_GO_EC_74-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 15.11.2024).

[2] См.: Constituição do Estado de Santa Catarina // Конституция штата Санта-Катарина. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70453/CE_SC_EC_89_2022.pdf?sequence=9&isAllowed=y(дата обращения: 15.11.2024).

[3] См.: Constituição do Estado do Amazonas // Конституция штата Амазонас. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70430/CE_AM_EC_130 2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 15.11.2024).

[4] См.: Constituição do Amapá // Конституция штата Амапа. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_AP_EC_64-2022_com_EC_65_66.pdf?sequence=8&isAllowed=y; Constituição do Estado de Alagoas // Конституция штата Алагояс. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70434/CE_GO_EC_74-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y; Constituição do Estado de Sergipe // Конституция штата Сержипе. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/CE_SE_EC_55-2022.pdf?sequence=12&isAllowed=y (дата обращения: 15.11.2024).

организованном списке зарегистрированным юридическим лицом, которое несет ответственность за правильность подписей» (ст. 67)[1].

В штате Рондония необходимо три процента избирателей[2]. В штате Сан-Паулу «народная инициатива может быть реализована путем представления законопроекта, подписанного как минимум пятью десятых от электората»[3].

В ст. 55 Конституции штата Акре закреплено, что народная инициатива может быть реализована путем представления Законодательному Собранию законопроекта, подписанного не менее чем одним процентом электората штата, распределенного по крайней мере в пяти муниципалитетах, с тремя процентами избирателей от каждого из подписавшихся муниципалитетов[4]. Такая же норма закреплена в ст. 41 Конституции Штата Рораима. Коме того, в этой статье к субъектам отнесен и ректор государственного университета штата[5]. По нашему мнению, можно рецепировать опыт вышеуказанного бразильского штата по наделению правом законодательной инициативы высших учебных заведений, находящихся в соответствующем субъекте. К кругу вопросов, по которым вузы могут быть наделены законодательной инициативой следует отнести развитие науки и образования в регионе. Данная мера будет способствовать оперативному решению этих проблем и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере научно-технического развития и образования на уровне субъектов.

---

[1] См.: Constituição de Minas Gerais // Конституция штата Ми́нас-Жера́йс. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70446/CE_MG_EC_111-2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y(дата обращения: 15.11.2024).

[2] См.: Constituição do Estado de Randonium // Конституция штата Рандония. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/CE_RO_EC_157_2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y(дата обращения: 15.11.2024).

[3] См.: Constituição do Estado de São Paulo // Конституция штата Сан-Паулу. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70452/CE_SP_com_EC_52.pdf?sequence=9&isAllowed=y(дата обращения: 15.11.2024).

[4] См.: Constituição do Estado de Acre // Конституция штата Акре. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70440/CE_AC_EC_642022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

[5] См.: Constituição do Estado de Roraima // Конституция штата Рораима. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_RR_EC_83_2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y(дата обращения: 10.03.2025).

В штате Рио-Гранде-де-Сул народная инициатива в случаях, предусмотренных пунктами I и II, будет приниматься как минимум одним процентом электората, проголосовавшего на последних всеобщих выборах штата, распределенного как минимум в одной десятой от числа муниципалитетов, причем должно быть не менее пятидесяти процентов избирателей от каждого из них (ст. 68)[1].

В ст. 8 Конституции штата Пара народная инициатива может быть реализована путем представления в Законодательное Собрание проектов, подписанных не менее чем половиной процентов электората штата[2]. Статья 104 Конституции штата Пара устанавливает такую же норму в отношении народной законодательной инициативы[3]. При реализации народной законодательной инициативы в штате Рио-Гранде-де-Норте с ней могут выступить по меньшей мере один процент избирателей, проголосовавших на последних всеобщих выборах в штате, распределенных по меньшей мере в одной десятой части муниципалитетов, при этом должно быть не менее пятидесяти процентов избирателей в каждом из них[4].

В ст. 62 Конституции штата Сеара установлены требования, предусматривающие, что предложения по народной инициативе будут первоначально представлены на рассмотрение Комитета по Конституции, правосудию и Редакции Законодательного Собрания, который должен высказаться по поводу их допустимости и конституционности. В случае одобрения этого предложения народная законодательная инициатива

---

[1] См.: Constituição do Estado do Rio Grande De Sul // Конституция штата Рио-Гранде-де-Сул. URL: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=AixRs5bbgtw%3d&tabid=3683&mid=5359 (дата обращения: 10.03.2025).

[2] См.: Constituição do Estado do Pará // Конституция штата Пара. URL: https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228(дата обращения: 10.03.2025).

[3] См.: Там же.

[4] См.: Constituição do Estado do Rio Grande De Norte // Конституция штата Рио-Гранде-де-Норте. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RN_EC_22_2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y(дата обращения: 10.03.2025).

реализуется по правилам обычного законодательного процесса[1]. В ст. 69 Конституции штата Святого Духа (Эспирито Санто) «народная инициатива может осуществляться путем представления Законодательному Собранию законопроекта или предлагаемой поправки к Конституции, должным образом сформулированной и подписанной не менее чем одним процентом электората штата, распределенного по крайней мере в пяти муниципалитетах с минимум два процента избирателей каждого из муниципалитетов»[2].

Определение процента избирателей, необходимого для представления законодательной инициативы, никак не коррелирует с количеством населения штатов. Так, например, население штата Амазонас, где нужен 1% — 3 483 985 человек, тогда как население штата Рондония, где должно быть 3% — 1 526 409[3]. Аналогично это требование не связано с уровнем грамотности населения, так как в этих штатах он примерно одинаков: 94% и 92% соответственно.

В ст. 44 § 1 Конституции штата Мараньян «Народная инициатива может быть реализована путем представления Ассамблее законопроекта, который подписан как минимум одним процентом электората штата, распределенного не менее чем в восемнадцати процентах муниципалитетов, не менее три десятых процента избирателей каждого из них, и это должно быть оценено в течение максимум шестидесяти дней»[4].

В большинстве конституций население не указано в числе субъектов законодательной инициативы по внесению поправок в Конституцию, но допускается при принятии поправок в законы штата[5].

---

[1] См.: Constituição do Ceará // Конституция штата Сеара. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_CE_EC_117-2022.pdf?sequence=9&isAllowed=y(дата обращения: 10.03.2025).

[2] См.: Constituição do Estado do Espírito Santo (Espírito Santo // Конституция штата Святого Духа (Эспирито Санто) от 5.10.1989. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70429/CE_ES_EC_117-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

[3] См.: http://www.ibge.gov.br/english/ (дата обращения: 10.03.2025).

[4] См.: Constituição do Estado do Maranhão // Конституция штата Мараньян. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70443/CE_MA_EC_91-2021.pdf?sequence=15&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

[5] См.: Constituição do Mato Grosso // Конституция штата Мату-Гросу. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MT_EC_107-2022.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

Во всех конституциях есть обязательность рассмотрения законодательной инициативы уполномоченными на то органами. Иногда устанавливаются гарантии приоритетного рассмотрения законодательной инициативы, представленной определенным субъектом. Например, в ст. 110 Конституции штата Амапа указано: «Законопроекты, представленные по инициативе по популярным вопросам, будут иметь приоритетную регистрацию в повестке дня в течение максимум сорока пяти дней, гарантируя свою защиту на пленарном заседании одним из подписывающих граждан, в форме внутреннего регламента законодательного собрания»[1].

В ст. 79 Конституции штата Баия закреплено, что «губернатор может потребовать срочного рассмотрения проектов по его инициативе»[2]. Такое же право закрепляется за губернатором штата Ма́ту-Гро́су-ду-Сул (ст. 69) и многих других штатов[3].

Законодательному Собранию каждого штата предоставляется определенный срок на рассмотрение, внесенных законодательных инициатив. Например, в штате Ма́ту-Гро́су-ду-Сул через сорок пять дней после внесения инициативы она ставится в повестку для обсуждения, если по ней не было возражений. А само ее рассмотрение законодательным органом осуществляется не менее чем через десять дней после внесения ее в повестку (ст. 69)[4]. В Конституции штата Параи́ба предусмотрено право губернатора в случае необходимости срочного рассмотрения законодательной инициативы созвать

---

[1] См.: Constituição do Amapá // Конституция штата Амапа. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_AP_EC_64-2022_com_EC_65_66.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

[2] См.: Constituição do Estado da Bahia // Конституция штата Баия. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE_BA_EC_29-2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

[3] См.: Constituição do Mato Grosso do Sul // Конституция Ма́ту-Гро́су-ду-Сул. URL: http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument (дата обращения: 10.03.2025).

[4] См.: Там же.

Законодательное Собрание, находящееся в отпуске, в течение пяти дней (§3 ст. 63)[1].

Любая законодательная инициатива, внесенная с соблюдением предписаний конституций штатов, рассматривается их законодательными собраниями в установленные сроки часто в два тура. Особенно, если это касается поправок в Конституцию штата. Решение, как правило, принимается квалифицированным большинством голосов (три пятых от состава Законодательного Собрания). Такое положение есть, например, в Конституции штата Парана (ст. 64), Конституции штата Пернамбу́ку (ст. 64), Конституции штата Пиауи (ст. 74)[2].

«Принятие поправок в остальные законы может осуществляться простым большинством голосов»,[3] — прописано в Конституции штата Пиауи и Конституции штата Рио-де-Жанейро (ст. 60).

Несмотря на то, что в Бразилии на уровне субъектов нет закона, регулирующего общие вопросы реализации законодательной инициативы в штатах бразильского государства, можно сделать вывод, что в Бразилии, как и в России, введена практика наличия субъектов, которые являются обязательными субъектами законодательной инициативы. К ним относятся члены законодательных собраний штатов, губернатор штата, суд штата, граждане, проживающие на территории определенного штата (предусмотрены во всех

---

[1] См.: Constituição do Estado da Paraíba // Конституция штата Параи́ба. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70448/CE_PB_EC_52-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

[2] См.: Constituição do Estado do Paraná // Конституция штата Парана. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70436/CE_PR_EC_53-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y; Constituição do Estado de Pernambuco // Конституция штата Пернамбу́ку. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70449/CE_PE_56_2023_com_EC_56.pdf?sequence=12&isAllowed=y; Constituição do Piauí // Конституция штата Пиауи. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_054-2019_com_EC_55-61.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

[3] См.: Constituição do Piauí // Конституция штата Пиауи/ https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_054-2019_com_EC_55-61.pdf?sequence=8&isAllowed=y; Constituição do Estado do Rio de Janeiro // Конституция штата Рио-де-Жанейро. – URL: https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3D&tabid=3683&mid=5358; (дата обращения: 10.03.2025).

штатах Бразилии). Остальные субъекты установлены в Конституциях штатов на их усмотрение.

В заключение можно выделить определенные схожие и различные черты в конституционно-правовом регулировании осуществления законодательной инициативы на уровне субъектов федерации в рассматриваемых странах. Так, среди общих черт можно выделить отсутствие законодательно закрепленного понятия «законодательная инициатива»; схожий круг субъектов законодательной инициативы на уровне субъектов федерации; законодательная инициатива может осуществляться как в качестве единоличного, так и в качестве коллективного права; перечень субъектов законодательной инициативы в субъектах федерации закрепляется в их конституциях (уставах), однако субъекты федерации определяют круг субъектов законодательной инициативы самостоятельно; в России и Бразилии федеральные субъекты законодательной инициативы закреплены в Основном законе государства, региональные — в региональных нормативно-правовых актах.

Различия состоят в том, что в России на региональном уровне больше субъектов права законодательной инициативы, чем в Бразилии; на региональном уровне в Федеративной Республике Бразилия право законодательной инициативы представляется исходя из форм законодательной инициативы.

Наш взгляд, необходимо использовать опыт Бразилии в части закрепления за гражданами РФ возможности реализации законодательной инициативы на федеральном уровне с установлением процента населения, которое может коллективно осуществлять это право.

Можно предложить распространить уже имеющийся в некоторых субъектах Российской Федерации опыт наделения граждан правом законодательной инициативы. При этом определить процент электората, наделяемого этим правом. Такая законодательная мера будет соответствовать и рассмотренному нами в данном параграфе опыту Федеративной Республики Бразилия.

# Глава II. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти при реализации законодательной инициативы в России и в Федеративной Республике Бразилия

## 2.1. Особенности осуществления права законодательной инициативы главами государств и органами исполнительной власти российского и бразильского государств

Реализация главой государства права законодательной инициативы предусмотрена в конституционных актах большинства государств[1]. Не являются исключением Конституция Российской Федерации и Конституция Федеративной Республики Бразилии. Тем не менее, сама конституционно установленная процедура его реализации в данных странах имеет отличия.

В ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы главы российского государства представлено как общее право. Имеется в виду, что субъективное право управомоченного субъекта выступает в виде конкретного правомочия по внесению законодательной инициативы в представительный орган. Примечательно, что президент может использовать собственные организационные структуры или привлекать специалистов для проработки законодательных инициатив. Иными словами, глава российского государства имеет право на законодательную инициативу как индивидуальный субъект. В юридической литературе отмечается, что фактически его можно отнести к коллективным[2]. Здесь речь идет, о том, что Президент наделяется рассматриваемым правом, наряду с иными органами, обозначенными в Конституции РФ. Можно говорить о том, что глава государства свое право законодательной инициативы реализует как в индивидуальной, так и в коллективной формах, но все же, преимущественно в индивидуальной.

Оценивая конституционно-правовой потенциал законодательной инициативы Президента РФ, Г.В. Минх отмечает, что он «в должной мере еще не раскрыт. В качестве основного методологического посыла при оценке

---

[1] См.: *Чиркин В.Е.* Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 204.

[2] См.: *Золотухина Т.А.* О целесообразности расширения перечня субъектов законотворческой инициативы // MONOTHETIKA: Философия. Социология. Право. 2017. № 10. С. 96.

рассматриваемого правового явления используется логика Конституции РФ, которая предполагает полноценное использование всех заложенных в ней президентских прерогатив для достижения конституционно значимых целей. Всякое умаление тех или иных конституционных правомочий влечет нарушение баланса полномочий государственных органов»[1].

«Традиционно законодательная инициатива Президента РФ рассматривается в качестве одного из конституционных полномочий главы государства. Вместе с тем, как ранее было отмечено, она имеет многоплановое значение и различные правовые аспекты осуществления. Законодательная инициатива Президента России складывается из двух основных составляющих: конституционных правомочий по внесению законопроекта и многообразных характеристик стадии внесения законопроекта в парламент.

Конституционные правомочия Президента РФ по осуществлению законодательной инициативы гораздо шире буквального толкования п. «г» ст. 84 и ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. Он обладает следующими правовыми возможностями: внесения законопроекта в Государственную Думу (по ряду позиций законодательная инициатива Президента РФ является его конституционной обязанностью); участия на всех стадиях законодательного процесса по представлению и обсуждению своей законодательной инициативы, по отзыву своей инициативы; взаимодействия с палатами Федерального Собрания в процессе прохождения своей инициативы; взаимодействия с Правительством РФ, другими субъектами законодательной инициативы, а также с иными участниками, влияющими на правотворческий процесс.

Реализация законодательной инициативы позволяет обеспечить и возможность участия Президента РФ в предварительном согласовании и планировании законодательных инициатив других субъектов»[2].

Законодательная инициатива Президента РФ в качестве стадии законодательного процесса характеризуется некоторыми особенностями.

---

[1] См.: *Минх Г.В.* Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 90-91.
[2] Там же. С. 93-94.

Следует согласиться с А. Н. Кокотовым в том, что «осуществление Президентом права законодательной инициативы связано с вовлечением в нее множества иных лиц. Регулярное осуществление законодательной инициативы как полномочия (обязанности) в рамках сложной конституционно-правовой процедуры дает основание для представления законодательной инициативы в виде двух стадий: разработки законопроекта по решению субъекта законодательной инициативы и внесения субъектом законодательной инициативы законопроекта в Государственную Думу»[1].

Существует точка зрения, согласно которой, учитывая статус Президента, не стоит закреплять за ним право законодательной инициативы, так как это будет давлением на законодательный орган. Президент не сможет быть объективным. Кроме того, «Президент Российской Федерации может реализовать свои законодательные предложения через Правительство Российской Федерации, поручив ему внести соответствующий законопроект»[2]. Ряд авторов обуславливает это мнение опытом зарубежных стран[3].

Есть авторы, которые в целом признают необходимость закрепления за Президентом права законодательной инициативы, но считают, что оно должно быть ограничено небольшим кругом вопросов[4]. На наш взгляд, такой подход противоречит Конституции РФ, так как в ней за Президентом РФ закреплен широкий круг полномочий в различных сферах. А, как правило, объем вопросов, по которым субъект наделяется данным правом, напрямую зависит от его полномочий.

---

[1] См.: *Кокотов А.Н.* Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 62 – 63.

[2] См.: *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание – парламент России. – М.: Российский юридический издательский дом, 1999. С. 279.; *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации. – М.: Норма, 1996. С. 115; Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. – М.: Юнити-ДАНА. – 264 с.

[3] См.: *Шеховцов В.А., Евсеенко Е.Д.* Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств азиатско-тихоокеанского региона // Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки: коллективная монография. Т. 2. Ментальное пространство социума / коллектив авторов; под ред. И.С. Карабулатовой, С.Д. Галиуллиной, И.С. Коберси. М. – Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2015. С. 127.

[4] См.: *Скуратов Д.Ю.* Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе. М.: Юристъ, 2007. С. 96-97.

Следует отметить, что при реализации своего права законодательной инициативы Президент РФ должен предоставлять тот же перечень документов, составляющих законопроект, что и другие субъекты. В настоящий момент в Регламенте Государственной Думы не закреплен первоочередной порядок рассмотрения исходящих от него инициатив. Очередность рассмотрения законопроектов Президента РФ определяется по решению самой палаты[1]. Таким образом, у него нет «исключительных привилегий». Законодательство не делает его особым субъектом.

На наш взгляд, для правильной оценки данного обстоятельства необходимо обратиться к функциональной составляющей института Президента. Как указывает О.Е. Кутафин, «в системе государственных органов бесспорно необходим специальный орган, на который возлагалось бы представительство государства как вовне страны, так и внутри. Этим органом и является глава государства – институт, для конституирования которого есть вполне рациональные и разумные основания. Одним из таких оснований является роль главы государства как объединяющего центра, сплачивающего начала, которое не только сохраняется, но и возрастает в условиях разделения властей»[2].

Л.А. Окуньков констатирует: «Президент должен обеспечивать функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти и в этой связи должен располагать реальной возможностью участия в законодательной деятельности, что обеспечивается его правом законодательной инициативы»[3].

Здесь можно согласиться с Д.Ю. Скуратовым, утверждающим, что, «если Президент Российской Федерации не обладает законодательной инициативой, он будет зависеть от иных субъектов этого права»[4].

---

[1] См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. на 13.05.2025) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801; СЗ РФ. 2025. № 20, ст. 2400.

[2] См.: *Кутафин О.Е.* Глава государства: монография. М.: Проспект, 2013. С. 6.

[3] См.: Постатейный комментарий к Конституции РФ / под ред Л.А. Окунькова. М.: Эксмо, 1994. С. 94.

[4] См.: *Скуратов Д.Ю.* Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе. М.: Юристъ, 2007. С. 96.

Роль Президента РФ в законодательном процессе и его обладание правом законодательной инициативы обусловлено рядом положений:

- осуществление народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Необходимо отметить, что обладание правом законодательной инициативы присуще субъектам, отражающим интересы народа, которыми являются депутаты представительных органов и Президент;

- Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В целях защиты прав и свобод, подобный статус главы государства предоставляет ему право вносить проекты законов в федеральный парламент, обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии той или иной нормы Конституции Российской Федерации.

Как указывает Н.В. Витрук, «ответственность Президента РФ определяется и его клятвой, которую он приносит народу (ст. 82 Конституции РФ). При осуществлении полномочий Президент РФ принимает на себя обязанность и ответственность уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию РФ, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу»[1];

- Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Основная форма выражения этого конституционного положения — ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, в котором он ставит перед парламентом первоочередные задачи по принятию

[1] См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. – М.: НОРМА, 2009. С. 19.

наиболее актуальных законов и дает поручения Правительству РФ, в том числе, по разработке законопроектов.

Однако не стоит забывать, что в определении основных направлений внутренней и внешней политики участвует также высший законодательный орган РФ — парламент. Но у парламента значительно меньше возможностей в этом процессе, поскольку «практически организовать на теоретической и экспертной базе разработку проблем внутренней и внешней политики, собрать для этого необходимую информацию и т. д. – в большей мере под силу Президенту. Поэтому в целом процесс определения основных направлений политики государства развивается в сотрудничестве Президента и Федерального Собрания»[1].

Таким образом, точка зрения, что Президент РФ не должен наделяться правом законодательной инициативы, представляется нам не состоятельной также, как мнение о необходимости ограничения круга вопросов, по которым он может обладать таким правом. При этом на практике Президент Российской Федерации вносит законопроекты преимущественно наиболее важного государственного значения, социального характера. руководствуясь Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации»[2]. В последнем случае он следует обязательствам государства и закону об их ратификации.

Необходимо учитывать и некоторые иные аспекты законотворческой деятельности. Во-первых, сам законопроект, вносимый Президентом, подготавливается с участием Правового управления Администрации Президента РФ[3]. Во-вторых, этот законопроект может рассматриваться в порядке внеочередного рассмотрения Государственной Думой.

---

[1] См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. – М.: НОРМА, 2006. С. 443; Цит по: Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. 392 с.

[2] См.: Федеральный закон от 15.06.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 08.12.2020, № 429-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757; 2020. № 50 (ч. III), ст. 8074.

[3] См.: Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 12.06.2024) "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" // Российская газета. 2004. 27 марта.; Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2025 г. № 1009 «Об

Безусловно, используя свое право, Президент должен в некотором роде дистанцироваться от политической партии, которой он выдвинут либо является ее членом. В противном случае его законопроект будет носить лоббистский, конъюнктурный характер. Парламентское большинство зачастую принадлежит к той же партии, что и Президент РФ. Поэтому идеи, заложенные в законопроекте, могут быть ими поддержаны. Но это не означает, что в ходе осуществления законодательного процесса они совсем не подвергнутся корректировке.

По мнению В.С. Хижняк «Осуществляя право законодательной инициативы, Президент РФ должен исходить из национальных и интернациональных интересов государства, тем более что сам участвует в их формировании и реализации»[1]. Он в силу занимаемой должности осуществляет выбор международных обязательств государства, исходя из этих интересов[2]. Поэтому было бы нелогичным отказать ему в формировании внутреннего права страны.

Исследователи отмечают, что «анализ законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, показывает, что он не пытается «подыграть» той или иной политической партии. В настоящее время внесенные Президентом РФ законопроекты как раз укладываются в его статус как представителя Российской Федерации во внутренних и внешних отношениях, гаранта прав и свобод человека и гражданина, арбитра между властями, а также лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики»[3].

В ряде случаев Президент не только может, но и должен представить вариант правового регулирования общественных отношений. Здесь проявляется

---

изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2026. № 1 (часть I), ст. 15.

[1] См.: *Хижняк В.С.* Взаимодействие национального права России и международного права: конституционные основ. Саратов: Научная книга, 2007. С. 232.

[2] Там же. С. 130.

[3] См.: *Айтов П.Б.* Президент Российской Федерации как субъект законодательной инициативы // Социальные и политические науки. 2015. № 4. С. 72.

сочетание права и обязанности законодательной инициативы. Возможность такого сочетания не оспаривается в юридической литературе[1].

Так, в случаях, прямо предусмотренных законодательством, Президент РФ может быть наделен и правом исключительной законодательной инициативы. Например, ст. 12 Федерального конституционного закона от 17.01.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» устанавливает, что «проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Проект указанного закона вносится Президентом Российской Федерации»[2], то есть при наличии определенных законом условий проект закона должен быть внесен именно Президентом РФ.

Подписание Президентом РФ договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ порождает его обязанность внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона об утверждении данного договора.

Такая же обязанность Президента РФ при подписании международных соглашений следует и из п. 1 ст. 16 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»[3]. В качестве специфического полномочия Президента РФ в рамках правовых позиций Конституционного Суда РФ рассматривается и право законодательной

---

[1] См.: *Бошно С.В.* Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. 2004. № 2. 166. С. 152-169.

[2] См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (в ред. от 31.10.2005, № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I), ст. 4916; 2005. № 45, ст. 4581.

[3] См.: Федеральный закон от 15.06.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 08.12.2020, № 429-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757; 2020. № 50 (ч. III), ст. 8074.

инициативы по вопросу принятия федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа субъекта РФ[1].

Следует отметить, что Президент Российской Федерации наделен полномочием осуществлять «общее руководство деятельностью Правительства Российской Федерации» (п. «б» ст. 83 Конституции Российской Федерации» и осуществляет руководство рядом органов исполнительной власти[2]. Такое нормативное регулирование, на наш взгляд, во-первых, сближает его по положению с Президентом Федеративной Республики Бразилия, а, во-вторых, дает Президенту России возможность выступать с законодательной инициативой по предметам ведения и этих министерств. В то же время само законодательное предложение, которое может быть положено в основу законодательной инициативы в данном случае, будет исходить от соответствующих органов, так как именно они непосредственно осуществляют деятельность во вверенной им сфере и лучше осведомлены о существующих проблемах. Статистика реализации законодательной инициативы Президента РФ говорит о том, что за последний год им было внесено всего 2 законопроекта[3].

Поскольку Бразилия – это президентская республика, президент является одновременно главой государства и главой правительства. Иными словами, Президент Бразилии олицетворяет собой исполнительную ветвь власти, единоличным главой которой он является[4]. В соответствии со ст. 76 Конституции Бразилии осуществлять исполнительную власть ему помогают государственные министры[5].

---

[1] См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 576-ФЗ, с изм. вст. в силу с 01.09.2026) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I), ст. 8973; 2025. № 52 (часть I), ст. 8363.

[2] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 04.10.2022, № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2022. 06 окт. № 0001202210060013..

[3] Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД). URL: https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzigd/3/XII?page=30 (дата обращения: 18.12.2025).

[4] См.: *Чепрасов К.В.* Модели разделения властей и форма правления (конституционно-правовой аспект) // Известия АлГТУ. 2013. № 2 (78). С.134-135.

[5] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

Президент Республики представляет ее на международном уровне, а также может принимать решения, касающиеся ее правительства. Он подписывает законопроекты, принятые депутатами и сенаторами. Однако Президент может наложить на законопроекты вето и сам предложить законопроект.

В целом, его полномочия во многом схожи с полномочиями российского Президента. Так, он обеспечивает интересы Бразилии в стратегических областях, таких как производство энергии, экономика, здравоохранение, образование; участвует в международных мероприятиях в качестве представителя Бразилии, заключая дипломатические соглашения и подписывая международные договоры; является главнокомандующим Вооруженными силами и должен использовать их для обеспечения безопасности и суверенитета страны. Федеральная Конституция 1988 года подробно описывает в ст. 84 функции Президента Республики в Бразилии[1].

В ст. 62 Конституции при чрезвычайных обстоятельствах Президент Республики может принять временные меры, обладающие силой закона, которые немедленно передаются на рассмотрение Конгресса. При этом Конституция устанавливает вопросы, которых не могут касаться подобные меры, и гарантирует возможности их рассмотрения палатами Конгресса[2].

Необходимо отметить, что право принятия временных мер заменило, существовавшее ранее право принимать чрезвычайные Указы[3]. Важным фактором является то, что эти меры должны быть одобрены Конгрессом, т. е. нормативным основанием их применения будет закон. Таким образом, законодательная инициатива Президента Бразилии реализуется теперь и в подобном формате.

В целом, в рамках осуществления своего права законодательной инициативы Президент Бразилии может вносить в Национальный Конгресс

---

[1] См.: URL: https://brasilescola.uol.com.br/politica/presidente.htm. (дата обращения: 25.05.2025).
[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).
[3] См.: *Тетерин А.В.* Конституционное развитие Бразилии: опыт перехода к демократии // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 72-73.

законопроекты по общим и исключительным вопросам. Конституция дает Президенту Республики прерогативу «просить национальный законодательный орган о внесении своих проектов на рассмотрение», а также «принимать нормативный акт с силой закона, содержащий какие-либо временные меры, который может действовать в течение шестидесяти дней, с возможностью продления еще на шестьдесят дней». В течение этого срока «Национальный Конгресс должен оценить его и может принять решение о его принятии в качестве закона, с изменением исходного текста или без этого, или просто отклонить его»[1].

Президент Бразилии обладает правом исключительной законодательной инициативы. При этом необходимо учитывать, что, поскольку он является главой исполнительной власти, он вносит законопроекты и от имени Правительства. Министры, которых он назначает, правом законодательной инициативы не обладают. Поэтому, если вопросы, по которым внесена законодательная инициатива главой бразильского государства, относятся к его исключительной компетенции, то речь идет о законодательной инициативе именно главы государства, если по общим вопросам, не входящим в эту компетенцию, – то речь идет о законодательной инициативе исполнительного органа власти, поскольку Президент Бразилии ее возглавляет.

В научных источниках, анализирующих Конституцию Федеративной Республики Бразилия, определяются (или обозначаются) вопросы исключительной законодательной инициативы Президента Республики. К ним относятся вопросы, связанные с применением Вооруженных сил, административные и судебные вопросы, вопросы налоговых и бюджетных услуг, государственного и административного персонала территорий; вопросы создания, структурирования и назначения министерств и органов управления, вопросы государственной службы (создание должностей, определение полномочий, увеличение вознаграждения); все бюджетные вопросы; вопросы

[1] См.: *Pacheco L. Botelho.* Como são feitas as leis. URL: https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/menu/atividade-legislativa/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis. (дата обращения: 20.12.2024).

организации прокуратуры Бразилии и прокуратур субъектов (установление общих норм организации этих органов в государстве, в Федеральном округе и штатах)[1].

Уточним, законодательная инициатива осуществляется по наиболее важным, основополагающим вопросам внутренней и внешней политики государства. На базовом уровне она затрагивает все основные направления, но частные вопросы к исключительной законодательной инициативе Президента Бразилии не относятся. По остальным вопросам он обладает правом предоставить законопроект в порядке общей законодательной инициативы от лица исполнительной власти Союза.

Оценивая такое правовое явление, как законодательная инициатива Президента, необходимо отметить, что здесь надо следовать логике Конституции, в которой президентские прерогативы направлены на достижение конституционно значимых целей. Умаление любых, заложенных в ней полномочий, ведет к разбалансировке в деятельности государственных органов.

Президент Бразильской Республики для законопроектов, создаваемых в рамках его исключительной законодательной инициативы, может инициировать срочное рассмотрение (то есть дать своему законопроекту приоритет при рассмотрении и ограничить сроки такового), включаясь в любой этап процесса, на котором голосуют в каждой палате. Первая степень приоритета означает, что его должны рассмотреть не позднее, чем через 45 дней с момента внесения. Вторая степень приоритета существует только в Палате депутатов. Так, в приоритетном порядке рассматриваются инициативные проекты внешние (исходящие от органов исполнительной власти, судебной власти, прокуратуры, граждан и т.д.) или поступившие от Президиума, постоянного или специального комитета и Федерального сената. Длительность их рассмотрения ограничена. Третья степень — обычная — существует только в Палате депутатов (осуществляется по инициативе парламентариев). Четвертая степень приоритета относится к вопросам, попадающим под действие специальных положений,

[1] См.: Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona / Antônio Augusto de Queiroz. – Brasília, DF: DIAP, 2014.72 p.: il ; (Série Estudos Políticos). – P. 20.

таких, как положение о внесении Поправки в Конституцию в отношении проекта закона по инициативе Президента Республики, для которого он запрашивал приоритетность в его рассмотрении, в отношении проектов кодексов и т. д. Таким образом, глава бразильского государства может использовать четыре степени приоритета рассмотрения своих законопроектов.

Так же, как и у Президента Российской Федерации, у Президента Бразилии есть обязанность вносить некоторые законопроекты, например, связанные с реализацией международных обязательств государства или те, внесение которых прямо предусмотрено законодательством. Иными словами, у главы бразильского государства право законодательной инициативы иногда взаимосвязано и с обязанностью ее реализовывать.

Говоря о Правительстве Российской Федерации, следует отметить, что, в отличие от Правительства Бразилии, оно не лишено права законодательной инициативы. Его важнейшая функция — реализация государственной политики, базирующейся на уже принятых законах. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 13) указано, «что Правительство реализует свое право законодательной инициативы»[1].

За Правительством закрепляются также особые требования к финансовым законопроектам: «они направляются при внесении предварительно в Правительство РФ, а уже после того, как будет его заключение – рассматриваются Государственной Думой»[2].

Следует согласиться с авторами, которые утверждают, что «в настоящее время (на уровне федеральной исполнительной власти) усилены рычаги реализации законопроектной деятельности»[3]. Законодательные инициативы, исходящие от Правительства РФ или Президента РФ, должны быть согласованы между собой для выработки оптимального решения по законодательной

---

[1] См.: Федеральный конституционный закон 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2025, № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061; 2025. № 52 (ч. I), ст. 8274.

[2] См.: *Бархатова Е.Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. С. 114.

[3] См.: *Мазаев В.Д.* Законодательное регулирование и регламентация законотворческого процесса // Качество регламентации: франко-рос. семинар. М.: Логос, 2002. С. 159.

инициативе. Законодательные инициативы министерств и ведомств включаются (после согласования) в план законопроектной работы Правительства РФ.

Как уже говорилось ранее, иногда в законодательстве России имеются случаи, когда соответствующий субъект «обязан» реализовать свое право законодательной инициативы. Орган высшей исполнительной власти России не является исключением. Например, п. 1 ст. 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает, что, если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ, Правительство Российской Федерации не позднее шести месяцев вносит в Государственную Думу проект закона или ряд взаимосвязанных проектов законов. Иными словами, решение Конституционного Суда РФ создает обязанность органа высшей исполнительной власти к осуществлению права законодательной инициативы по конкретному вопросу и в четко установленные сроки.

Министерства не обладают собственным правом законодательной инициативы, поэтому для внесения законопроектов им необходим посредник в лице Президента или Правительства. Последние могут объективно оценить целесообразность принятия того или иного закона и влияние его на реализацию единой государственной политики. К сожалению, не всегда министерства вносят свои ведомственные законодательные акты через Президента РФ и Правительство РФ. Их законодательные инициативы нередко вносятся через депутатов Государственной Думы. В этом можно усмотреть лоббизм ведомственных интересов.

Подобное явление негативно сказывается на качестве законодательной инициативы, потому что здесь отсутствует согласованность с Правительством РФ и с Президентом РФ как непосредственными субъектами права законодательной инициативы. В этом случае законопроект зачастую не отражает интересов и потребностей народа, конституционных интересов и не отвечает потребностям общества и государства на конкретном этапе развития, а также государственным национальным интересам.

Следует согласится с тем, что «предоставление права законодательной инициативы Правительству РФ как высшему органу исполнительной власти имеет большое значение, так как оно в силу своего статуса и роли в жизнедеятельности государства располагает, как правило, наибольшим объемом и полнотой информации о процессах, протекающих как внутри страны, так и за ее пределами, вследствие чего может эффективно выявлять именно те сферы общественных отношений, которые более всего нуждаются в законодательном регулировании или изменении действующих правовых норм; а также располагает необходимыми средствами для подготовки законопроектов»[1].

Иными словами, в законопроектной деятельности в настоящее время возрастает роль Правительства, поскольку «значимость правительственных инициатив подтверждается принятием системообразующих законов в финансовой, образовательной, социальной сфере, а также в области культуры, науки, здравоохранения и экологии»[2]. Принятые правительственные законопроекты, в сущности, определяют вектор государственно развития. Например, обращаясь к статистике внесенным им законодательных инициатив за период с 2021 года по настоящее время: в 2021 году – 25; в 2022 году – 26; в 2023 году – 29[3]; в 2024 году – 27; в 2025 году – 106[4].

Традиционно к последней стадии законопроектной деятельности Правительства РФ относят этап направления законопроекта и материалов к нему в орган законодательной власти[5]. Действительно, процесс разработки оканчивается с момента подписания распоряжения Правительства Российской

---

[1] См.: *Кордик Д.Н.* Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 128.

[2] См.: Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / под общ. ред. М.Н. Ласточкиной. – М.: Издание Государственной Думы, 2012. С. 26.

[3] См.: Законопроектная деятельность в России: итоги 2020-2023, перспективы 2024. URL: https://lab.klplegal.ru/upload/3_3_Статистический_обзор_законотворчества_в_2020_2023_гг.pdf (дата обращения: 18.12.2025).

[4] Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД). - URL: https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzigd/3/XII?page=30 (дата обращения: 18.12.2025).

[5] См.: *Гаджимагомедов Г.А., Ивлев Г.П.* Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Норма, 2008. С. 61.

Федерации о внесении законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Председателем Правительства. Внесение его в парламент говорит о том, что «исполнительная власть сполна признает состоятельность предлагаемых законодательных решений на основе комплексных мероприятий по выработке эффективного нормативного регулирования, облеченного в форму закона»[1]. Кроме этого, обязательно согласие депутатов и членов Совета Федерации на предлагаемые законодательные нововведения. Значение стадии внесения законопроекта с учетом проделанной сложной работы структурами исполнительной власти невозможно переоценить. Разработку в таком случае стоит признать завершенной.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

- на особенности понимания права законодательной инициативы глав государств в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия влияет их статус в системе разделения власти. Президент России не входит ни в одну из ветвей власти. Президент Бразилии, кроме статуса главы государства, возглавляет исполнительную власть. Поэтому у последнего законодательная инициатива может быть исключительной, то есть, осуществляемой от его имени, и общей, – осуществляемой от имени исполнительной власти;

- в Российской Федерации нет понятия «приоритетности законодательной инициативы» главы государства, но она может быть установлена палатами Парламента РФ. В Бразилии иначе: законодательная инициатива главы государства является приоритетной, его законодательные инициативы рассматриваются в первоочередном порядке.

На наш взгляд, в целях повышения эффективности конституционно-правового регулирования реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации можно предложить законодательно закрепить

---

[1] См.: *Демаков Р.А.* Механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. М. 2015. С. 200.

приоритетность их рассмотрения, выделив для этого наиболее важные и значимые для общества и государства вопросы.

В то же время не по всем вопросам, отнесенным Конституцией РФ к полномочиям Президента РФ, можно установить такое право, так как отдельными правомочиями, например, в сфере обеспечения и защиты прав человека обеспечения суверенитета и др., обладают и иные органы. Но их деятельность во всех вопросах координирует Президент и для обеспечения выполнения этой функции он может быть наделен правом исключительной законодательной инициативы.

## 2.2. Органы высшей законодательной власти в Российской Федерации и Бразилии как субъекты законодательной инициативы

В Российской Федерации и в Федеративной Республике Бразилия федеральные органы законодательной власти представлены двухпалатными парламентами, что особенно характерно для федеративных государств, которыми и являются обе эти страны.

Согласно ст. 95 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации представляет регионы (субъекты РФ), а депутаты Государственной Думы избираются населением. В Бразилии Федеральный Сенат состоит из представителей двадцати шести штатов и федерального округа (субъектов федерации). Депутатов Палаты Национального Конгресса избирает население.

Парламенты России и Бразилии являются активными участниками законодательного процесса – процесса принятия законов. На них возложена реформирование законодательства с учетом изменяющихся общественных отношений.

В силу статьи 104 Конституции РФ законодательная инициатива принадлежит верхней палате — Совету Федерации, его членам — сенаторам Российской Федерации, а также, членам нижней палаты — депутатам

Государственной Думы. По сути, она принадлежит отдельным депутатам и группам депутатов. Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года, Совет Федерации и Государственная Дума участвуют в осуществлении законодательной инициативы, исходя из «принципа верховенства Конституции Российской Федерации и задач обеспечения соответствия ей законов и иных правовых актов (ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации)» [1]. Из этого следует обязанность всех участников законодательного процесса соблюдать установленную Конституцией Российской Федерации процедуру законотворчества.

Российские парламентарии активно используют это право. О способах его реализации говорится в Федеральном законе «О статусе сенатора Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который предусматривает, что и депутат Государственной Думы, и член Совета Федерации обладает правом законодательной инициативы в форме внесения законопроектов в Государственную Думу, а также поправок к ним. Группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предложения о поправках к Конституции Российской Федерации и пересмотре положений Конституции Российской Федерации (ст. 11)[2].

Депутаты Государственной Думы имеют право вносить инициативы по любому вопросу. Они являются самыми активными субъектами права законодательной инициативы. Несмотря на то, что у депутатов довольно высокая законотворческая активность, далеко не все эти законопроекты становятся законами. Например статистика законодательных инициатив, внесенных

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

[2] См.: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ "О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. 28.12.2025, № 505-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 2, ст. 74; 2025. № 52 (часть I), ст. 8292.

Депутатами Государственной Думы РФ говорит следующее: в 2021 году - 328; в 2022 году - 627; в 2023 году – 640[1]; в 2024 году – 125; в 2025 году - 514[2].

В то же время Государственная Дума перенасыщена законодательными инициативами, принадлежащими парламентариям. В специализированной литературе есть мнение, что «необходимо закрепить право законодательной инициативы за комитетами Государственной Думы и фракциями в случае, если это решение было коллегиально принято с соблюдением всех необходимых требований»[3].

Такое предложение, на наш взгляд, направлено не только на сокращение количества законодательных инициатив, но и на повышение их качества, что должно отразиться и на эффективности деятельности данного органа и самого законотворческого процесса. Серьезной проблемой остается возможность внесения законодательных инициатив, которые депутаты могут использовать для борьбы со своими оппонентами или приобретения дополнительных голосов избирателей.

В настоящее время комитеты и комиссии участвуют в законодательном процессе точечно, например, в соответствии со ст. 19 п. б Регламента Государственной Думы комитеты «осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой»[4]. Но, субъектами права законодательной инициативы они не являются.

Можно согласиться с мнением о необходимости закрепления обязательных требований к законопроектам, вносимым депутатами Государственной Думы. Например, «проводить правовую экспертизу законопроектов еще на стадии их внесения в Государственную Думу, а также предусмотреть возможность

---

[1] См.: Законопроектная деятельность в России: итоги 2020-2023, перспективы 2024. URL: https://lab.klplegal.ru/upload/3_3_Статистический_обзор_законотворчества_в_2020_2023_гг.pdf (дата обращения: 18.12.2025).

[2] Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД). URL: https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzigd/3/XII?page=30 (дата обращения: 18.12.2025).

[3] См.: *Иванов К.К.* Право законодательной инициативы и особенности ее реализации Депутатами Государственной Думы // Юридическая наука. 2012. № 2. С. 32.

[4] См.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 13.05.2025) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801; СЗ РФ. 2025. № 20, ст. 2400.

рассмотрения поправок к законопроектам в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы до рассмотрения их во втором чтении; установить возможность отзыва законодательной инициативы после принятия закона в первом чтении, чтобы увеличить производительность Парламента РФ (в настоящее время инициатор имеет право отозвать законопроект до рассмотрения его в первом чтении)»[1]. Такие меры действительно могут позволить повысить качество проектов законов и сократить их число.

Что же касается предложения обязать депутатов проводить предварительное исследование законопроекта на возможность его применения и актуальности[2], то эта инициатива представляется нам несколько спорной, потому что совсем неактуальные законы нет смысла вносить, можно говорить только о степени их актуальности. Что касается возможности их применения, то такую оценку на предварительном этапе давать также сложно.

Кроме депутатов Государственной Думы в свою очередь и сенаторы реализуют свое право законодательной инициативы, но менее активно: в 2021 году – 162; 2022 году – 230; в 2023 году - 216[3]; в 2024 – 58; в 2025 году - 209[4].

Конституция Бразилии также не считает Национальный конгресс коллегиальным органом законодательной инициативы. Право реализовать инициативу предоставляется любому члену и любой комиссии Палаты депутатов, Федерального сената или Национального конгресса (ст. 61). Но, в отличие от России, верхняя палата парламента в Бразилии — Федеральный сенат Бразилии не может как коллегиальный орган вносить законодательную инициативу. Этим он отличается от Совета Федерации, право которого вносить законопроект в нижнюю палату – Государственную Думу — закреплено в Основном законе РФ.

---

[1] См.: *Иванов К.А.* Право законодательной инициативы и особенности ее реализации депутатами Государственной Думы // Юридическая наука. 2012. № 2. С. 29-32.
[2] См.: Там же. С. 30.
[3] См.: Законопроектная деятельность в России: итоги 2020-2023, перспективы 2024. URL: https://lab.klplegal.ru/upload/3_3_Статистический_обзор_законотворчества_в_2020_2023_гг.pdf (дата обращения: 18.12.2025).
[4] Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД). URL: https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzigd/3/XII?page=30 (дата обращения: 18.12.2025).

Конституция Бразилии резервирует полномочия за некоторыми частными инициативами, которые другие органы не могут узурпировать. Парламентарии могут вносить поправки в проекты, если они не увеличивают ожидаемые расходы. Законодательная власть, следовательно, не может предложить законопроект по вопросу, который Конституция отнесла к ведению другой ветви власти или органа. Например, Конституция оставляет за главой исполнительной власти исключительную инициативу по внесению ряда законопроектов[1].

Законодательные полномочия Конгресса, в соответствии с федеральной Конституцией, можно разделить на три уровня: общий, исключительный и частный. Общие полномочия (статья 48) — это разработка законов с санкции Президента Республики и внесение поправок в Конституцию. Исключительные (статья 49) – по вопросам, по которым не нужна санкция Президента Республики и, следовательно, в отношении которых он не может применить право вето. К ним относится принятие международных договоров, которые влекут за собой серьезные обязательства перед национальным наследием Бразилии, или предложение о внесении поправок в Конституцию. Частные связаны с внутренними делами Палат, с вопросами, которые были делегированы им уставом или вопросами о ратификации актов исполнительной и судебной власти, иными вопросами, предусмотренными в федеральной Конституции. В этих случаях законодательная инициатива является параллельной и передается Генеральному Прокурору Республики в случае, «если речь идет о законах, касающихся прокуратуры и общего общественного защитника Союза, или касающихся Государственного прокурора»[2].

В статьях 52 и 89 Конституции Бразилии обозначены некоторые частные полномочия палат парламента, которые не всегда связаны с законодательным процессом. Однако они сами «принимают свой внутренний регламент[3] и

---

[1] См.: Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona / Antônio Augusto de Queiroz. – Brasíli---a, DF: DIAP, 2014.72 p. : il ; (Série Estudos Políticos). – P. 20.
[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).
[3] См.: Там же.

поддерживают исполнение решения Верховного Суда о признании закона неконституционным»[1].

Таким образом, Конституция Бразилии очень четко регулирует все вопросы, по которым законодательная власть обладает правом выдвижения законодательной инициативы.

В юридической литературе есть классификация законодательных инициатив, которые принято подразделять в зависимости от субъекта на индивидуальные и коллективные. В зависимости от вопроса, подлежащего регулированию, выделяют предложения о внесении поправки к Конституции, проекту, поправке, предложении по осуществлению надзора и контроля.

Так же, как и российский Парламент, Парламент Бразилии обладает обязанностью рассмотрения законодательных инициатив, исходящих от всех субъектов, обладающих подобным правом на федеральном уровне. Регламенты палат устанавливают различные способы обработки законодательных предложений в Сенате и Национальном Конгрессе. Каждое предложение, согласно его иерархии, инициативе и цели, имеет определенные правила обработки, такие как сроки, наличие кворума для обсуждения, рассмотрение в комиссиях, право вето.

Выделяется четыре срока: срочный, приоритетный, обычный и особый. Срочность не требует соблюдения многих формальностей для включения предложения в повестку дня. Однако не обходится без распространения текстов законопроектов, мнений комиссии и необходимости собрать кворум для обсуждения.

Существует три типа срочности: из-за особенностей самого вопроса, подлежащего правовому регулированию, по просьбе парламентариев и по просьбе президента Республики.

Постоянные комитеты Палаты депутатов выполняют важную функцию по рассмотрению законодательных инициатив, так они формулируют свое заключение по ним до того, как вопрос будет передан на пленарное заседание. В

[1] См.: Там же.

иных случаях они принимают решение, одобряя или отклоняя проекты законов, не передавать их на пленарное заседание Палаты[1]. Тем самым они значительно упрощают законодательный процесс и снимают лишнюю нагрузку с парламентариев.

Стоит отметить работу комиссии по совместному законодательству[2]. Через него Палата депутатов открывает гражданскому обществу возможность доступа к системе норм, составляющих правовую систему страны. Таким образом, гражданские организации и предприятия могут напрямую донести до парламента свое восприятие проблем, требований и потребностей реальной и повседневной жизни Бразилии.

Важное место в реализации законодательной инициативы Парламента играет Коллегия лидеров (большинства) в Национальном Конгрессе Бразилии, которая разрешает разногласия между партийными фракциями. Ее мнение имеет решающее значение для законодательного процесса, поскольку позволяет примирить различные интересы категорий, представленных в Палате представителей.

Таким образом, во многом конституционно-правовое регулирование реализации института законодательной инициативы в Российской Федерации и в Федеративной Республике Бразилия является схожим. Так, оба законодательных органа обладают собственным правом законодательной инициативы, а также и обязанностью рассматривать законодательные инициативы всех субъектов, обладающих подобным правом на федеральном уровне, в силу чего они участвуют в реализации всех элементов содержания института законодательной инициативы.

Тем не менее можно выделить и некоторые особенности. Так, реализация права законодательной инициативы индивидуально возможна, если речь идет о депутате Государственной Думы, сенаторе РФ; в Бразилии — любом члене

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: Там же.

Палаты Депутатов, любом члене Федерального сената, любом члене Национального Конгресса. Так и в коллегиальной форме – когда инициативу вносят несколько членов соответствующей палаты Парламента, что характерно как для России, так и для Бразилии.

Кроме того, у комитетов и комиссий в Парламенте Бразилии несколько более широкие полномочия, чем у российских, так как они могут отклонять законопроекты, не передавая их палатам.

### 2.3. Особенности реализации законодательной инициативы органами судебной власти в Российской Федерации и Бразильской Республике

Несмотря на множество сходных основополагающих принципов построения государств, Россия и Бразилия имеют значительно отличающиеся друг от друга системы судоустройства и судебного конституционного контроля, установленные основными законами двух стран и получившие свое развитие в федеральном и региональном законодательстве.

Следует согласиться, что «трудно переоценить значение судебного конституционного контроля, функционирование которого имеет решающее значение для обеспечения конституционного правопорядка и его непосредственной охраны»[1].

Конституция предоставляет также соответствующие полномочия в законодательном процессе судебной власти, которая имеет прерогативу вносить законопроекты по определенным вопросам. Органы судебной власти призваны действовать как для устранения упущений законодательного органа в регулировании конституционных прав, так и для исправления любых отклонений или несоблюдения правил в процессе разработки законодательства. Однако с самого начала следует отметить, что нормы, изложенные Конституцией

[1] См.: *Семеновский И.Д.* Основы судебного конституционного контроля и правоприменения в сфере федеративного устройства в России и Бразилии// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 44.

в отношении законодательного процесса, носят довольно общий характер и не сводятся к более подробным сведениям[1].

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации»[2] глава 7 Конституции РФ переименована и имеет название «Судебная власть и прокуратура».

В России «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства»[3], а «судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного производства, является Конституционный Суд РФ»[4].

В соответствии со ст. 71 (п. «г» и «о»), 118 (ч. 3) Конституции РФ «установление системы, порядка организации и деятельности органов судебной власти на федеральном уровне и всей судебной системы государства в целом относится к исключительному ведению Федерации. Высшими судебными органами в России являются Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ»[5].

Важную роль в понимании многих юридических вопросов, в том числе и связанных с законодательной инициативой, играют правовые позиции Конституционного Суда РФ. Поскольку в юридической литературе этот вопрос

---

[1] См.: Como são feitas as leis. URL: https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/menu/atividade-legislativa/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis. (дата обращения: 29.01.2025).

[2] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации»// СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 548.

[3] См.: Ст. 118 (ч. 3) Конституции Российской Федерации; ч. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1; СЗ РФ. 2025. № 52 (ч. I), ст. 8276.

[4] См.: ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2023, № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. 1), ст. 6118.

[5] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 04.10.2022, № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2022. 06 окт. № 0001202210060013.

широко представлен, ограничимся только упоминанием того, что сам Суд дал определение этого понятия и его правовой природы в своих решениях[1].

Особое значение для рассматриваемого нами вопроса имеет Постановление от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации», в котором Суд указал, что «содержание понятия «внесение законопроекта» не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта. Само принятие федерального закона обусловлено выполнением всеми участниками данного процесса своих обязанностей, прямо предусмотренных Конституцией РФ, либо проистекающих из логики конституционного регулирования. Из этого следует допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя»[2]. Таким образом, Конституционный Суд РФ указал на требования, которые должны быть соблюдены при реализации субъектами их права законодательной инициативы.

Что касается законодательной инициативы самого Конституционного Суда, то согласно ст. 104 Конституции РФ Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ имеют право законодательной инициативы только по

---

[1] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8.10.1998 № 118-О «По жалобе гражданки Голованової Людмилы Александровны о нарушении ее конституционных прав положением абзаца 1 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР «О милиции» / Постановление Конституционного Суда РФ от 27.02.2003 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Л. Верещака, В.М. Гладкова, И.В. Голышева и К.П. Данилова» / СЗ РФ. 2003. № 10, ст. 953; Определение Конституционного Суда РФ от 6.02.2003№ 34-О «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства государственного унитарного Новгородского авиационного предприятия об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2001 г. по жалобе этого предприятия на нарушение конституционных прав и свобод статьями 4 и 7 Закона Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" (извлечение) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.04.2025).

[2] См.: Постановление от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5371.

вопросам своего ведения. Это понятие отсутствует в конкретных законах, регулирующих конституционно-правовые статусы высших судов России[1].

Однозначного понимания «вопросов ведения» в научной литературе не представлено. Нередко как синонимы понятия «вопросы ведения» используются такие правовые категории, как компетенция, предмет ведения, права и обязанности, полномочия, юрисдикция, подведомственность и подсудность[2].

Т.Э. Шуберт считает, «что объектом права законодательной инициативы в связи с решениями судебных органов являются вопросы ведения высших судебных органов, выраженные в их компетенции, включающей подведомственность и подсудность им дел и задачи соответствующих видов судопроизводства»[3].

Близкой позиции придерживаются А.В. Кудряшова и Г.А. Мартьянова, которые дополняют: высшие суды могут вносить законопроекты «наряду с «вопросами судоустройства по всем вопросам, имеющим отношение к их деятельности»[4].

Н.Н. Карпов[5] и Н.Г. Стеничкин толкуют это понятие шире, распространяя его на все сферы. Последний, кроме того, считает, что необходимо «внести поправки и исключить из части 1 статьи 104 Конституции РФ … указание на вопросы ведения применительно к реализации данного права Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ». Иными словами, он «обуславливает

---

[1] См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2023, № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. 1), ст. 6118; Федеральный конституционный закон 5.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 14.07.2022, № 3-ФКЗ.) // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 550; 2022 № 29 (ч. 1), ст. 5200.

[2] См.: *Карулин И.А.* Специальное право законодательной инициативы судов Российской Федерации: вопросы определения правового содержания // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 131.

[3] См.: *Шуберт Т.Э.* Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 162.

[4] См.: *Кудряшов А.В., Мартьянов Г.А.* Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе // Юридическая мысль. 2007. № 6 (44). С. 78-82.

[5] См.: *Карпов Н.Н.* Законодательный процесс в Российской Федерации: учебник. М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 231 с.

необходимость развития идеи равноправного участия ветвей власти в законотворчестве»[1].

Однако, на наш взгляд, подобные изменения в Конституции РФ не нужны, поскольку компетенция органов судебной власти в России достаточно широка и определить понятие «вопросов ведения» это не поможет.

В работах А.С. Пиголкина[2] и Ю.А. Тихомирова[3] говорится о роли судебной власти в устранении недостатков и пробелов правового регулирования и значения для этого их права законодательной инициативы.

Действительно, судебные органы по роду своей правоприменительной деятельности владеют информацией о состоянии законодательства, включая пробелы и дефекты. Они обладают квалифицированным аппаратом, способным к подготовке качественных законопроектов. Отсутствие общего мнения относительно понятия «вопросов ведения» препятствует полноценному участию судебных органов в законотворческом процессе. Нужно отметить, что сами вопросы их ведения довольно широки. Поэтому юридическая наука и затрудняется дать четкое определение этого понятия.

На наш взгляд, для того чтобы определить, по каким вопросам суды могут наделяться правом законодательной инициативы, более целесообразным было бы разработать систему критериев. Например, по степени общественной важности или актуальности.

Т. Э. Шуберт предлагает создание отдельного аппарата в высших органах судебной власти для обеспечения реализации ими права законодательной инициативы[4]. На наш взгляд, штаты высших судов в настоящее время довольно велики, поэтому можем предложить следующий механизм: само предложение

---

[1] См.: *Стеничкин Н.Г.* Конституционно-правовое регулирование участия Верховного Суда Российской Федерации в законотворческом процессе: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пенза. 2020. С. 12.

[2] См.: Законотворчество в Российской Федерации: (научно-практическое пособие) / А.И. Абрамова, Т.В. Губаева, А.В. Мицкевич [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. М.: ООО Формула права. 2000. С. 337 – 387.

[3] См.: *Тихомиров Ю.А.* Судебная практика как источник права: сб. ст. / Б. Н. Топорнин, Э. Серверэн, К. Гюнтер и др. М., 2000. С. 13.

[4] См.: *Шуберт Т.Э.* Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 162.

должно формулироваться судьями на основе их практики; сопроводительные документы к нему могут быть основаны на документах, которые были подготовлены судьями-докладчиками, и стенограмме заседания.

Анализируя практику реализации высшими судебными органами Российской Федерации права законодательной инициативы, можно отметить, что Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ в настоящее время очень редко его используют. «Возможно, выходом из сложившейся неопределенной ситуации в понимании предметов ведения судебных органов могло бы послужить толкование ст. 104 Конституции РФ КС РФ, которое сняло бы все спорные моменты. Вместе с тем практика использования судами данного права показала, что высшие судебные инстанции истолковали понятие «предметы ведения судебных органов» в узком значении. Основное внимание судов при реализации права законодательной инициативы привлекают вопросы судебной системы и в целом судебно-правовой реформы. Очевидно, что по мере их разрешения число случаев законодательного инициирования со стороны судебных органов будет уменьшаться»[1].

Следует отметить, что Конституционный Суд участвует в законодательном процессе и не используя права законодательной инициативы. Так, он может по запросам Президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства, решать вопросы о соответствии Конституции РФ широкого круга нормативных правовых актов[2]. По сути он обладает правом «негативного законодательствования», поскольку на основании его решений из правовой системы Российской Федерации выводятся нормы, противоречащие ее Конституции. На основании положений ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» органы законодательной власти

---

[1] См.: *Омаров С.М.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 51; *Ашхотов З.А.* Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 43.

[2] См.: Федеральный конституционный закон от «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2023, № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. 1), ст. 6118.

обязаны в установленный в нем срок заполнить образовавшийся пробел новыми нормами, соответствующими федеральной Конституции[1].

Можно сказать, что это полномочие создает у Конституционного Суда РФ «косвенное право законодательной инициативы», так как принятие новых норм российского права является следствием реализации им своих функций. С одной стороны, Конституционный Суд остается за пределами законодательного процесса, с другой — в актах Конституционного Суда РФ могут быть установлены обязанности для федерального законодателя либо сформулированные правовые позиции, которые учитываются им при принятии законов или их совершенствовании.

Что касается осуществления законодательной инициативы Верховным Судом РФ, то кроме части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации вопрос о праве законодательной инициативы регулируется федеральным законом от 5.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)[2], в соответствии с которым это право он реализует по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения. Если обратиться к нормам вышеуказанного закона, то Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»[3] и другими федеральными законами. Исходя из статистики, Верховный суд за последний год внес 9 законопроектов[4].

---

[1] Там же.

[2] См.: Федеральный закон от 5.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 14.07.2022, № 3-ФКЗ.) // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 550; 2022 № 29 (ч. 1), ст. 5200.

[3] См.: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1; СЗ РФ. 2025. № 52 (ч. I), ст. 8276.

[3] См.: ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 №

[4] Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД). URL: https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzigd/3/XII?page=30 (дата обращения: 18.12.2025).

Переходя к рассмотрению вопроса об участии судебных органов Бразилии в законодательном процессе, следует отметить, что подробная регламентация системы судоустройства дана в самой Конституции Бразилии (гл. III разд. IV, состоящий из 8 секций, 38 статей и более 200 структурных единиц), что дает, по нашему мнению, представление о том, к ведению какого уровня власти относится данный вопрос[1].

Органами судебной власти в Бразилии являются Федеральный верховный суд, Национальный совет юстиции, Высший трибунал правосудия, федеральные областные трибуналы и судьи, трибуналы и судьи по избирательным делам, военные трибуналы и судьи, а также суды субъектов федерации. Этот факт свидетельствует о наличии принципа полисистемности, т. е. случаев, когда в государстве наличествует «несколько видов судебных систем, каждый во главе с высшим судебным органом»[2].

Принимая во внимание «традиционную» классификацию моделей конституционного контроля на европейскую (концентрированную) и американскую (диффузную)»[3], следует признать, что в основных чертах российская модель относится к первому виду данной классификации, а бразильская модель — ко второму (при наличии элементов первой).

А.А. Клишас, характеризует бразильскую систему как ««смешанную (гибридную)» форму, в которой «в той или иной комбинации сочетаются определенные черты, институционально присущие различным моделям судебного и квазисудебного контроля»[4]. В отличие от российской практики, суды субъектов бразильской федерации встроены в вертикаль судебной системы

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: Федерализм: теория, институты отношения: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 119.

[3] См.: *Павликов С.Г., Умнова И.А.* Конституционное право: учеб. пособие. М.: Юрайт, 2015. С. 469.

[4] См.: *Клишас А.А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 9.

Бразилии и получают свое закрепление в качестве ее составной части на конституционном уровне[1].

Несмотря на достаточно большое количество специализированных судов, отдельный орган конституционного контроля в Бразилии не был учрежден. В соответствии со ст. 102 Конституции Бразилии «первостепенным полномочием Федерального Верховного суда Бразилии является защита Конституции, контроль ее соблюдения. В том числе это происходит путем рассмотрения в первой инстанции дел о соответствии Конституции Бразилии федеральных законов, законов субъектов федерации и иных нормативных правовых актов, о спорах и конфликтах, возникающих между Союзом и штатами, Союзом и федеральным округом, а также между субъектами федерации»[2]. Как видим, его полномочия по осуществлению конституционного контроля схожи с теми, которые закреплены за Конституционным Судом РФ[3].

Защита и толкование Конституции осуществляется при помощи нескольких контрольных процедур, предусмотренных ст. 102, 103 Конституции, а также на основании специально принятых законодательных актов. К ним следует отнести:

«Прямое состояние неконституционности» (Acao direta de inconstitucionalidade— ADI), который является инструментом признания законов и иных нормативных актов противоречащими Конституции ex tunc (с этой поры) и erga omnes (навсегда);

«Декларативное состояние конституционности» (Acao declaratoria deco inconstitucionalidade — ADC) является инструментом для признания законов и иных нормативных актов соответствующими Конституции и устранения неопределенностей и разрешения споров при ее толковании;

---

[1] См.: *Семеновский И.Д.* Конституционные принципы федеративного устройства Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилия: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. С. 20-21.

[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[3] *Семеновский И.Д.* Особенности конституционного контроля и правоприменения в сфере федеративного устройства в России и Бразилии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 45.

«Состояние неконституционности по причине правового пробела» (Acao direta de inconstitucionalidade por omissao — ADO) — инструмент оценки действий законодательных и (или) исполнительных органов власти федерации и (или) штатов на предмет осуществления ими своих полномочий, направленных на создание нормативно-правовых условий для эффективной реализации конституционных положений, а также возможного временного правового регулирования до устранения соответствующих правовых пробелов;

«Заявление о несоблюдении фундаментальных предписаний (Arguicao de descumprimento de preceito fundamental — ADPF) — дополнительный инструмент контроля за соблюдением конституционных принципов и предписаний, включая возможность проверки принятых до вступления в силу Конституции Бразилии 1988 г. нормативных правовых актов трех уровней власти при отсутствии других действенных средств разрешения правовых споров.

Помимо Конституции Бразилии регламентация названных, а также иных конституционно-правовых процедур, дополнительно предусмотрена специально принятыми законами о рассмотрении конституционности актов от 10 ноября 1999 г.[1] и от 3 декабря 1999 г.[2], а также Внутренним уставом Федерального верховного суда Бразилии от 27 октября 1980 г. с учетом десятков последующих изменений[3]. Все процессуальных функции и действия определены в них очень детально.

Таким образом, Федеральный верховный суд Бразилии так же, как и Конституционный Суд РФ, обладает правом «негативного законодательствования» и «косвенным правом законодательной инициативы». Но у него наблюдается большая вариативность действий.

---

[1] См. Lei № 9.868, de 10 de novembro de 1999. – URL: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9868&ano=1999&ato=358o3ZE9keNpWT227 (дата обращения: 15.01.2025).

[2] См. Lei № 9.882, de 3 de dezembro de 1999. – URL: https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104103/lei-9882-99 (дата обращения: 15.01.2025).

[3] См. Regimento interno do Supremo Tribunal Federal. – URL: https://www.verbojuridico.com.br/vademecum/REGIMENTO%20STF.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

Судебные системы штатов организовываются на основании ст. 125 Конституции Бразилии. Отмечается, что «компетенция соответствующих судов устанавливается конституциями штатов и специально принимаемыми законами о судебной системе штатов»[1]. К их компетенции относится, в том числе, рассмотрение дел о соответствии конституциям штата законов штатов или муниципальных правовых актов, принятых на соответствующей территории.

Учитывая изложенное, полагаем, что можно не согласиться с мнением Т.М. Бобровой, что в Бразилии нет «специального вида судопроизводства для осуществления конституционного правосудия»[2].

В практике Федерального верховного суда Бразилии есть дела, затрагивающие вопросы реализации права законодательной инициативы в стране. Так, его решением ADI 486 (2006)[3] было признано «не соответствующим Конституции Бразилии положение ст. 62 Конституции штата Эспириту-Санту, предусматривающее более высокий порог квалифицированного большинства голосов (4/5) от общего числа депутатов законодательного органа штата для принятия предложений об изменении его Конституции, чем это предусмотрено для аналогичной процедуры на федеральном уровне (3/5) в соответствии со ст. 60 Основного закона Бразилии»[4]. Решение было обосновано тем, что «установленный в Конституции штата порог квалифицированного большинства практически исключает возможность ее изменения законодательным органом штата»[5].

В качестве примера можно привести решение Федерального верховного суда Бразилии об урегулировании правотворческого процесса штатов. Конституция Бразилии (ст. 61) устанавливает, что «право законодательной инициативы по определенному кругу вопросов относится к исключительной

---

[1] См., например: Lei complementar Estado do Rio Grandedo Norte. 1999. № 165; Lei complementar Estado de Minas Gerais. 2001. № 59.

[2] См.: *Боброва Т.М.* Организационно-правовая форма осуществления конституционного правосудия в Федеративной Республике Бразилия // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей. – Томск, 2015. – С. 92 – 94.

[3] См.: Acao direta de inconstitucionalidade 486-7 (2006) Distrito Federal. – URL: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14700473 (дата обращения: 15.01.2025)

[4] Там же.

[5] Там же.

компетенции Президента»[1], что в толковании Федерального верховного суда Бразилии фактически означает «закрепление только за губернаторами штатов права законодательной инициативы по аналогичному кругу вопросов на региональном уровне»[2].

Важно подчеркнуть «общую значимость роли высших органов судебного конституционного контроля для стабильного функционирования федеративных государств»[3].

Как отмечает Паулу Роберту Барбоса Сантос, в случае решения спорных ситуаций в федерации «каким-либо другим способом, отличным от вмешательства посредством конституционного суда, такую систему нельзя назвать федеративной... без признания права этого органа на решение конфликтов ни одна федерация не может существовать»[4].

Конституция Бразилии определяет вопросы, по которым Федеральный верховный суд Бразилии имеет право реализовать инициативу в виде дополнительного закона о статусе магистратуры (ст. 93); закона о создании и упразднении должностей и установления вознаграждения за их вспомогательные услуги, также закона, о внесении поправок в число членов нижестоящих судов, предоставлении субсидий своим членам, включая суды нижней инстанции, вспомогательные службы, с которыми они связаны[5].

Что касается Высшего трибунала правосудия, то ст. 99.1 Конституции дает ему право вырабатывать свои бюджетные предложения при соблюдении ограничений, одинаково установленных для других ветвей власти законом о

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: *Семеновский И.Д.* Особенности конституционного контроля и правоприменения в сфере федеративного устройства в России и Бразилии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 47.

[3] Там же. С. 48.

[4] См.: *Сантос Паулу Роберту Барбоса*. Федерализм: условия для возможности образования и основные характеристики //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4. С. 561–568.

[5] *Da Silva Jost Afosto*. Curso de direito constitucional positive. – 2005. – p. 524. https://estudeidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/josc3a9-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional-positivo-2005.pdf (дата обращения: 25.05.2025).

бюджетных директивах. Эти предложения направляются Председателями Федерального верховного суда и Высших трибуналов при их одобрении.

Регламент Палаты депутатов устанавливает общие правила для реализации законодательной инициативы судебными органами в Бразилии.

Следует отметить, что кроме судебных органов, правом законодательной инициативы в Федеративной Республике Бразилия наделен Генеральный прокурор этой страны (ст. 61 Конституции Бразилии)[1]. Конкретные вопросы, по которым может вносить законопроекты Прокуратура, в Конституции Бразилии не закреплены. Данный орган не может предлагать законопроекты по вопросам, отнесенным к исключительной законодательной инициативе Президента Республики (как и все остальные субъекты законодательной инициативы в Бразилии).

Так же, как и в России, Генеральная прокуратура Федеративной Республики Бразилия не относится ни к одной из ветвей государственной власти. Иначе говоря, организация и деятельность прокуратуры достаточно полно урегулированы в Конституции Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г. (секция I главы IV, ст. 127-130). Исходя из смысла норм Конституции, Прокуратура Бразилии может вносить законопроекты согласно закрепленным в Конституции Бразилии ее функциям.

Систему прокуратуры Федеративной Республики Бразилия можно представить в виде двух звеньев: прокуратуры Союза и прокуратуры штатов. Высшим звеном является прокуратура Союза, которая состоит из федеральной прокуратуры; прокуратуры по трудовым делам; военной прокуратуры; прокуратуры федерального округа и территорий. Прокуратура представляет собой единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором.

На наш взгляд, целесообразным было бы наделение правом законодательной инициативы на федеральном уровне Генерального прокурора

[1] См: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

Российской Федерации по вопросам его ведения. Данные вопросы можно предложить определить в соответствии с критериями, которые мы предлагали выше для судебных органов. Кроме того, можно предложить заимствовать опыт Бразилии и указать перечень вопросов, по которым прокурор не может выступать с законодательной инициативой. Например, вопросы исключительной законодательной инициативы Президента. Это может способствовать повышению качества исполнимости законов и защита государственных интересов через своевременное обновление законодательства.

Подчеркнем, что наличие права законодательной инициативы у судебных органов и органов прокуратуры соответствует принципу разделения властей и принципу сдержек и противовесов в правовом, демократическом государстве. Здесь следует согласиться с Д.А. Кучерявцевым: «в федеративном государстве важнейшее значение имеет принцип единства системы государственной власти, который, в том числе, предполагает тесное и слаженное функционирование всего государственного механизма разных уровней, учитывая общие цели и задачи государственной власти»[1].

На основе вышеизложенного можно сделать ряд выводов.

Высшие судебные органы России могут вносить законодательную инициативу в Парламент только по вопросам «своего ведения». В Бразилии высший судебный орган в реализации законодательной инициативы не ограничен, исключение составляют вопросы, связанные с исключительной законодательной инициативой главы бразильского государства.

В законодательстве России нет официально установленного понятия «вопросы ведения». Существует много точек зрения, что к ним относится. На наш взгляд, необходимо внести в законодательство официальное понятие «вопросы ведения», под которыми нужно понимать вопросы, относящиеся к деятельности как самих судов, так и осуществления ими своих функций, которые предусмотрены в законодательстве. В отношении Конституционного Суда РФ

---

[1] См.: *Кучерявцев Д.А.* Осуществление права законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. СПб, 2017. С. 67.

они должны устанавливаться, исходя из его основных задач, таких как защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина; обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны.

Предметы ведения Верховного Суда РФ должны основываться на его роли как высшего судебного органа по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства, а также осуществляющим в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дающим разъяснения по вопросам судебной практики.

Таким образом, можно рекомендовать закрепление в законодательстве Российской Федерации критериев определения вопросов, относящихся к ведению судебных органов с точки зрения возможности осуществления ими права законодательной инициативы, а также закрепить запрет для этих органов выступать с законодательной инициативой по тем вопросам, которые относятся к исключительному ведению иных органов. Именно это, на наш взгляд, будет соответствовать принципу разделения властей и единообразной реализации государственной политики во всех сферах общественной жизни, т.е. специальной законодательной инициативе.

Кроме этого, можно разделить предметы ведения судебных органов на связанные с организацией деятельности судебной власти и связанные с процедурой оправления правосудия.

На наш взгляд, вполне целесообразным является закрепление права законодательной инициативы за Генеральным прокурором Российской Федерации в рамках вопросов ведения с учетом тех предложений, которые были высказаны нами в отношении права законодательной инициативы органов судебной власти.

# Глава III. Тенденции развития института законодательной инициативы в Российской Федерации и Бразильской Республике

## 3.1. Формы реализации права законодательной инициативы в Российской Федерации и в Бразильской Республике

В современных условиях интенсивного законотворчества, вызванного многообразием «законодательных инициатив», большое значение приобретает выявление действительной потребности в принятии конкретного законодательного акта. Определенную роль в этом призвана играть технология эффективного использования феномена идеи законопроекта. Познание специфики данного явления применительно к законотворческой практике является мало исследованной, а потому актуальной задачей современной правовой науки[1].

Решение вопроса о формах реализации законодательной инициативы и особенностях порядка осуществления каждой из них является одной из актуальных проблем для конституционного права любого государства. Россию и Бразилию в этом аспекте объединяет то, что это два федеративных государства, а значит, правом законодательной инициативы обладают те субъекты, которых нет в странах с унитарной формой устройства.

В первую очередь, необходимо определиться с самим понятием «форма реализации права законодательной инициативы». В законодательстве РФ ее четкого определения нет. На основании норм российского права можно сделать вывод, что это возможность четко установленных субъектов, наделенных правом законодательной инициативы, обратиться в орган законодательной власти с конкретным готовым продуктом – законопроектом. Это означает, что во всех случаях в законодательный орган должен быть представлен текст проекта закона, который предполагает надлежащее структурирование помещаемого в него нормативного материала, логическую последовательность его изложения, ясность и лаконичность языка, использование единой терминологии. Четко требуется обозначить субъектов, на которых законодательный акт

[1] См.: *Абрамова А.И.* Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 65.

распространяет свое действие, правильно определить соотношение предусмотренных им прав и обязанностей.

Принимая во внимание Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации», в котором Суд указал, что «содержание понятия «внесение законопроекта» не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта»[1], можно утверждать, что к нему должна прилагаться необходимая документация, подтверждающая необходимость принятия данного закона и соответствия представленного проекта его целям.

Регламентом нижней палаты Парламента РФ предусмотрено внесение в нее только готового законопроекта. Определены формы таких проектов в ч. 2 ст. 104 Основного закона РФ, ст. 104 Регламента Государственной Думы РФ и ст. 140 Регламента Совета Федерации[2]:

- внесение проектов законов об изменении Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов;

- законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

- поправок к законопроектам.

На наш взгляд, научное определение понятия «форма реализации законодательной инициативы» не может строиться только на основании положений законодательства. Тем более что в указанных нормах само оно не поясняется. В словарях русского языка слово «форма» определяется как

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5371.

[2] Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ" (в ред. от 13.05.2025) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801; СЗ РФ. 2025. № 20, ст. 2400.

«средство внешнего выражения», «способ осуществления», «внешний вид».[1] С этой точки зрения законопроекты и поправки к ним, действительно, можно считать таковой.

В юридической литературе различают законопроект и законодательное предложение. В отношении законодательного предложения есть разные точки зрения[2]. Д.А. Кучерявцев и И.А. Дубов полагают, что законодательное предложение в отличие от законопроекта, «имеет более общий, менее детализированный характер»[3]. В большинстве случаев его «воспринимают как идею, концепцию будущего закона»[4], т.е. законодательное предложение «отличается более облегченной формой реализации (например, может быть сделано в устной форме)»[5]. Д.А. Кучерявцев отмечает, что «законодательное предложение побуждает парламент принять меры для разработки законопроекта, но не побуждает начать законодательный процесс»[6].

«… Цель законодательной инициативы состоит в возбуждении законодательного процесса, а цель осуществления права на внесение поправки к законопроекту — предложение подхода по неконцептуальной корректировке уже внесенного и рассматриваемого парламентом проекта закона»[7], — констатирует Д.А. Кучерявцев. По этой причине он предлагает не считать внесение поправки к законопроекту формой законодательной инициативы.

А.И. Абрамова, напротив, придает большое значению законодательному предложению как форме реализации законодательной инициативы, поддерживая тем самым депутатов как субъектов, которые не располагают возможностью

---

[1] См.: Толковый словарь С.И. Ожегова. – М.: Русский язык. – 1989.

[2] См.: *Рамазанова Э.Т.* Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 23 с.

[3] См.: *Дубов И.А.* Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. № 10. С. 27-35.

[4] См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии научно-практическое пособие / отв. ред. Р.В. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 89.

[5] См.: *Лебедев В.А.* Законодательная инициатива – стадия законодательного процесса в Российской Федерации: монография / В.А. Лебедев, Н.В. Ройзман. Челябинск: ИИУМЦ Образование, 2010. С. 23.

[6] См.: *Кучерявцев Д.А.* Осуществление права законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2017. С. 57.

[7] Там же. С. 49.

самостоятельно подготовить законопроект. При этом она считает, что «порядок внесения для законодательного предложения должен быть упрощенным»[1]. Исследователь отмечает: «тот факт, что идея создания закона реализуется в современной нормотворческой практике только в виде законопроекта, существенно затрудняет и одновременно обедняет процесс нормотворчества»[2].

Можно согласиться с приведенным мнением ученого: законодательное предложение – более оперативная и простая форма, чем готовый и оформленный по всем правилам законопроект. Тем не менее отличие законодательного предложения от законопроекта состоит еще и в том, что первое носит общий характер, а последнее — конкретизированный. Подобная точка зрения полностью разделяется в отечественной юридической литературе[3].

Порядок внесения законодательного предложения не урегулирован в отечественном законодательстве в качестве формы реализации законодательной инициативы. Однако некоторые нормативно-правовые акты содержат упоминания о законодательных предложениях.

Например, в ст. 25 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 29 декабря 2022 г.) «Об использовании атомной энергии»[4] указано, что «…органы государственного регулирования безопасности в пределах своей компетенции обладают полномочиями вносить на рассмотрение в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения по разработке законов по вопросам обеспечения безопасности при использовании атомной энергии…».

В ст. 31 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской

---

[1] См.: *Абрамова А.И.* Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 18.

[2] Там же.

[3] См.: *Шукуров Н.Г.* Законодательная инициатива – одна из стадий законодательного процесса // Юридические науки. 2009. № 2. С. 30; *Лупандина О.А.* Правотворческий процесс и законодательный процесс: соотношение понятий // Таврический научный обозреватель. 2016. № 6 (11). С. 109.

[4] См.: Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в ред. от 31.07.2025, № 342-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 48, ст. 4552; СЗ РФ. 2025. № 31, ст. 4696.

Федерации»[1] сказано, что он может «…обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации…».

Аналогично в ст. 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Счетной палате Российской Федерации»[2] говорится: «Счетная палата в пределах своей компетенции вправе инициировать перед субъектами права законодательной инициативы предложения о совершенствовании бюджетного законодательства Российской Федерации и развитии финансовой системы Российской Федерации, а также участвовать в законопроектной деятельности государственных органов».

Реализация права законодательной инициативы предполагает официальное предъявление правомочному органу парламента иным полномочным субъектом законопроекта. Не каждый субъект конституционных правоотношений обладает необходимыми ресурсами, чтобы разработать законопроект.

Основываясь на материалах, рассмотренных в первом параграфе первой главы данного диссертационного исследования, мы можем сказать, что, действительно, целью законодательной инициативы первоначально является начало законодательного процесса по урегулированию определенных отношений. Но более важным оказывается стремление довести его до логического конца – принять необходимый законопроект, отвечающий целям и задачам правового регулирования. Внесение поправок к законопроекту, который уже находится в стадии обсуждения, является важным фактором, влияющим на качество будущего закона. Кроме того, предлагаемая к законопроекту поправка

---

[1] См.: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 29.05.2023, № 2-ФКЗ) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011; СЗРФ. 2023. № 23 (ч. I), ст. 3998.

[2] См.: СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; СЗ РФ. 2022. № 29, ст. 5304.

может по содержанию вносить в него что-то абсолютно новое и исходить от иного субъекта, который таким образом реализует и свое право.

Поэтому можно сказать, что законодательное предложение, безусловно, имеет значение для реализации законодательной инициативы, поскольку оно тоже содержит определенную идею правового регулирования и направлено на инициирование законодательного процесса.

Особенностью этой формы является то, что субъект законодательной инициативы выделяет один или несколько взаимосвязанных аспектов общественных отношений, требующих, на его взгляд, законодательного урегулирования, но не дает конкретных предложений, оформленных единым «законообразным» документом. Следовательно, он дает общий контур для дальнейшего создания законопроекта. Возникает вопрос о том, кто может внести законодательное предложение, ведь в законодательстве имеются только точечные возможности его реализации. Обратим внимание: законодательное предложение никогда не сможет заменить реализацию права законодательной инициативы в форме внесения готового законопроекта, отвечающего всем предъявляемым к нему требованиям. Иными словами, его можно назвать предварительной формой реализации законодательной инициативы.

Дискуссионным остается вопрос о том, можно ли считать внесение предложений о поправках к Конституции Российской Федерации формой реализации законодательной инициативы. Однозначного мнения в юридической литературе по этому вопросу тоже нет.

Можно рассмотреть две точки зрения. Есть мнение, что «это отдельная форма осуществления права законодательной инициативы»[1]. Однако другие исследователи его не разделяют. Например, Д.А. Кучерявцев считает, что подобные действия таковой не являются, «поскольку Конституция РФ и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации являются по своей юридической природе особыми, учредительными нормативными правовыми актами, следовательно, и процесс их принятия относится к учредительному

[1] См.: *Арзамасов Ю.Г.* Реализация права законодательной инициативы в современной России: правовая регламентация, проблемы, практика // Государство и право. 2018. № 5. С. 8.

процессу. Соответственно, процесс внесения проектов российских законов о поправках к Конституции РФ и внесение предложений о пересмотре ее положений не может быть признан формой осуществления права законодательной инициативы»[1].

Действительно, по порядку внесения изменений российская Конституция РФ считается *жёсткой*, исходя из содержания положений ст. 134 и ст. 135. В Конституции РФ выделяются субъекты, которые обладают правом выступать с инициативой о ее изменении и предлагать конкретные их варианты.

При этом одним законом РФ о поправке к Конституции охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста, а соответствующий закон получает наименование, отражающее суть данной поправки.

С момента вступления в юридическую силу по итогам всенародного голосования в 1993 году в Конституцию РФ было внесено несколько блоков содержательных поправок (в 2008 г., в феврале и в июле 2014 г., и в 2020 г.). Эти факты демонстрируют реальность реализации законодательной инициативы в данной форме.

На наш взгляд, предложения о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации, конституции и уставы ее субъектов надо считать формой реализации законодательной инициативы, так как здесь присутствуют такие факторы как законодательная идея и инициирование законодательного процесса. Тот факт, что речь идет об изменении «особых учредительных нормативно-правовых актов» предопределяет только особые требования к осуществлению данной формы законодательной инициативы, которые мы указали выше.

Следует отметить, что в ст. 143.1. Регламента Совета Федерации предусмотрена возможность общественного обсуждения законопроекта, после проведения которого его текст повторно представляется в данную палату высшего законодательного органа Российской Федерации для рассмотрения. В юридической литературе есть мнение, что принятие нового текста, согласно

---

[1] См.: *Кучерявцев Д.А.* Осуществление права законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2017. С. 48.

этому положению Регламента, считается формой осуществления законодательной инициативы. Общественное обсуждение является формой участия населения в законотворческом процессе. Но, в России нормативно не закреплена народная законодательная инициатива. Поэтому с приведенным выше мнением сложно согласиться. Тем не менее, если она будет установлена в законодательстве, то можно будет с полной уверенностью утверждать, что в этом случае, повторное внесение в Совет Федерации законопроекта будет являться еще одной формой реализации права законодательной инициативы.

Таким образом, основываясь на законодательстве Российской Федерации и анализе юридической литературы, можно вывести следующие формы реализации законодательной инициативы в России: законодательная инициатива, оформленная в виде законопроекта; законодательная инициатива в форме идеи правового регулирования; законодательная инициатива по изменению учредительных нормативно-правовых актов, осуществляющаяся в соответствии с особыми требованиями; законодательная инициатива, выдвигаемая в ходе осуществления стадий законотворческого процесса. При этом указанные формы могут пересекаться друг с другом. Например, изменения в Конституцию могут быть предложены в качестве идеи, а могут быть предложены и виде законопроекта.

В Бразилии формы реализации законодательной инициативы представлены возможностью принятии актов различного рода – простых и дополнительных законов, поправок к Конституции, делегирующих законов, актов о временных мерах, законодательных декретов, резолюций. Члены палат Конгресса, Президент Республики, Федеральный Верховный суд, высшие трибуналы, Генеральный прокурор Республики и граждане Республики в случаях, предусмотренных конституцией, вносят дополнительные и простые законы. Проекты делегирующих законов представляются главой Бразильского государства. Организация судебной власти и прокуратуры, вопросы продвижения по службе и гарантии членов судов и прокуратуры, вопросы гражданства и иные вопросы, четко прописанные в бразильском законодательстве, не могут являться предметом делегированного

законодательства. В принятой резолюции о делегировании полномочий Президенту Республики Национальным Конгрессом устанавливаются ее предмет и срок[1]. В отличие от иных субъектов глава бразильского государства обладает исключительным правом законодательной инициативы, то есть вносит законопроекты, которые не могут вносить иные субъекты. В отличие от России конституционным законодательством Бразилии предусмотрена народная законодательная инициатива (§ 2 ст. 61 конституции Бразилии[2]).

Верхняя Палата Бразильского Конгресса — Сенат выполняет свою законодательную функцию с помощью различных типов законодательных предложений, которые могут быть представлены в форме:

- предлагаемой поправки к Конституции;

- дополнительного законопроекта, который имеет целью регулирование положений федеральной Конституции и требует санкции Президента Республики;

- обычного законопроекта, предназначенного для регулирования вопросов, относящихся к компетенции законодательной власти, и требующего санкции Президента Республики;

- проекта законодательного декрета, предназначенного для регулирования вопросов, находящихся в исключительной компетенции законодательной власти, и поэтому не требующего санкций Президента Республики;

- проекта резолюции, направленной на регулирование вопросов, находящихся в исключительной компетенции Федерального сената, а также отменяющего президентскую санкцию;

- заявки, направленной на то, чтобы запросить принятие некоторых мер, связанных с законодательной или надзорной функцией Сената, таких как созыв министра для его выступления в Сенате; направление просьбы о предоставлении информации министрам.

---

[1] См.: Иностранное конституционное право / под ред. проф. В. В. Маклакова. М.: Юристъ, 1996. С. 92.

[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

Есть еще один важный инструмент в законодательной работе бразильского парламента — поправка, которая предназначена для изменения содержания одного из вышеупомянутых предложений в ходе их обработки.

При этом различные законодательные инициативы должны вноситься в предложенную для каждой из них форму, и их формулировка должна соответствовать правилам, изложенным в дополнительном законе № 95 от 26 февраля 1998 года, который предусматривает разработку, написание, изменение и консолидацию законов. Как видно из его содержания, в упрощенном виде эти предложения в основном состоят из трех частей:

- презентации (эпиграф, меню и преамбула);

- текста самого закона, который переводит идею парламентария;

- обоснования, содержащего причины, по которым депутат считает, что его законопроект должен быть рассмотрен и принят.

Что касается поправок к Конституции Бразилии, то кроме ее норм, они регулируются и Регламентом Национального Конгресса. Поправки к Конституции Бразилии обсуждаются на совместном заседании (ст. 36, 37 Регламента). В частности, Регламент регулирует процедуру рассмотрения поправок к Конституции Бразилии (статья 72)[1].

В документе обозначены вопросы, по которым нельзя выдвигать законодательную инициативу ни в какой форме. Это поправки, ведущие к упразднению: федеративной формы государства; прямого, тайного, всеобщего и периодически проводимого голосования; разделения властей; личных прав и гарантий. Содержание какого-либо предложения отвергнутой поправки или поправки, признанной недействительной, не может быть предметом новой поправки в течение одной и той же законодательной сессии (§ 4,5 ст. 60 Конституции Бразилии)[2]. В Российской Федерации подобный запрет также существует.

---

[1] См.: Resolução Congresso Naciona1/1970. URL: https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao (дата обращения: 10.12.2024).

[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

Члены палат Конгресса, Президент Республики, Федеральный Верховный суд, высшие трибуналы, Генеральный прокурор Республики и граждане Республики в случаях, предусмотренных Конституцией, вносят дополняющие и простые законы. Проекты делегирующих законов представляются главой Бразильского государства. Организация судебной власти и прокуратуры, вопросы продвижения по службе и гарантии членов судов и прокуратуры, вопросы гражданства и иные вопросы, четко прописанные в бразильском законодательстве, не могут являться предметом делегированного законодательства. В принятой резолюции о делегировании полномочий Президенту Республики, Национальным Конгрессом устанавливаются ее предмет и срок. В отличие от иных субъектов, глава бразильского государства обладает исключительным правом законодательной инициативы, то есть вносит законопроекты, которые не могут вносить иные субъекты[1].

В Бразилии ст. 60 Конституции предоставляет «право законодательной инициативы по изменению Конституции не менее чем 1/3 членов Палаты депутатов или Федерального сената, Президенту Республики, более чем половине законодательных собраний федеральных единиц, которые должны принять соответствующее решение относительным большинством своих членов»[2].

В Бразильской юридической литературе наибольшее внимание уделяется реализации народной законодательной инициативы. Отмечается, что, согласно законодательству этой страны, очень много оговорок относительно самой реализации законодательной инициативы. Поэтому «никто на самом деле не обладает общей инициативой. Назначение действительно лишь в той мере, в какой оно означает возможность предлагать новый закон по любому вопросу (за исключением зарезервированных вопросов), поскольку обладатели

[1] См.: Там же.

[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

зарезервированной инициативы, за исключением Президента Республики, имеют инициативу только по вопросу, зарезервированному для них»[1].

Таким образом, форма, в которой может быть реализована законодательная инициатива, может зависеть также от ее субъекта и вопроса, относительно которого она предлагается.

В Бразилии действует Органический (дополнительный) закон № 9709 от 18 ноября 1998 года, который регулирует исполнение положений пунктов 1, 2 и 3 статьи 14 федеральной Конституции Бразилии, пункт 3 этой статьи, содержит информацию о народной законодательной инициативе.

В Дополнительном законе (ст. 13) закреплено, что «народная инициатива выражается в представлении законопроекта в Палату депутатов, подписанного как минимум одним процентом национального электората, распределенного как минимум по пяти Штатам, причем, включающего, не менее трех десятых процентов избирателей каждого из них. В § 1 указано, что законопроект, внесенный на основании народной инициативы, должен ограничиваться одним предметом. А в § 2 – что он не может быть отклонен по той причине, любых нарушений законодательной или редакционной техники, исправление которых должна обеспечить Палата депутатов. Статья 14 закона № 9709 от 18 ноября 1998 года устанавливает, что «палата депутатов, проверяя соответствие требованиям, изложенным в статье 13 и ее параграфах, учитывает предложения народной инициативы в соответствии с нормами внутреннего регламента»[2].

Дополнительные законы — это законы, которые, как следует из названия, предназначены для «дополнения» Конституции. Однако эта природа мало проливает свет на ее сущность или материальное содержание. Однако указанный термин мало информативен, поэтому по отношению к названным законам часто используется термин «органические». Этот институт был заимствован бразильским правом из французского через португальское.

---

[1] См.: *Ferreira Filho, Gonçalves Manoel. Do Processo Legislativo.* São Paulo: Saraiva, 1995, p. 203.

[2] Lei Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998 // https://planalto.gov.br/ccIVIL_03/leis/L9709.htm (дата обращения: 10.04.2025).

Во французской нормативной системе органические законы с 1875 года обозначали законы, касающиеся организации государственных властей, придающие полноту конституционным нормам[1]. Конституция Бразилии 1946 года установила, что органический закон – это «дифференцированный» закон[2]. Статья 67, касающаяся инициативы законов, в § 8 предусматривает, что «проекты органических законов, Конституции и законопроектов кодексов или законопроектов о внесении изменений в кодексы будут внесены в комитеты, и их рассмотрение будет осуществляться в установленные сроки»[3]. Однако в ней не определяется, в каких случаях следует редактировать эти органические законы. Только после поправки к Конституции № 1 от 2 сентября 1961 года была предусмотрена конкретная ситуация, которая должна была быть урегулирована органическим законом. Конституция 1967 года устанавливает требования к принятию органических законов и вопросы, по которым они могут быть приняты[4].

По словам Гая Тацита, «различие между органическим законом и обычным законом характеризуется определенным требованием утверждения первого из них абсолютным большинством»[5].

Таким образом, причина существования органического закона заключается в том, что учредительный законодатель понимает, что определенные вопросы, несмотря на очевидную важность, не должны регулироваться в самой федеральной Конституции, поскольку это может привести в дальнейшем к

---

[1] См.: Curso de processo legislativo. Volume 1. URL: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/319_arquivo.pdf (дата обращения: 10.04.2025).

[2] См.: Конституция Бразилии 1946 г. // Официальный сайт Правительства Федеративной Республики Бразилия. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm (дата обращения: 10.04.2025) (документ утратил силу).

[3] Там же.

[4] См.: Конституция Бразилии 1967 г. // Официальный сайт Правительства Федеративной Республики Бразилия. URL: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1967-01-24;1967 (дата обращения: 10.04.2025) (документ утратил силу).

[4] Там же.

[5] См.: Curso de processo legislativo. Vol. 1. URL: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/319_arquivo.pdf (дата обращения: 10.04.2025).

внесению в нее в будущем поправок. Хартия 1988 года довольно обширна в отношении этого требования, оставляя за собой широкий набор тем, которые могут быть установлены только с помощью дополнительных законов.

Бразилия имеет разнообразный спектр законов, регулирующих отношения между людьми, полномочия и обязанности государства и должных лиц, индивидуальные и коллективные права и т.д. Существует несколько видов законов которые составляют бразильскую нормативную систему.

В настоящее время органические законы в Бразилии могут быть приняты по достаточно широкому спектру вопросов: от регулирования различных трудовых отношений, установления стандартов сотрудничества между Союзом и Штатами, федеральным округом и муниципалитетами с целью обеспечения баланса развития и благосостояния на национальном уровне; вопросов применении Вооруженных сил до установления единого режима сбора налогов и взносов союза, штатов, федерального округа и муниципалитетов[1].

Кроме того, в бразильской юридической литературе называются и другие серьезные пробелы, которые необходимо устранить, несмотря на отсутствие или неполноту дополнительных законов, необходимых для регулирования Конституции; многие законы были приняты без необходимости обсуждения или признаны неконституционными и, следовательно, необходимо восполнение оставленных ими пробелов путем принятия новых норм.

На субнациональном уровне «материальный резерв» для принятия органических законов даже больше, чем в федеральной Конституции. Конституции Штатов или муниципальные органические законы обычно предусматривают широкий набор норм, подчиняющихся дополнительным (органическим) законам, часто под предлогом предотвращения изменения этих норм после их редактирования кворумом простого большинства или временными мерами. Однако качество правопорядка, его легитимность и

[1] См.: *Dos Santos Luiz Alberto*. Processo legislativo no Brasil: as leis complementares (1) Publicado em: 19 de outubro de 2022. URL: https://republica.org/emnotas/conteudo/processo-legislativo-no-brasil-as-leis-complementares-1/ (дата обращения: 10.03.2025).

действительность не обязательно вытекают из такого рода нормативной жесткости.

Некоторые субъекты могут осуществлять свою законодательную инициативу в нескольких разных формах, которые используются ими в зависимости от ситуации, а другие в ограниченном количестве форм. Поправки к Конституции могут предлагаться следующими субъектами: «1. По меньшей мере третьей части членов Палаты депутатов или Федерального сената; 2. Президентом Республики; 3. Более половиной законодательных собраний штатов Федерации, каждое из которых должно утверждаться относительным большинством своих членов»[1] (ст. 60 Конституции).

Дополнительные (органические) и простые законы могут вноситься любым членом и комиссией палаты Депутатов, Федерального сената или Национального Конгресса, Президентом Республики, Федеральным Верховным судом, Генеральным Прокурором Республики и гражданами, в форме и случаях, предусмотренных Конституцией (ст. 61). Например, народная законодательная инициативы может осуществляться только в форме внесения законопроекта. В тоже время в бразильской юридической литературе есть мнение, что еще одной формой законодательной инициативы в отношении населения государства должно являться общественное обсуждение законопроектов с правом населения предлагать к ним поправки. По мнению С. де Са Портелла, это основано на том факте, что источником суверенитета государства является народ, а «отрицание любого участия народа в разработке законов является отрицанием существования демократического правового государства»[2].

В случаях особой важности или неотложности Президент Республики может принимать временные меры, имеющие силу закона. Он немедленно сообщает о них Национальному конгрессу. Если меры принимаются во время

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: *De Sá Portella Simone.* A iniciativa lei no proctdimento legislative ordinario. URL: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20653_arquivo.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

парламентских каникул, то Национальный конгресс созывается на внеочередную сессию в пятидневный срок (ст. 62)[1].

В исключительных случаях, предусмотренных Конституцией Бразилии, вопрос, по которому наделены правом законодательной инициативы несколько субъектов, может совпадать. Например, это может быть одновременная законодательную инициативу Генерального прокурора Республики и Президента Республики по обеспечению организации прокуратуры Союза, Федерального округа и территорий (ст. 61, § 10). (п. 11 ст. 128, § 50 Федеральной Конституции)[2].

Кроме того, Конституция Бразилии содержит перечень вопросов так называемой остаточной компетенции. Это все вопросы, которые не отнесены к компетенции исполнительной, законодательной или судебной власти. Они распределяются между депутатами, сенаторами, комитетами законодательных палат, гражданами и Президентом Республики (статья 61, глава Федеральной Конституции)[3].

До принятия действующей Конституции Бразилии существовал установленный на основании решения Верховного федерального суда запрет на внесение поправок в текст законопроекта кем-либо, кроме того субъекта, который обладает правом законодательной инициативы по вопросу, который затрагивает этот законопроект. Но в настоящее время, согласно ст. 63 Конституции Бразилии, такой запрет действует только в отношении проектов законов, относящихся к исключительной инициативе Президента[4]. Тем не менее, в юридической литературе и на практике существует иная доктрина.

С. де Са Портелла отмечает, что спорной является ситуация, когда парламентарии вносят свои предложения в законопроект, относящийся к

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: Там же.

[3] См.: Там же.

[4] См.: *De Sá Portella Simone*. A iniciativa lei no proctdimento legislative ordinario. – URL: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20653_arquivo.pdf (дата обращения: 25.05.2025).

исключительной инициативе Президента, а Президент затем, санкционирует этот закон. С одной стороны, инициатива изменения исходит не от того субъекта. Но, с другой, если субъект, обладающий правом инициативы, соглашается с мнением субъекта, не обладающего таким правом, можно считать такие изменения в законопроект правомерными. Можно сказать, что возможность парламентариев предлагать свои поправки в законопроект, внесение которого относится к исключительной законодательной инициативе Президента, и принятие закона после санкционирования им этих поправок, могло бы способствовать развитию взаимодействия между разными органами власти в государстве.

В бразильской науке конституционного права много сторонников итальянской доктрины Диеза Алессио, согласно которой последующая «санкция не может компенсировать отсутствие инициативы, поскольку она нарушает один из постулатов доктрины, касающийся уважения к праву»[1].

В 1974 году Верховный Суд Бразилии также согласился с этим мнением. В настоящее время значение этого решения оспаривается, так как оно было вынесено на основании Конституции Бразилии 1946 года, а не действующей ныне Конституции 1988 г. Но такая доктрина продолжает применятся. Поэтому парламентарии не могут вносить поправки в законопроект, предложенный субъектом, обладающим исключительным правом законодательной инициативы по конкретному вопросу, в процессе обсуждения. «Санкция не может узаконить законодательный акт с узурпацией инициативы. … Если все же это произойдет, и Президент санкционирует этот закон, этот факт может стать предметом судебного разбирательства[2].

В отличие от России, в Бразилии существует институт делегированного законодательства, который считается формой законодательной инициативы. Как отмечает Н. де Соуза Сампао, исполнительная власть «часто берет на себя

---

[1] См.: Цит. По *De Sá Portella Simone*/ A iniciativa lei no proctdimento legislative ordinario. – URL: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20653_arquivo.pdf (дата обращения: 25.05.2025).

[2] См.: Там же.

функцию создания законов либо самостоятельно, либо путем делегирования без конституционного положения. И так было в нашей истории с имперских времен»[1].

В соответствии со ст. 68 делегирующие законы представляются Президентом Республики как главой исполнительной власти на основании резолюции Национального конгресса. При этом в Конституции есть перечень вопросов, по которым это делегирование невозможно. Например, к ним относятся вопросы исключительной компетенции Национального конгресса, исключительной компетенции Палаты депутатов или Федерального сената, вопросы, входящие в сферу действия дополняющих законов и законодательства, касающегося организации судебной власти, бюджетных вопросов, гражданства и прав человека. Если в резолюции устанавливается, что проект должен быть рассмотрен Национальным конгрессом, то она принимается единственным голосованием. Поправки к ней не могут вноситься[2].

Национальный Конгресс, делегируя право представить законопроект по определенному вопросу органу исполнительной власти, не указывает ему на то, каким должно быть его содержание.

Таким образом, инициатива урегулирования переданного в рамках делегированного законодательства вопроса тем или иным образом остается за исполнительной властью. С другой стороны, поскольку право разработать законопроект предоставляется исполнительной власти на основании резолюции Национального Конгресса, получается, что сама идея разработки норм права исходит от последнего (ст. 68 Конституции Бразилии). Можно сказать, что в данном случае законодательная инициатива делится между законодательной и исполнительной властью на два известных законодательству института: законодательное предложение и законодательную инициативу. Поэтому следует

---

[1] См.: *Sampaio Nelson De Souza*. O processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 1968. P.43

[2] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

считать делегированное законодательство особой формой реализации законодательной инициативы.

Особый порядок ее рассмотрения Парламентом в законодательстве Бразилии не предусмотрен. В нем есть только порядок реализации этой формы, в котором Национальному Конгрессу отводится немаловажная роль, так как он является ее инициатором, и ему же принадлежит функция последующего рассмотрения полученного материала и вынесения решения по нему. В Конституции Бразилии нет норм, которые могли бы препятствовать Национальному Конгрессу в отказе от принятия закона, созданного исполнительной властью на основании делегированного законодательства.

По мнению ряда бразильских ученых, акт делегирования полномочий должен содержать условия и границы их осуществления, иначе он будет недействительным[1]. На наш взгляд, такое ограничение необходимо, чтобы сохранить разделение властей и не дать узурпировать одной ветви власти прерогативы другой. Следует отметить, что они содержатся в самой Конституции Бразилии. Более подробно мы их рассматривали в предыдущем параграфе.

Законопроекты, созданные Президентом Бразилии в рамках делегированного законодательства, в дальнейшем рассматриваются и принимаются Национальным Конгрессом. Таким образом, зачастую парламент в этой стране становится органом, рассматривающим законодательные инициативы, предоставляемые другими субъектами. В некоторой степени это компенсируется правом законодательной инициативы, которой наделяются депутаты.

Нужно сказать, что к делегированному законодательству в бразильской юридической литературе относятся неоднозначно. Часто это явление считают нарушающим существующую систему разделения властей, сдержек и противовесов. Например, Торренс отмечает, «что активная роль законодательного органа в разработке законов не может состоять только в

[1] См.: *Ferreira Fo., Gonçalves Manoel*. Do processo legislativo. 29. ed., São Paulo: Saraiva, 2002. P.231.

разработке поправок в законопроекты, поступающих от органов исполнительной власти»[1].

Однако есть и противоположное мнение. Так, Мартенс и Бастос оправдывают существование такого порядка тем, что «что исполнительная власть более специализирована, чем законодательная, поскольку исполнительная власть имеет лучшее представление о государственной политике, проводимой ею. Управление государственными делами требует специальных знаний, которыми законодательная власть не обладает»[2].

Что касается России, то отечественная Конституция не содержит нормы о возможности делегирования полномочий от парламента Правительству, Президенту РФ и другим органам исполнительной власти. В российском законодательстве делегированное законодательство одновременно не запрещено и прямо не разрешено. Поэтому в российской юридической литературе неоднократно поднимался вопрос о необходимости его законодательного закрепления. Так, А.В. Шиндина предлагает оформлять делегирование федеральным законом, определяющим цель и задачи, предмет и сроки делегирования полномочий для конкретного случая делегирования, предусмотреть формы согласительных процедур, если возникнут разногласия в процессе делегирования, а также формы контроля за делегированным законотворчеством. В контрольной деятельности могут участвовать органы законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом делегирование должно осуществляться в соответствии с конституционно закрепленными предметами ведения, принципом разделения властей и ее системой «сдержек и противовесов», другими принципами конституционного строя страны[3]. Ею

---

[1] См.: *Carlos Torrens Antonio.* Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem Preliminar. Revista de informação legislativa, Brasília, – v. 50. – n. 197. – p.189-204, jan/mar.2013.Disponível em: – URL: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980> (дата обращения: 25.05.2025).

[2] См.: Цит. по *De Lacerda Eugênio Délbis*. O poder legislative e a proposição de projetos de lei sobre políticas públicas – URL: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/44416/1/Artigo_o%20poder%20legislativo%20e%20a%20proposição%20de%20pls%20sobre%20pol%C3%ADticas%20publicas_pdfA.pdf (дата обращения: 25.05.2025).

[3] См.: *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации»: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 19.

предлагалось предусмотреть передачу актов делегированного законодательства в парламент для утверждения.

Необходимо определить соотношение актов делегированного законодательства с другими источниками конституционного права (наделение их силой закона или актов подзаконного характера)[1]. Подобное мнение говорит в пользу возможности осуществления делегированного законодательства в форме, близкой к той, которая предусмотрена в Конституции Бразилии. Однако анализ бразильской юридической литературы показывает, что к делегированному законодательству относятся как к особой форме законодательной инициативы, которая осуществляется в редких случаях и подчиняется ряду жестких правил, что является в определенном смысле исключением из принципа разделения властей.

В российской юридической литературе есть и вполне обоснованное мнение, что узаконение делегированного законодательства в России создает возможность для злоупотребления им Президентом и Правительством[2].

Значимой тенденцией для развития института законодательной инициативы является цифровизация общественных отношений государственного управления, которую можно назвать общемировой. Она характерна и для Бразилии[3].

В отечественной науке конституционного права уже указывалось на взаимосвязь цифровизации и правотворческого процесса. Так, Т. Я. Хабриева и Н. Н. Черногор отмечали роль «правотворческой деятельности в данном инновационном процессе»[4]. Процесс цифровизации правотворческой

---

[1] Там же.

[2] См.: *Бахтиева Д.Р., Буров И.М.* Делегированное законодательство: современные теоретические и практические проблемы. //Уральский журнал правовых исследований. 2022. № 1. С. 9.

[3] См.: *Fernanda Fiuza*. Inovacoes digitals democraticas no Poder Legislativo: Analise do Portal e-Cidadania do Senado Federal. Brasilia. 2020. P. 35

[4] См.: *Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н.* Право в условиях цифровой реальности. //Журнал российского права. 2018. №1. С. 85-102.

деятельности подробно был рассмотрен в монографии под редакцией Д. А. Пашенцева[1].

Следует согласиться с В. С. Хижняк: «информационно-цифровые технологии уже являются средством, которое можно и нужно использовать для повышения эффективности деятельности органов публичной власти»[2].

В зарубежной литературе выделяются две модели цифровизации в правотворческой деятельности: полная автоматизация процессов и частичная автоматизация с «сохранением участия человека на стадии принятия окончательного решения»[3]. На наш взгляд, вторая модель предпочтительнее, так как законотворческая функция — это не какая-то рутинная работа, которую можно было бы осуществлять полностью автоматизировано.

Тем не менее, применение цифровых технологий в законодательном процессе и, в частности, на стадии законодательной инициативы допустимо и даже целесообразно. Например, при выявлении общественного мнения, при проведении консультаций со специалистами и экспертами, при онлайн голосовании и некоторых других случаях. Использование цифровых технологий на этой стадии поможет и более тесному взаимодействию государства, граждан и институтов гражданского общества при развитии российского законодательства, а также демократизации общества.

В настоящее время Федеральным Собранием уже используется система СОЗД (Система обеспечения законодательной деятельности), при помощи которой законодательный процесс был автоматизирован и сделал доступной для граждан информацию о нем.

В зарубежной литературе предлагается использовать ML-модель для создания текста закона. Эта модель сейчас уже используется в некоторых

---

[1] См.: *Пашенцев Д. А., Залоило М. В., Иванюк О. А., Головина А. А.* Цифровизация правотворчества: поиск новых решений / под ред. Д. А. Пашенцева. М.: 2019. 234 с.

[2] *Хижняк В.С.* Реализация конституционных принципов деятельности органов публичной власти в Российской Федерации в контексте цифровизации. //Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 3. С. 58

[3] См.: *Le Sueur* A. Robot Government: Automated Decisionmaking and its Implications for Parliament // Parliament: Legislation and Accountability. Oxford: Hart Publishing, 2016. Pp. 183-203.

зарубежных странах и дает возможность выявлять недостатки и противоречия текста и обозначать предполагаемые результаты его применения в будущем[1]. На наш взгляд, такой подход может облегчить создание текстуальной основы нормативного правового акта, но даже его исходный вариант должен быть отредактирован специалистами.

В Федеративной Республике Бразилия цифровые технологии активно используются для выявления, общественного мнения, выдвижения законодательной инициативы, проведения виртуальных публичных слушаний, включающих дебаты граждан с парламентариями, проведения публичных консультаций. На платформе планируется запуск семинара по законодательству для учащихся начальной и средней школы[2].

Инициатива населения о принятии какого-либо закона может быть подана посредством цифровых технологий через Portal e-Cidadania[3] (портал «Законодательная идея»), на который каждый гражданин может прислать свои предложения по поводу принятия закона[4]. Гражданин должен быть надлежащим образом зарегистрирован. «После регистрации идея проходит обсуждение со всей командой и одобряется, если не нарушает условия использования портала или Федеральную конституцию. После одобрения она должна в течение четырёх месяцев получить 20 000 одобрений от других граждан на портале. Как только число сторонников достигает 20 000, идея направляется в Комитет по правам человека и законодательству о равноправии граждан (CDH) для обсуждения и вынесения соответствующего заключения, где она может быть либо принята в качестве законопроекта, либо архивирована. Идеи, не набравшие 20 000 сторонников в установленный срок, автоматически архивируются»[5].

---

[1] См.: *Surden H.* Machine Learning and Law // Washington Law Review. 2014. Vol. 89. № 1. - Pp. 87-115.

[2] См.: *Fernanda Fiuza.* Inovacoes digitals democraticas no Poder Legislativo: Analise do Portal e-Cidadania do Senado Federal. Brasilia. 2020. P. 49.

[3] Portal e-Cidadania do Senado Federal. Brasilia.

[4] www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/home/resultados (дата обращения: 23.03.2025).

[5] См.: *Fernanda Fiuza.* Inovacoes digitals democraticas no Poder Legislativo: Analise do Portal e-Cidadania do Senado Federal. Brasilia. 2020. P. 35

Кроме того, с 2016 года существует приложение для телефона «Mudamos», которое изначально разрабатывалось для упрощения выдвижения законодательной инициативы населением[1]. Тем не менее, его могут использовать и парламентарии, и различные государственные органы и должностные лица для разработки своих инициатив.

Активное использование технологий на стадии законодательной инициативы требует и развития соответствующего правового регулирования в информационном праве. Его нормы, в свою очередь, могут применяться для урегулирования отношений по оформлению законодательной инициативы. Это не только указывает на возможность дальнейшего развития института законодательной инициативы как межотраслевого, но и повышает роль конституционно-правового регулирования осуществления института законодательной инициативы.

Говоря о Федеративной Республике Бразилия, следует отметить, что цифровизация в этой стране охватывает уже все стадии законотворческого процесса. В данный момент он уже является цифровым на 100% и идет работа над совершенствованием приложения «Цифровой Сенат», «доступное в Google Play и Apple Store, которое уже облегчает повседневную работу парламентариев, превратится в интерактивную платформу, где граждане смогут не только получать доступ к информации в режиме реального времени, но и вносить предложения и участвовать в общественных консультациях»[2].

На наш взгляд, цифровые технологии являются средством реализации законодательной инициативы во всех ее проявлениях. При этом их значение в современной ситуации все возрастает, что влечет за собой и возможность все большего включения норм информационного права в регулирование ее осуществления.

---

[1] См.: *Dos Santos M. B.* Ciberdemocracia e lei por iniciativa popular digital no Brasil: um estudo de caso do app “Mudamos”// Revista Electronica Dirieto e Sociedade. Canoas, 2024. v. 12, n. 2. P. 1-20.

[2] Tecnologia e Pessoas // Официальный сайт Сената Федеративной Республики Бразилия// https://www12.senado.leg.br/senado200anos/tecnologia (дата обращения 17.12.2025).

В то же время, современные цифровые технологии можно использовать для создания «цифрового следа» законодательной инициативы, то есть выявления факта ее повторного внесения или модернизации, уже вносившейся инициативы, а также автоматизации ее проверки на соответствие Конституции Российской Федерации, что на наш взгляд, упростит законодательный процесс в целом. В определенной степени может быть допустимым создание законопроекта с использованием ИИ. В то же время, необходимо указать, что существующие недостатки его работы могут способствовать появлению в таких законопроектах «повторных идей», что наоборот, усложнит законодательный процесс.

На основе проанализированного материала можно сделать ряд выводов и рекомендаций. Так, рассмотрев опыт Бразилии и выводы отечественных юристов, можно сказать, что лучшим вариантом для России было бы введение прямого запрета делегированного законодательства, который в настоящее время отсутствует. Если же во введении данного института в дальнейшем и возникнет какая-либо обоснованная потребность, то его осуществление должно быть жестко и подробно урегулировано и реализовываться в исключительных случаях, которые должны быть закреплены конституционно.

На основе представленного анализа можно отметить, что в Российской Федерации и в Федеративной Республике Бразилии есть схожие формы реализации права законодательной инициативы. Например, форма, связанная с внесением изменений в Конституцию или в текущее законодательство, законодательная инициатива, выдвигаемая в ходе осуществления стадий законотворческого процесса. Тем не менее, в Бразилии эти формы зависят больше не от субъектов права законодательной инициативы, а связаны с тем, что поправки в один и тот же документ могут иметь разный характер. Кроме того, сказывается разница в системе источников конституционного права в рассматриваемых странах.

Исходя из законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилия, установлены конкретные формы реализации законодательной инициативы. Причем Конституция РФ речь ведет о законопроектах, уточнение которых осуществляется в Регламенте

Государственной Думы; в Бразилии формы установлены Конституцией Бразилии.

Говоря о возможности заимствования бразильского опыта относительно конституционно-правового регулирования форм реализации права законодательной инициативы необходимо отметить, что было бы целесообразным установить формы реализации законодательной инициативы в Конституции именно в зависимости от субъектов ее реализации.

Что касается формы реализации законодательной инициативы гражданами РФ, то целесообразно пойти по пути Бразилии и разрешить гражданам вносить законодательную инициативу только в виде законопроектов.

## 3.2. Деятельность национальных парламентов по рассмотрению законодательных инициатив в Российской Федерации и в Бразильской Республике как фактор развития института законодательной инициативы

В настоящее время парламенты большинства федеративных государств имеют двухпалатную структуру. На наш взгляд, двухпалатный парламент является неотъемлемым элементом федерализма, поскольку «двухпалатная структура полностью соответствует двойственной природе федеративного государства»[1]. Только бикамеральный парламент способен обеспечить в федеративном государстве эффективное представительство различных территориальных, национальных, общественных интересов, гарантировать стабильность политической системы, способствовать тщательной разработке законодательства и принятию взвешенных решений[2].

Парламенты федеративных государств России и Бразилии также являются двухпалатными. Соответственно, имеют в своей структуре верхнюю и нижнюю палаты.

---

[1] См.: *Захаров А.А.* Современный бикерализм: современные тенденции (Выступление на международном семинаре «Бикерализм европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций», 22 мая 2003 года). URL: http://vvww.legisUitiire.ru/smallnews/l4.html. (дата обращения: 20.02.2025.)

[2] См.: *Ковалев С.М.* Верхние палаты парламентов в федеративных государствах: автореф. дис. … канд. юрид . наук. М., 2006. С. 12.

В настоящее время произошли перемены в оценке конституционного статуса палат. В частности, заметно расширяется число стран, признающих принцип их равенства. Меняется традиционное представление о том, что обе палаты – это самостоятельные и независимые друг от друга органы, которые должны проводить раздельные заседания, подчиняться собственному регламенту, принимать решения независимо друг от друга и проч. В последнее время в практику ряда стран входят совместные заседания палат[1]. Существенно меняется также представление о роли вторых (верхних) палат. В государствах с федеративной формой государственного устройства они служат органами представительства интересов составных частей федерации[2].

«По Конституции РФ парламент является органом законодательной власти и непосредственным участником законодательного процесса. При этом в ней отсутствуют нормы о парламенте как о субъекте законотворческого процесса, а равно нормы о возложении на парламент обязанности по реализации этого процесса или его части (стадии, этапа). В то же время парламент, безусловно, является органом, обеспечивающим законодательную деятельность, в том числе через палаты, комитеты, фракции, депутатов. Российский парламент, учитывая федеративное устройство государства, состоит из двух палат, а в субъектах РФ парламенты – это однопалатные органы. Во-первых, это орган государственной власти, представляющий собой часть государственного аппарата, обладающий собственной обособленной упорядоченной внутренней организацией (структурой), наделяемый полномочиями, характеризующийся самостоятельностью в системе разделения власти»[3]. Во-вторых, это орган, отвечающий за законодательную деятельность в государстве.

Следует отметить, что в ходе рассмотрения законодательных инициатив, реализуется одна из составляющих представительного органа, связанная с его

---

[1] См.: *Крылова Н.С.* Парламент: особенности эволюции и основные тенденции развития // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 3. С. 95.
[2] См.: Там же.
[3] См.: *Фомичева О.А.* Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 104-105.

обязанностью выступить с ней. Без подобной процедуры реализация института законодательной инициативы была бы не полной.

При осуществлении представительным органом некоторых своих полномочий он зависит от других органов. В законотворческой деятельности парламент зависит от субъектов инициирования законопроекта; например, от Правительства Российской Федерации, которое должно дать заключение по определенной группе законопроектов; от Президента Российской Федерации, который может наложить вето на проект федерального закона.

Законопроекты, внесенные Президентом Российской Федерации, должны быть рассмотрены парламентом. Следовательно, Президент может повлиять на деятельность парламента по планированию и выстраиванию его работы[1].

Хотя парламентарии повсеместно считаются субъектами законодательной инициативы, Конституции и нормативные акты все чаще требуют от них коллективного осуществления этого права.

Таким образом, парламент всегда является органом, рассматривающим любые законодательные инициативы, предложенные субъектами, конституционно наделенными этим правом, и выносящим решение по ним. Как мы и говорили выше, цель законодательной инициативы — инициировать законодательный процесс, который должен закончиться решением вопроса о правовом регулировании определенных отношений. В идеале его результатом должно стать принятие нормативно-правового акта, адекватного сложившимся отношениям. Однако данный процесс может закончиться и отказом от его принятия в случае, если законопроект не удастся доработать до подобного качественного состояния в ходе осуществления стадий законодательного процесса.

На наш взгляд, само рассмотрение парламентами законодательных инициатив является формой взаимодействия законодательных органов с иными органами публичной власти в государстве, фактором, влияющим на развитие их согласованного функционирования.

---

[1] См.: Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О.Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005. С. 198.

Кроме Конституции РФ, нормативными актами о законодательной деятельности и, в частности, о законодательной инициативе и порядке ее рассмотрения, являются регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ и регламент Совета Федерации. Регламент Государственной Думы содержит раздел III «Законодательная процедура», включающий главу 12 «Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение». А глава 17 Регламента Совета Федерации содержит общие правила реализации законодательной инициативы в Совете Федерации.

Порядок рассмотрения законодательных инициатив в российском парламенте в целом проходит такие стадии как «регистрация законопроекта; изучение его в комитете, который решает вопрос о необходимости его дальнейшего рассмотрения; внесение его на рассмотрение комитетом. Причем комитет дает свое заключение, в котором указывает на целесообразность принятия законопроекта или на отсутствие таковой и на необходимость внесения в него каких-либо изменений; рассмотрение законопроекта в трех чтениях; направление законопроекта в Совет Федерации, в котором он также проходит три чтения. При этом верхняя палата может назначить еще и общественное обсуждение законопроекта, в отличие от Государственной Думы, не обладающей таким полномочием»[1]. Такой порядок не применяется в тех случаях, когда речь идет о законодательной инициативе, выдвигаемой в ходе осуществления стадий законотворческого процесса.

Таким образом, порядок рассмотрения законодательных инициатив довольно четко и единообразно прописан в российском законодательстве и является максимально схожим для любой инициативы независимо от ее формы или субъекта за исключением некоторых случаев.

На наш взгляд, в России существует несколько проблем, которые снижают эффективность рассмотрения законодательных инициатив высшим законодательным органом. К ним можно отнести, во-первых, то, что инициатива

[1] См.: СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011; СЗ РФ. 2023. № 23 (ч. I), ст. 3998; СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; СЗРФ. 2020. № 29, ст. 5304.

долго проходит экспертизу, так как ни в законодательстве, ни в регламентах палат парламента нет четких правил на этот счет.

Во-вторых, недостаток прозрачности самой процедуры их рассмотрения, так как гражданам сложно получить информацию обо всех инициативах, находящихся на рассмотрении.

В-третьих, не всегда в ходе рассмотрения законопроекта его положения сравнивают с уже действующим законодательством. В итоге, возникает риск принятия закона, который повторяет или противоречит уже существующим нормам.

На наш взгляд, для России сейчас важно совершенствовать законодательство, регулирующее порядок рассмотрения законодательных инициатив в российском парламенте, упростив бюрократические процессы, сделав сам процесс более прозрачным, обеспечить в большей степени участие экспертов при проведении экспертизы законопроектов и широкой общественности в рассмотрении законодательных инициатив. Последнее предусмотрено в Регламенте Совета Федерации, и это положение нуждается в своей практической реализации.

И, конечно, в ходе экспертизы законопроекта необходимо его сравнение с уже действующим законодательством. Если на взгляд парламентариев, новый законопроект вводит более эффективные нормы, чем те, которые уже существуют, необходимо своевременно вносить изменения в уже действующее законодательство. В данном случае результатом законотворческой инициативы будет не только принятие нового нормативно-правового акта, но и совершенствование всего объема норм, относящихся к правовому регулированию определенного вопроса, что благоприятно скажется на качестве всего отечественного законодательства и поможет оптимизировать законотворческий процесс.

Хотелось бы обратить внимание на особенности внесения поправок к рассматриваемым Государственной Думой законопроектам. Они могут быть внесены только в отношении тех законопроектов, которые уже прошли в первое

чтение в Государственной Думе. Кроме того, материалы направляются только в тот комитет Думы, который отвечает за этот законопроект.

При такой форме законодательной инициативы, как внесение поправок к законопроектам, законодательная инициатива проявляется дважды:

- путем внесения проекта закона;

- посредством внесения поправок в представленный проект.

В соответствии со ст. 44 Конституции Бразилия также имеет двухпалатный парламент — Национальный конгресс, состоящий из Палаты депутатов и Федерального Сената. Конституцией устанавливаются общие полномочия Национального конгресса, которые характерны для всех законодательных органов зарубежных федераций[1]. Как отмечает Кавальканте Фильо, «законодательный процесс как процесс формирования законов, имеет свою матрицу в Конституции, но не исчерпывается конституционными нормами», «дополнен несколькими другими нормативными инструментами, такими как внутренние правила законодательных палат и Дополнительный закон 95/98»[2].

Порядок рассмотрения законодательных инициатив в бразильском парламенте во многом похож на российский. Так, в первую очередь происходит регистрация законодательной инициативы. Затем он направляется в комитет, который изучает его и составляет свое заключение. Как и в российском парламенте, комитет должен сформулировать свое мнение относительно целесообразности принятия данного законопроекта и предложить свои изменения в него.

В целом, для процедуры рассмотрения законодательных инициатив в Национальном конгрессе Федеративной Республики Бразилия характерны те же проблемы, что и для соответствующей процедуры в России. В частности, это

---

[1] См: Lei Complementar № 95/98 do Brasil. URL: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:1998;95 (дата обращения: 10.03.2025).

[2] См.: Цит. по *De Lacerda Eugênio Délbis*. O poder legislative e a proposição de projetos de lei sobre políticas públicas. – URL: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/44416/1/Artigo_o%20poder%20legislativo%20e%20a%20proposição%20de%20pls%20sobre%20pol%C3%ADticas%20publicas_pdfA.pdf (дата обращения: 10.03.2025).

выражается в задержке самого процесса рассмотрения, непрозрачности процедуры, отсутствия у общественности полной информации о всех законодательных инициативах, находящихся на рассмотрении, недостаточного изучения законопроекта, что приводит в дальнейшем к различиям правового регулирования одного и того же вопроса в разных законах. Но можно отметить и проблемы, более характерные именно для Бразилии: политическая фрагментация парламента и отсутствие межпартийного диалога, что приводит к сложностям в выработке единого мнения при рассмотрении законодательной инициативы; развитый лоббизм, который инициирует принятие законов, не учитывающих общественные интересы; слабое финансирование комитетов, осуществляющих анализ и обработку законодательных инициатив.

Как отмечает, Ф. Б. Менегуин, «несмотря на то, что в Национальном конгрессе Бразилии имеются технические консультанты, специализирующиеся в различных областях, существует необходимость в стандартизации проведения систематической оценки определенных законодательных проектов, особенно тех, которые окажут наибольшее влияние на жизнь граждан»[1]. Поэтому «с этической точки зрения парламенты ассоциируются с идеями неэффективности, коррупции и подчинения частным интересам. Следовательно, представительная система с трудом сможет эффективно выражать волю большинства населения», — отмечает Р. С. Насименто[2].

Многие авторы считают серьезной проблемой, что в бразильском парламенте чаще рассматриваются правительственные законодательные инициативы, а не инициативы самого Конгресса или депутатов. При этом численно инициатив, исходящих от последних больше, но их проблема в разрозненности мнений и стремлении каждой партии удовлетворить свой

---

[1] См.: *Meneguin Fernando B.* Avaliação De Impacto Legislativo No Brasil. URL: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil (дата обращения: 23.05.2025).

[2] См.: *Nascimento Roberta Simoes.* FÁBRICA DE LEIS. O pensamento antiparlamentar sobre o processo legislativo no Brasil e na Europa. URL: https://www.conjur.com.br/author/roberta-simoes-nascimento-2/ (дата обращения: 25.05.2025).

собственный электорат[1]. При этом существует и мнение, что такое отношение к парламентам преувеличено предвзято[2].

На наш взгляд, анализируя порядок деятельности национальных парламентов по рассмотрению законодательных инициатив в Российской Федерации и Бразильской Республике, необходимо остановится и на таком ее аспекте, как континуитет при рассмотрении законопроектов (законодательных инициатив). Тем более, что в юридической литературе сравнительно-правовое исследование применения этого принципа в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия еще не проводилось.

Данный принцип представляет гарантию выполнения представительным органом своей обязанности по рассмотрению законодательных инициатив в полном объеме. Следует согласиться с С.В. Кабышевым, что вопросы конституционного континуитета имеют значение для «обеспечения конституционной независимости, в основе которой лежит конституционно-правовая идентичность»[3].

В целом, в обеих странах правила реализации этого принципа схожи. Поэтому позволим себе остановиться только на их отличиях:

- в Бразилии этот принцип является конституционным, так как закреплен в ст. 67 Конституции[4], а в России – регламентным, поскольку он установлен в регламентах палат (ст. 220 Регламента Государственной Думы РФ[5] и ч. 6 ст. 107 Регламента Совета Федерации РФ)[6];

---

[1] См.: *Silva José Afonso.* Processo constitucional de formação das leis. 3ª ed. São Paulo: Malheiros. – 2017, p. 152-153.

[2] См.: *Nascimento Roberta Simoes.* FÁBRICA DE LEIS. O pensamento antiparlamentar sobre o processo legislativo no Brasil e na Europa. – URL: https://www.conjur.com.br/author/roberta-simoes-nascimento-2/ (дата обращения: 25.02.2025).

[3] См.: *Кабышев С.В.* Принцип конституционного континуитета //Юридическая техника. 2020. № 14. С. 156.

[4] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[5] См.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ" (в ред. от 13.05.2025) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801; СЗ РФ. 2025. № 20, ст. 2400.

[6] См.: Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ» (в ред. от 16.07.2025) // СЗ РФ. 2002. № 7, ст. 635; Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.06.2025).

- в Конституции Бразилии предусмотрено, что палаты обязаны обеспечить приоритет рассмотрения перенесенного законопроекта на следующей сессии[1].

В Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ указано, что они рассматриваются следующим созывом «в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, на той стадии законодательной процедуры, на которой было прервано их рассмотрение, если иное решение не будет принято Государственной Думой нового созыва»[2]. А в ч. 6 ст. 107 Регламента Совета Федерации, сказано только о возможности переноса вопроса о рассмотрении, принятого Государственной Думой федерального закона, на следующее заседание, на котором в обязательном порядке будет принято окончательное решение по нему[3]. Таким образом, гарантия, установленная бразильской Конституцией, является более жесткой, чем гарантия, предусмотренная Регламентом Государственной Думы. Такое положение, безусловно, снижает эффективность применения принципа континуитета в законодательном процессе как гарантии рассмотрения законодательной инициативы.

На основе всего вышесказанного можно сделать ряд выводов:

Поправки к Конституции в России и Бразилии рассматриваются по-разному: в Конституции РФ в качестве именно изменений, вносимых в Конституцию РФ; а в Бразилии – это форма реализации законодательной инициативы. Используя опыт бразильского государства целесообразно внести в Конституцию РФ такую форму реализации законодательной инициативы как предложение поправок в законодательные акты.

---

[1] См.: Constituição da República Federativa do Brasil ou Constituição Federal de 1988. URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[2] См.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ" (с изм. от 13.05.2025) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801; СЗ РФ. 2025. № 20, ст. 2400; Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ" (в ред. от 16.07.2025) // СЗ РФ. 2002. № 7, ст. 635; Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.06.2025).

[3] См.: Там же.

В обеих странах используется принцип континуитета при рассмотрении законопроектов. Но нами были выявлены некоторые различия, которые позволяют предложить внести изменения в Регламент Государственной Думы Российской Федерации заменив, возможность отказа от рассмотрения законопроекта, начатого Государственной Думой предыдущего созыва предусмотренную в нем в настоящий момент, на его положение об установлении обязанности рассмотрении Государственной Думой следующего созыва. Это, на наш взгляд, усилит гарантию непрерывности рассмотрения законодательных инициатив.

## Заключение

Институт законодательной инициативы является сложным и многогранным. Разные его аспекты взаимосвязаны как обеспечением, так и защитой прав и свобод граждан государства и с реализацией принципа разделения властей и сдержек и противовесов в стране.

Сравнительно-правовой анализ конституционно-правового регулирования показал, что институт законодательной инициативы является не только правовым, но и социальным институтом. Поскольку институт законодательной инициативы регулируется не только нормами конституционного права, но и нормами информационного и бюджетного права, он является комплексным институтом.

Предложенные ключевые понятия, которые отражают содержание института законодательной инициативы: «институт законодательной инициативы», «законодательная инициатива», «право законодательной инициативы», «обязанность законодательной инициативы», «субъект законодательной инициативы», «форма законодательной инициативы» необходимы для формулировании теоретических основ конституционно-правовой регламентации института законодательной инициативы, а также для дальнейшего развития научно-обоснованных практических рекомендаций, направленных на совершенствование российского законодательства о реализации законодательной инициативы как на федеральном, так и региональном уровнях.

В ходе диссертационного исследования автор выявил виды законодательной инициативы: по уровню субъекта на: президентскую законодательную инициативу; депутатскую и сенаторскую; правительственную; судебную или специальную; народную законодательную инициативу; региональную законодательную инициативу). Второй вид законодательной инициативы автор предлагает классифицировать по содержанию: общая, произвольная, исключительная, совместная (консолидированная) специальная, связанная.

В России и в Бразилии законодательная инициатива рассматривается в нескольких значениях: как право, как обязанность, как процедура, как стадия законодательного процесса и как, собственно, сам институт.

По мнению автора, законодательную инициативу нужно рассматривать через «реализацию» права законодательной инициативы в двух смыслах: как право и обязанность в единой взаимосвязи (например, право и одновременно обязанность Правительства представить проект закона «О бюджете») и как право и обязанность, не связанные между собой. Например, право парламентариев предлагать законопроекты не выступает в единой взаимосвязи с обязанностью Парламента рассматривать законодательные инициативы иных субъектов, наделенных подобным правом.

Перечень субъектов законодательной инициативы в России и Бразилии неодинаков. Автор приходит к выводу, что в России имеется две группы субъектов, в Бразилии – три.

Рассмотрев содержание законодательной инициативы глав государств, автором установлено, что законодательная инициатива российского президента не ограничена никакими вопросами, однако его законодательные инициативы в настоящее время не являются приоритетными по отношению к законодательным инициативам других субъектов. Что касается законодательной инициативы главы бразильского государства, то как глава исполнительной власти он имеет общую законодательную инициативу, как глава государства – исключительную, и они являются приоритетными по отношению к иным инициативам. Исследователь предлагает использовать опыт Бразилии в данном случае.

Национальные парламенты не выступают в качестве коллегиального органа реализации законодательной инициативы, это могут делать отдельные депутаты или сенаторы, или его палаты. Также они выступают и органами рассмотрения законодательной инициативы, с той лишь разницей, что в России им является Государственная Дума (нижняя палата), в Бразилии – и Палата Депутатов (нижняя палата) и Федеральный сенат (верхняя палата).

Органы судебной власти в России и Бразилии имеют различия по реализации законодательной инициативы. В России Верховные суды обладают

законодательной инициативой по «вопросам ведения», в Бразилии Федеральный Верховный Суд не ограничен вопросами законодательной инициативы, кроме тех, которые входят в предмет «исключительной» законодательной инициативы Президента Бразильской Республики.

Следует включить граждан РФ в число субъектов законодательной инициативы на федеральном уровне, используя опыт Бразилии. По мнению автора, необходимо урегулировать вопрос о реализации их права с помощью существующего портала «Российская общественная инициатива», но с условием принятия о ней соответствующего федерального закона (а не указа Президента РФ), с внесением изменений: голосование проводится по принятию конкретного закона (а не просто нормативного акта), а результат голосования рассматривается в качестве законодательной инициативы и возложения обязанности Государственной Думы РФ его рассмотреть на своем заседании.

Необходимо внести изменение в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ и, как следствие, всем субъектам РФ необходимо внести изменения в свои учредительные документы – Конституции и уставы – нормы о включении граждан РФ в число субъектов законодательной инициативы.

В диссертационном исследовании доказана необходимость установить в российском законодательстве «вопросы ведения» Высших судов России.

В данном диссертационном исследовании впервые в отечественной науке конституционного права был проведен сравнительно-правовой анализ «принципа континуитета» при рассмотрении законопроектов в Российской Федерации и Федеративной Республике Бразилия и сделан вывод о возможности заимствования бразильского опыта в данном вопросе для совершенствования института законодательной инициативы в России.

Исходя из сделанных выводов по теме диссертационного исследования, используя опыт одного из федеративных государств – Федеративной Республики Бразилия – автор предлагает внести в ряд нормативно-правовых актов изменения, затрагивающие институт законодательной инициативы с целью

совершенствования как самого института, так и всего российского законодательного процесса в целом.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

## I. Нормативные правовые акты и иные официальные источники

### *1.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации*


1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 04.10.2022, № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – 2022. – 06 окт. – № 0001202210060013.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации» / СЗ РФ. – 2014. – № 6, ст. 548.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 28.12.2025, № 502-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2025. – № 52 (ч. I), ст. 8289.
4. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» 6.11.2020 № 4-ФКЗ (в ред. от 28.12.2025, № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2020. – № 45, ст. 7061; 2025. – № 52 (ч. I), ст. 8274.
5. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 1, ст. 1; 2025. – № 52 (ч. I), ст. 8276.
6. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации" (в ред. от 14.07.2022, № 3-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 6, ст. 550; 2022. – № 29 (ч. I), ст. 5200.
7. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 29.05.2023, № 2-ФКЗ) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011; СЗРФ. 2023. № 23 (ч. I), ст. 3998.
8. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (в ред. 31.10.2005, № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I), ст. 4916; 2005. – № 45, ст. 4581.

9. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. от 08.12.2020, № 429-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 1, ст. 18; 2020. – № 50 (ч. III), ст. 8074.
10. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 533-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20.02.1992. – № 8, ст. 366; СЗ РФ. – 2025. – № 52 (ч. I), ст. 8320.
11. Федеральный закон от 15.06.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 08.12.2020, № 429-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 29, ст. 2757; 2020. – № 50 (ч. III), ст. 8074.
12. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ "О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. 28.12.2025, № 505-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 2, ст. 74; 2025. – № 52 (часть I), ст. 8292.
13. Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ред. от 31.07.2025, № 342-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 48, ст. 4552; СЗ РФ. – 2025. – № 31, ст. 4696.
14. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2025, № 576-ФЗ, с изм. вст. в силу с 01.09.2026) // СЗ РФ. – 2021. –№ 52 (ч. I), ст. 8973; 2025. - № 52 (часть I), ст. 8363.
15. Указ Президента от 30.06.1997 № 659 «Об утверждении Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 27, ст. 3185.
16. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»// Российская газета. – 2004. – 27 марта.
17. Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (в ред. от 17.09.2020) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская

общественная инициатива» // СЗ РФ. – 2013. – № 10, ст. 2019; 2020. – № 38, ст. 5853.

18. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2025 № 1009 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2026. – № 1 (часть I), ст. 15.
19. Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ" (с изм. и доп. от 13.05.2025) // СЗ РФ. – 1998. – № 7, ст. 801; СЗ РФ. – 2025. – № 20, ст. 2400.
20. Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ» (в ред. от 16.05.2025) // СЗ РФ. – 2002. – № 7, ст. 635; Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.06.2025).
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Федерального закона Регламента Правительства Российской Федерации» // Рос. газета. – 2006. – № 274.
22. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (принят Решением Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 № 2-1/6) (в ред. от 15.06.2023). – URL: http://pravo.gov.ru. (дата обращения: 15.06.2023).
23. Постановление от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 50, ст. 5371.
24. Постановление Правительства РФ от 26.04.2024 № 544 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2023 № 1681. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202404270021, (дата обращения: 27.04.2024).
25. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.05.2012 № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // Совет

законодателей Российской Федерации: официальный сайт. – URL: http://szrf.km.duma.gov.ru/ (дата обращения: 10.12.2024).

26. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.08.2014 № 2 (в ред. от 12.09.2019) «Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2014. – № 10.
27. Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 (в ред. от 22.02.2024) // Ведомости ЗС (Хасэ) — Парламента РА. – 1995. – № 16; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. - URL: https://docs.cntd.ru/document/804932122 (дата обращения: 30.06.2025).
28. Конституция Республики Алтай (Основной Закон): принята Законом Респ. Алтай от 7.06.1997 № 21-4 (в ред. от 07.07.2015) // «Звезда Алтая». – 1997. – 11 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 30.06.2025).
29. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (в ред. от 30.06.2025) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1994. – № 4 (22), ст. 146; Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. – URL: https://npa.bashkortostan.ru - 02.07.2025.
30. Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (в ред. от 09.07.2024) // «Бурятия». – 1994. – 9 марта; Сетевое издание "Информационное агентство "Буряад унэн" - 09.07.2024.
31. Конституция Республики Дагестан от 10.06.2003 (в ред. от 12.11.2024) // Собрание законодательства Республики Дагестан. – 2003. – № 7, ст. 503; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: https://docs.cntd.ru/document/802018919 (дата обращения: 30.06.2025).
32. Конституция Донецкой Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Главы ДНР. – URL: http: glavadnr.ru (дата обращения: 30.06.2025).
33. Конституция Республика Ингушетия от 27.02.1994 (в ред. от 28.12.2022) // Сайт интернет-газеты «Ингушетия». – URL: http://www.gazetaingush.ru. (дата обращения: 30.06.2025).

34. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 № 28-РЗ (в ред. от 11.05.2022) // «Кабардино-Балкарская правда». – 1997. – 9 сент.; Официальная Кабардино-Балкария от 14.05.2022. № 18.
35. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия: принято Конституционным Собранием Респ. Калмыкия – Хальмг Тангч 5.04.1994 (в ред. от 10.06.2021) // «Известия Калмыкии». – 1994. – 7 апр.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: https://docs.cntd.ru/document/720705887 (дата обращения: 30.06.2025).
36. Конституция Карачаево-Черкесской Республики: принята Народным Собранием Карачаево-Черкесской Респ. 05.03.1996 (в ред. от 26.12.2014) // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг. – Ч. I.; Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.06.2025).
37. Конституция Республики Карелия: принята ВС КАССР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 № 473-ЗРК (в ред. от 27.05.2022) // «Карелия». – № 107. – 2003. – 27 сент.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 27.05.2022.
38. Конституция Республики Коми от 17.02.1994 (ред. от 20.06.2024) // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 2, ст. 21; Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». – URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 18.07.2025).
39. Конституция Республики Крым: принята Гос. Советом Респ. Крым 11.04.2014 (в ред. от 02.07.2024) // «Крымские известия». – 2014. – 12 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 03.07.2024.
40. Конституция Луганской Народной Республики от 30.12.2022 (в ред. от 23.05.2024) // — URL: https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/ (дата обращения: 30.06.2025).
41. Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (в ред. от 05.12.2024) // «Марийская правда». – 1995. – 7 июля; Официальный интернет-портал Республики Марий Эл. – URL: https://mari-el.gov.ru/other/pravo - 05.12.2024.

42. Конституция Республики Мордовия: принята Конституционным собранием Республика Мордовия 21.09.1995 (в ред. от 28.03.2025 г.) // «Известия Мордовии». – 1995. – 22 сент.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 31.03.2025.
43. Конституция Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992 (в ред. от 24.11.2022) // «Якутские ведомости». – 1992. – № 7; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 25.11.2022.
44. Конституция Республики Северная Осетия-Алания: принята Верхов. Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994 (в ред. от 04.06.2025) // «Северная Осетия». – 1994. – 07 дек.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/304200016 (дата обращения: 30.06.2025).
45. Конституция Республики Татарстан (Татарстан) от 06.11.1992 (в ред. от 26.01.2023) // «Республика Татарстан». – 2002. – № 87 – 88; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. – URL: http://pravo.tatarstan.ru - 26.01.2023.
46. Конституция Республики Тыва: принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001 (в ред. от 03.04.2025) // «Тувинская правда». – 2001. – 15 мая; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 03.04.2024.
47. Конституция Удмуртской Республики: принята постановлением Верхов. Совета Удмуртской Республики от 07.12.1994 № 663-XII (в ред. от 13.11.2023) // «Известия Удмуртской Республики». – 1994. – 21 дек. ; Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. – URL: http://www.udmurt.ru - 20.11.2023.
48. Конституция Республики Хакасия: принята на XVII сессии Верхов. Совета Респ. Хакасия (первого созыва) 25.05.1995 (ред. от 22.07.2022) // «Вестник Хакасии». – 1995. – № 25; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/ - 26.07.2022.
49. Конституция Чеченской Республики: принята на референдуме 23.03.2003 (в ред. от 05.07.2024) // «Вести Республики». – 2003. – № 18; Официальный

интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 09.07.2024.

50. Конституция Чувашской Республики: принята Гос. Советом Чувашской Респ. 30.11.2000 (в ред. от 14.06.2024) // «Республика». – 2000. – 9 дек.; Сетевое издание "право21.рф" - 14.06.2024.
51. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (в ред. от 06.09.2024) // «Алтайская правда». – 1995. — № 100. – 14 июня; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 09.09.2024.
52. Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» (в ред. от 09.07.2025) // «Забайкальский рабочий». – 2009. – 18 февр.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/922219133 (дата обращения: 30.06.2025).
53. Устав Камчатского края от 04.12.2008 № 141 (в ред. от 19.09.2025) // «Официальные ведомости». – 2008. – 11 дек.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/819079312 (дата обращения: 30.06.2025).
54. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (в ред. от 03.07.2025) // «Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края». – 2008. – 16 июня; Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – URL: http://www.zakon.krskstate.ru - 09.07.2025.
55. Устав Краснодарского края от 12.11.1993 (в ред. от 11.03.2025) // «Кубанские новости». – 1993. – 10 ноября; Официальный сайт Губернатора Краснодарского края и администрации Краснодарского края. – URL: admkrai.krasnodar.ru - 12.03.2025.
56. Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК (в ред. от 07.06.2021) // Собр. законодательства Пермского края. – 2007. – № 5, I ч.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/911516853 (дата обращения: 30.06.2025).
57. Устав Приморского края Устав Приморского края от 06.10.1995 № 14-КЗ (принят Думой Приморского края 12.09.1995) (в ред. от 02.06.2025) // «Устав

Приморского края». — 1995. — 16 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 04.06.2025.

58. Устав (Основной Закон) Ставропольского края: закон Ставропольского края от 12.10.1994 № 6-кз (в ред. от 01.10.2024) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. – 1994. – № 4, ст. 41; Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. – URL: www.pravo.stavregion.ru - 01.10.2024.
59. Устав Хабаровского края от 19.05.2022 (в ред. от 02.06.2025) // «Приамурские ведомости». – 2022 — № 21; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: https://docs.cntd.ru/document/406049549 (дата обращения: 30.06.2025).
60. Устав Амурской области: закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (в ред. от 14.12.2023) // «Амурская правда». — 1995. — № 295-296; Официальное опубликование правовых актов. — URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/2800202312150013 (дата обращения: 30.06.2025).
61. Устав Архангельской области: принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995 (в ред. от 01.10.2025, № 256-19-ОЗ) // «Волна». – 2001. – 3 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 02.10.2025.
62. Устав Астраханской области: закон Астраханской обл. от 30.05.2022 № 22/2022-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации органов государственной власти Астраханской области. – URL: http://pravo-astrobl.ru, 30.05.2022.
63. Устав Белгородской области: закон Белгородской области от 24.06.2022 № 189 (в ред. от 28.09.2022) // «Белгородские известия». – 2022. – № 189; «Вестник нормативных правовых актов Белгородской области». – URL: http://zakonbelregion.ru - 28.09.2022 (дата обращения: 30.06.2025).
64. Устав Брянской области от 20.12.2012 № 91-З (в ред. от 26.09.2022) // Информ. бюл. «Официальная Брянщина». – 2012. – № 20; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 03.10.2022.

65. Устав Волгоградской области от 24.02.2012 № 1-ОД (в ред. от 18.04.2025) // «Волгоградская правда». – 2012. – 29 февр.; Сетевое издание "Волгоград.Ру". – URL: www.pravo.volgograd.ru - 18.04.2025.
66. Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (в ред. от 14.10.2024) // «Красный Север». – 2001. – № 202 – 203; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 14.10.2024.
67. Устав Воронежской области: принят Воронежской областной Думой 25.05.2006 (в ред. от 06.10.2023) // «Коммуна». – 2006. – 10 июня; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 06.10.2023.
68. Устав Владимирской области: Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ (в ред. от 28.02.2025) // «Владимирские ведомости». – 2001. – № 152-153; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 28.02.2025.
69. Устав Запорожской области от 20.09.2023 (в ред. от 15.08.2025) // Официальный сайт Администрации Запорожской области. – URL: http: https://zo.gov.ru/ (дата обращения: 11.05.2025).
70. Устав Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ (в ред. от 01.01.2023) // «Ивановская газета». — 2009. — № 28 (4395) // Сайт Правительства Ивановской области. — URL: http://www.ivanovoobl.ru (дата обращения: 30.06.2025).
71. Устав Иркутской области» от 17.04.2009 № 1 (в ред. от 28.11.2024) // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2009. – № 9; Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области . – URL: http://pravo.gov.ru - 29.11.2024.
72. Закон Калининградской области от 18.01.1996 № 30 (в ред. от 20.06.2024) «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 28.12.1995) // «Янтарный край». – 1996. – № 20. – 26 янв.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 24.06.2024.

73. Устав Кемеровской области – Кузбасса от 09.04.1997 (в ред. от 06.04.2023) // «Кузбасс».— 1997. — № 102; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/990101856 (дата обращения: 30.06.2025).
74. Устав Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (в ред. от 01.07.2025) // «Вятский край». — № 66 (1314). — 1996. — 9 апр.; Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. – URL: http://kirovreg.ru - 01.07.2025.
75. Устав Костромской области: закон Костромской обл. от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО (в ред. от 26.04.2022) // СП – нормативные документы. – 2008. – № 17 (141); Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/ - 27.04.2022.
76. Устав Курганской области от 16.12.1994 № 1 (в ред. от 29.12.2023) // «Новый мир». – 1994. – № 242; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 29.12.2023.
77. Устав Курской области: закон Курской обл. от 02.10.2001 № 67-ЗКО (в ред. от 02.11.2024) // «Курская правда». – 2001. – 5 окт.; Сетевое издание «Региональное информационное агентство «Курск»». – URL: https://riakursk.ru - 02.11.2024.
78. Устав Ленинградской области: закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (в ред. от 13.05.2025) // Вестник Правительства Ленинградской области. – 1995. – № 1; Сетевое издание «Электронное опубликование документов». – URL: http://npa47.ru - 13.05.2025.
79. Устав Липецкой области от 09.04.2003 № 46-ОЗ (в ред. от 04.03.2025) // «Липецкая газета». – 2003. – 17 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 06.03.2025.
80. Устав Магаданской области: закон Магаданской обл. от 28.12.2001 № 218-ОЗ (в ред. от 12.03.2025) // «Магаданская правда». – 2001. – 29 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 12.03.2025.

81. Устав Московской области от 23.11.2022 (в ред. от 31.01.2024) // «Ежедневные Новости. Подмосковье». – 2022. – № 224; Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. – URL: http://www.mosreg.ru - 31.01.2024.
82. Устав Мурманской области: принят Мурманской областной Думой 26.11.1997 (в ред. от 05.12.2024) // «Мурманский Вестник». – 1997. – № 235. – С. 6 – 7; «Электронный бюллетень Правительства Мурманской области». – URL: http://www.gov-murman.ru - 05.12.2024.
83. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-З (в ред. от 31.07.2024) // «Правовая среда». – № 3 (676) – 2006. – 18 янв. (Приложение к газете «Нижегородские новости» № 7 (3419). 2006. – 18 янв.); Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: pravo.gov.ru - 01.08.2024.
84. Устав Новгородской области от 03.09.1994 № 2-ОЗ (в ред. от 17.06.2025) // «Новгородские ведомости». – 2001 – № 43; Официальный сайт Новгородской областной Думы. – URL: https://novoblduma.ru/region/charter/ (дата обращения: 30.06.2025).
85. Устав Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ (в ред. от 09.07.2025) // «Советская Сибирь». – 2005. – 29 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 09.07.2025.
86. Устав Омской области: принят Постановлением ЗС Омской области от 26.12.1995 № 193 (в ред. от 30.10.2023) // «Омский вестник». – 1995. – 27 дек. – № 249; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 30.10.2023.
87. Устав (Основной Закон) Оренбургской области: закон Оренбургской обл. от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ (в ред. от 30.10.2024) // «Южный Урал». – 2000. – 22 дек.; Портал официального опубликования нормативных правовых актов Оренбургской области и органов исполнительной власти Оренбургской области. – URL: http://www.pravo.orb.ru - 01.11.2024.
88. Устав (Основной Закон) Орловской области от 26.02.1996 № 7-ОЗ (в ред. от 05.11.2024) // «Орловская правда». – 1996. – 2 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 06.11.2024.

89. Устав Пензенской области от 15.04.2022 (в ред. от 13.09.2024) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: https://docs.cntd.ru/document/406012971 (дата обращения: 30.06.2025).
90. Устав Псковской области от 12.04.2001 № 1-У (в ред. от 07.10.2024) // «Губернские ведомости». – 2001. – 18 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/ - 08.10.2024.
91. Устав Ростовской области областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС (в ред. от 11.06.2024 г.) // «Наше время». – 2001. – 19 окт.; Официальный портал правовой информации Ростовской области. – URL: http://pravo.donland.ru - 11.06.2024.
92. Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ (в ред. от 15.11.2024) // «Рязанские ведомости». – 2005. – 22 нояб.; Сетевое издание «Рязанские ведомости». – URL: www.rv-ryazan.ru - 15.11.2024.
93. Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (в ред. от 02.06.2025) // «Волжская коммуна». – 2006. – 20 дек.; Официальный сайт Правительства Самарской области. – URL: http://www.pravo.samregion.ru - 03.06.2025.
94. Устав (Основной Закон) Саратовской области: закон Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО (в ред. от 06.03.2025) // «Неделя области. Спецвыпуск» – 2005. – 4 июня; Сетевое издание «Новости Саратовской губернии». – URL: www.g-64.ru - 07.03.2025.
95. Устав Сахалинской области от 09.07.2001 № 270 (в ред. от 25.04.2025) // «Губернские ведомости». – 2001. – 11 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: URL: http://pravo.gov.ru/ - 28.04.2025.
96. Устав Свердловской области от 23.12.2010 № 105-ОЗ (в ред. от 20.12.2022) // «Областная газета» – 2022. – № 236; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: URL: http://pravo.gov.ru, 22.12.2022.
97. Устав Смоленской области: принят законом Смоленской области от 15.05.2001 № 37-з (в ред. от 01.07.2025) // «Рабочий путь». – № 116-117. – 2001. – 24 мая; официально интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 02.07.2025).

98. Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации: принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.11.1994 № 84 (в ред. от 01.04.2025) // «Тамбовская жизнь». – 1994. – 6 дек.; Официальном интернет-портале правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 02.04.2025.

99. Устав Тверской области: принят Постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 05.11.1996 № 436 (в ред. от 19.07.2024) // «Тверские ведомости». – 1998. – № 98. – 4-10 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 25.07.2024.

100. Устав (Основной Закон) Томской области: принят решением Томской областной Думы от 26.07.1995 № 136 (в ред. от 09.06.2022) // «Томский вестник». – 1995. – № 154; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 10.06.2022.

101. Устав Тульской области от 27.05.2022 № 36-ЗТО // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru. (дата обращения: 03.06.2025).

102. Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6 (в ред. от 20.09.2024) // «Тюменские известия». – 1995. – 15 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 20.09.2024.

103. Устав Ульяновской области от 19.05.2005 (в ред. от 08.12.2023) // «Ульяновская правда». – 2005. — № 51 (22.365); Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/ - 13.12.2023.

104. Устав Херсонской области от 30.11.2023. – URL: https://khogov.ru/documents/ustav-hersonskoj-oblasti-ot-30-11-2023/. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2025).

105. Устав Челябинской области от 09.06.2006 (в ред. от 01.07.2025) // «Южноуральская панорама». – 2006. – № 114 – 115; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/ - 02.07.2025.

106. Устав Ярославской области: утв. Законом от 01.10.2010 № 30-з (в ред. от 26.12.2022 // «Документ-Регион». – 2010. – № 79; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 30.12.2022.

107. Устав Москвы от 28.06.1995 (в ред. от 25.12.2024). – URL: https://duma.mos.ru/ru/0/page/ustav-goroda-moskvyi (дата обращения: 03.06.2025).

108. Устав Санкт-Петербурга от 14.01.1998 (в ред. от 18.04.2025) // «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». – 1998. – № 2; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. - URL: http://www.gov.spb.ru - 21.04.2025.

109. Устав города Севастополя от 14.04.2014 № 1-ЗС (в ред. от 30.12.2022) // «Севастопольские известия». – 2014. – 23 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 30.12.2022.

110. Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40-ОЗ (в ред. от 17.12.2024) // «Биробиджанская звезда». – 2002. – 28 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 20.12.2024.

111. Устав Ненецкого автономного округа от 11.09.1995 (в ред. от 02.07.2024) // «Няръяна Вындер». – 1995. — № 145-146; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 03.07.2024.

112. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 № 4-оз (в ред. от 24.04.2025) // «Новости Югры». – 2005. – 23 апр., «Новости Югры». – 2005. – 26 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru - 28.04.2025.

113. Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 № 26-ОЗ (в ред. от 02.10.2023) // «Ведомости». – 1997. – 19 дек.; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/805043898 (дата обращения: 30.06.2025).

114. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО (в ред. от 31.10.2023) // «Красный Север». – 1999. – 15 янв.; Официальный сайт Правительства автономного округа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». – URL: www.yanao.ru - 01.11.2023.

115. Указ Мэра Москвы от 13.02.2006 № 11-УМ «О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2006. – 22 февр.

116. Постановление Президиума Государственного Совета Республики Татарстан от 23.06.2005 № 1383-III ГС «Об утверждении Правил подготовки проектов законов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. – 2005. – № 6, ст. 701.

117. Закон Хабаровского края от 28.03.1996 № 33 «О Законодательной Думе Хабаровского края» // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. – 1996. – № 5.

118. Закон Приморского края от 05.05.1995 № 5-КЗ «О Законодательном Собрании Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. – 1995. – № 5; «Приморская газета». – 2024. – 5 дек. – № 24.

119. Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17.04.2008 № 17-IV «О Регламенте Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)». – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.05.2025).

120. Закон Приморского края от 22.12.2008 № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2008. – № 98.

121. Закон Сахалинской области от 03.04.2000 № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» // «Губернские ведомости». – 2000. – 7 апр. – № 67 (969).

### *1.2. Зарубежные правовые акты*

122. Constituição da República Federativa do Brasil//. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf (дата обращения 20.09.2024).

123. Lei Complementar № 95 de 26.02.1998. – URL: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm (дата обращения: 04.02.2025).

124. Lei № 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998. – URL: https://planalto.gov.br/ccIVIL_03/leis/L9709.htm (дата обращения: 10.03.2025).
125. Legislação Orçamentária. – URL: https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria (дата обращения: 17.11.2025).
126. Regulamento do Congresso Nacional do Brasil. – URL: https://www.congressonacional.leg.br/ (Дата обращения: 10.03.2025).
127. Regulamento do Senado Federal do Brasil. – URL: https://www12.senado.leg.br/hpsenado (дата обращения: 10.03.2025).
128. Regulamento da Câmara dos Deputados do Brasil. – URL: https://www.camara.leg.br/ (дата обращения: 10.03.2025).
129. Constituição do Estado de Acre // Конституция штата Акре. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70440/CE_AC_EC_64-2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).
130. Constituição do Estado de Alagoas // Конституция штата Алагóяс. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70434/CE_GO_EC_74-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).
131. Constituição do Estado do Amazonas // Конституция штата Амазонас. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70430/CE_AM_EC_1302022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).
132. Constituição do Amapá // Конституция штата Амапа. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_AP_EC_64-2022_com_EC_65_66.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).
133. Constituição do Estado da Bahia // Конституция штата Баия. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE_BA_EC_29-2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).
134. Constituição do Estado do Maranhão // Конституция штата Мараньян. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70443/CE_MA_EC_91-2021.pdf?sequence=15&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

135. Constituição de Minas Gerais // Конституция штата Ми́нас-Жера́йс. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70446/CE_MG_EC_111-2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

136. Constituição do Estado de Randonium // Конституция штата Рандония. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/CE_RO_EC_157_2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

137. Constituição do Mato Grosso // Конституция штата Мату-Гросу. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MT_EC_107-2022.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

138. Constituição do Mato Grosso do Sul // Конституция штата Ма́ту-Гро́су-ду-Сул. – URL: http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233? (дата обращения: 10.03.2025).

139. Constituição do Estado do Pará // Конституция штата Пара. – URL: https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228 (дата обращения: 10.03.2025).

140. Constituição do Estado da Paraíba // Конституция штата Параи́ба. – URL: ttps://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70448/CE_PB_EC_52-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

141. Constituição do Estado do Paraná // Конституция штата Парана. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70436/CE_PR_EC_53-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

142. Constituição do Estado de Pernambuco // Конституция штата Пернамбу́ку. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70449/CE_PE_56_2023_com_EC_56.pdf?sequence=12&isAllowed=y. (дата обращения: 10.03.2025).

143. Constituição do Piauí // Конституция штата Пиауи. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_054-2019_com_EC_55-61.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

144. Constituição do Estado de Roraima // Конституция штата Рораима. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_RR_EC_83_2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

145. Constituição do Estado do Rio de Janeiro // Конституция штата Рио-де-Жанейро. – URL: https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esang%3D&tabid=3683&mid=5358 (дата обращения: 10.03.2025).

146. Constituição do Estado do Rio Grande De Sul // Конституция штата Рио-Гранде-де-Сул. – URL: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=AixRs5bbgtw%3d&tabid=3683&mid=5359 (дата обращения: 10.03.2025).

147. Constituição do Estado do Rio Grande De Norte // Конституция штата Рио-Гранде-де-Норте. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_R№_EC_22_2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

148. Constituição do Estado de Santa Catarina // Конституция штата Санта-Катарина. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70453/CE_SC_EC_89_2022.pdf?sequence=9&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

149. Constituição do Estado de São Paulo // Конституция штата Сан-Паулу. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70452/CE_SP_com_EC_52.pdf?sequence=9&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

150. Constituição do Ceará // Конституция штата Сеара. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_CE_EC_117-2022.pdf?seque№ce=9&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

151. Constituição do Estado de Sergipe // Конституция штата Сержипе. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/CE_SE_EC_55-2022.pdf?sequence=12&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

152. Constituição do Tocantins // Конституция штата Токантинс. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70431/CE_TO_EC_45_2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

153. Constituição do Estado do Espírito Santo (Espírito Santo) 05 DE OUTUBRO DE 1989// Конституция штата Святого Духа (Эспирито Санто) от 5.10.1989. – URL: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70429/CE_ES_EC_117-2022.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 10.03.2025).

### *1.3. Правовые акты, утратившие силу*

154. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: [Утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов 11 мая 1925 года]. – URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/5508613/chapter/ecd1ae62dec183ef16d17f74b00255dd/ (дата обращения: 27.05.2024).

155. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 283. – 1936. – 06 дек.

156. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.). – URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/chapter/3ac805f6d87af32d44de92b042d51285// (дата обращения: 27.05.2024).

157. Конституция (Основной закон) РСФСР от 12.04.1978 (в ред. от 9.12.1992, 10.12.1992) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. – № 15, ст. 407; Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2, ст. 55; Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 52, ст. 3051.

158. Федеральный закон от 06.10.1999 (с изм. и доп. от 14.07.2022, № 271-ФЗ) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 14.07.2022) // СЗРФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2022. № 29 (часть III), ст. 5238.

### *1.4. Зарубежные правовые акты, утратившие силу*

159. Constituição Brasileira de 1946. – URL: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm (дата обращения: 24.03.2024).

160. Конституция Бразилии 1967 г. Официальный сайт Правительства Федеративной Республики Бразилия. – URL: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1967-01-24;1967 (дата обращения: 10.04.2025).

### *1.5. Иные официальные документы*

161. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Рос. газета. – 2020. – № 7.

## II. Научная и специальная литература

### *2.1. Монографии*

162. Артамонов, А.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации (теоретические аспекты). Монография / А.Н. Артамонов. – Ростов-на-Дону: РЮИ РПА Минюста России. – 2014. – 97 с.

163. Боброва, Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. / Н.А. Боброва. – М.: Юнити-ДАНА, Закон и право. – 2003.–264 с.

164. Гаджимагомедов, Г.А., Ивлев, Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности / Г.А. Гаджимагомедов, Г.П. Ивлев. – М.: Норма. – 2008. – 222 с.

165. Гладкий, Ю.Н. Общая экономическая и социальная география зарубежных стран / Ю.Н. Гладкий. – М.: Издательство Academia, – 2006. – 444 с.

166. Ковачев, Д.А. Механизм социалистического правотворчества: вопросы теории / Д.А. Ковачев. – М.: Юрид. Лит., 1977. – 112 с.

167. Концептуальная модель применения цифровых технологий в законодательном процессе в Российской Федерации: монография / С. С. Зенин, О.С. Ижаев, Д.Л. Кутейников, И.М. Япрынцев. – Тюмень: издательство Тюменского университета, 2022. – 137 с.

168. Лебедев, В.А. Законодательная инициатива – стадия законодательного процесса в Российской Федерации: монография / В.А. Лебедев, Н.В. Ройзман. – Челябинск: Изд-во ИИУМЦ «Образование», 2010. – 162 с.

169. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. – М.: Юрист, 2010. - 392 с.

170. Ментальное пространство социума / колл. авторов, под ред. И.С. Карабулатовой, С.Д. Галиуллиной, И.С. Коберси. – Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2015. – 162 с.

171. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. – 400 с.

172. Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Желялетдинова З.С. Законодательные программы субъектов Российской Федерации // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; под ред. А. С. Пиголкина. - Москва: СПАРК, 1998. – 283 с.

173. Пашенцев, Д.А., Залоило, М.В., Иванюк, О.А., Головина, А.А. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. – М.: Инфра-М, 2019. – 234 с.

174. Петров, Д.Е. Отрасль права / под ред. М.И. Байтина / Д.Е. Петров. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 192 с.

175. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации / С.В. Поленина. – Москва: ИГПАН, 1996. – 145 с.

176. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. д.ю.н. Булакова О.Н. – М.: Изд-во Эксмо. - 2005. - 320 с.

177. Скуратов, Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / под ред. С.А. Авакьяна / Д.Ю. Скуратов. – М.: Юристъ, 2007. – 141 с.

178. Фомичева О.А. Механизм реализации законодательной инициативы в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: монография / О.А. Фомичева, О.В. Хусаинова. Казань: Издательство Казанского университета, 2020. - 282 с.

179. Хижняк, В.С. Взаимодействие национального права России и международного права: конституционные основы / В.С. Хижняк. – Саратов: Научная книга. – 2007. – 277 с.

180. Шеховцов, В.А., Евсеенко, Е.Д. Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств азиатско-тихоокеанского региона // Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки: коллективная монография. Т. 2. / В.А. Шеховцев, Е.Д. Евсеенко. – Москва: Уфа: Ростов-на-Дону: Уфимский государственный университет экономики и сервиса. – 162 с.

181. Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе \ А.Н. Шохин. – Москва. 1997. –111 с.

### *2.2. Учебная и справочная литература*

182. Алексеев, А.С. Русское государственное право / Конспект лекций орд. проф. Имп. Моск. ун-та А.С. Алексеева. – 4-е изд. / А.С. Алексеев. – М.: тип. О-ва распространения полезных книг, 1897. — 583 с.

183. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М.: НОРМА, 2009. – 259 с.

184. Градовский, А.Д. Начало русского государственного права / Градовский А.Д. – Спб.: Зерцало, 1875. – Т. 1. – 436 с.

185. Законодательный процесс в зарубежных странах: учебное пособие / Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И. Лейбо. – М.: МГИМО - Университет, 2012. – 169 с.

186. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии научно-практическое пособие / отв. ред. Р.В. Васильев. – М.: Юриспруденция, 2000. – 320 с.

187. Законотворчество в Российской Федерации: (научно-практическое пособие) / А.И. Абрамова, Т.В. Губаева, А.В. Мицкевич [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. – М.: ООО Формула права. 2000. – 608 с.

188. Иванец, Г.И., Калининский, И.В., Червонюк, В.И. Законодательная инициатива // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / под общ. ред. проф. В.И. Червонюка / Г.И. Иванец, И.В. Калининский, В.И. Червонюк. – М.: Юридическая литература, 2002. – 432 с.

189. Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М., 2000. – 578 с.

190. Конституционное право: учебник для вузов / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян; Мос. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД РФ. Ин-т гос. упр. – М.: Юристъ, 2000. – 495 с.

191. Краснов, М.А., Кряжков, В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий / М.А. Краснов, В.А. Кряжков – М.: Городец, 2006. (Ярославль: Ярославский полиграфкомбинат). – 474 с.

192. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права . 2-е изд. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2005. – 541 с.

193. Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / под общ. ред. М.Н. Ласточкиной. М.: Издание Государственной Думы, 2012. – 480 с.

194. Павликов, С.Г., Умнова, И.А. Конституционное право: учебное пособие / С.Г. Павликов, И. А. Умнова; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГАУ «Федеральный ин-т развития образования». – М.: Альфа-М: ИНРФА-М, 2015. – 575 с.

195. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – М.: Издание Совета Федерации, 1996. – 126 с.

196. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / / Под общ. ред. д.ю.н. Булакова О.Н. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 320 с.

197. Сырых В.М. Социология права: учебник. – М.: Юстиция, 2016. - 472 с.

198. Теория государства и права / под ред. А. И. Денисова. М., 1967. – 415 с.

199. Толковый словарь С.И. Ожегова / С.И. Ожегов. – М.: Русский язык. – 1989. – 924 с.

200. Трубецкой, Е.Н. Энциклопедия права / Е.Н. Трубецкой, – СПб.: Лунь, 1998. – 224 с.

201. Организация законодательного процесса в зарубежных странах/ Р.Г. Газизова, Н.М. Касаткина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенков, А.Н. Пилипенко, Н.Ю. Трещетенкова, Т.И. Чурсина. М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 112 с.

202. Никулин, В.В. Конституционное право России: учебное пособие / В.В. Никулин, А.В. Пчелинцев. – Тамбов: Издательский центр ФГБОУ ВО «ТГТУ», 2019. – 80 с.

203. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996. – 512 с.

### *2.3. Статьи в научных журналах и изданиях*

204. Абрамова А.И., Законодательная идея и форма ее реализации / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2010. – № 12. – С. 65 - 72.

205. Абрамова, А.И. Понятие и формы осуществления законодательной инициативы / А.И. Абрамова // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды – 53. – М., 1993. – С. 119 -131.

206. Абрамова, А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 12 - 21.

207. Айтов, П.Б. Президент Российской Федерации как субъект законодательной инициативы / П.Б. Айтов // Социальные и политические науки. – 2015. – № 4. – С. 70 -74.

208. Арзамасов, Ю.Г. Реализация права законодательной инициативы в современной России: правовая регламентация, проблемы, практика / Ю.Г. Арзамасов // Государство и право. – 2018. – № 5. – С. 5 - 17.

209. Ашхотов, З. А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы / З.А. Ашхотов // Журнал российского права. – 2011. – № 8. – С. 40 - 48.

210. Баркова, С.А., Волкова, Е.Н. Торговые отношения России со странами-членами БРИКС /С.А. Баркова, Е.Н. Волкова// Проблемы современной экономики (Новосибирск). – 2013. – № 16. – С. 7-11.

211. Бахтиева, Д.Р., Буров, И.М. Делегированное законодательство: современные теоретические и практические проблемы / Д.Р. Бахтиева, И.М. Буров //Уральский журнал правовых исследований. – 2022. – № 1. – С. 3-10.

212. Белоусов, С.А. Качество закона и эффективность его применения: пути преодоления негативных последствий законодательного дисбаланса / С.А. Белоусов // Вестник ПАГС. – 2014. – № 4 (43). – С. 11-17.

213. Блинова, Е.А. Бразильский политико-административный режим и перспективы экономического роста и социального развития / Е.А. Блинова //The Caspian Region. Politics, Economics, Culture. – 2016. – № 3. – С. 31-38.

214. Боброва Т. М. Организационно-правовая форма осуществления конституционного правосудия в Федеративной Республике Бразилия / Т.М. Боброва // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Томск, 2015. – С. 92-94.

215. Бошно С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. –2004. –№ 2. – С. 152 - 169.

216. Велиева, Д.С., Пресняков, М.В. Народная законодательная инициатива в контексте права на участие в управлении делами государства: проблемы содержательной определенности / Д.С. Велиева, М.В. Пресняков // Матер. XII Междунар. науч.-практич. конфер., посвященной 110-летию Саратовского государственного университета «Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля». 2 июля 2019. – С. 52-57.

217. Волкодаева, Н.А. Понятие субъектов законодательной инициативы субъектов Российской Федерации / Н.А. Волкодаева // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 25 (206). – Право. – Вып. 25. – С. 10-13.

218. Володина, Н. В., Жиготский, П. Э. Конституционные основы и особенности регулирования отношений государства и религиозных объединений в Латинской Америке (на примерах Федеративной Республики

Бразилия и Республики Куба) / Н.В. Володина, П.Э. Жиготский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 6. – С. 55-59.

219. Воротников А.А. Право как основа и результат согласования интересов /А.А. Воротников // Интерес вчера, сегодня и навсегда …: Сборник научных работ. Тверь. 08 февраля 2024 года. – Тверь: Тверской государственный университет, 2004. С. 52-54.
220. Ганичева, Е.С. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти / Е.С. Ганичева // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 131-139.
221. Давыдова М.Л., Боков Ю.А. Многонациональный народ Российской Федерации как источник государственной власти субъекта РФ // Вестник Московского государственного областного университета. - Серия: Юриспруденция. – 2023. – № 1. – С. 101-111.
222. Дубов, И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования / И.А. Дубов // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 27-35.
223. Еремян, В.В. Особенности генезиса местного самоуправления в Латинской Америке // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 1 (228). – С. 59-68.
224. Заметина Т.В., Комбарова Е.В. Проблемы парламентского права и парламентаризма в России // Наука России: цели и задачи: Сборн. науч. трудов по матер. XXI междун. науч. конф. Том Часть 3. – Екатеринбург, 2020. С. 17- 21.
225. Золотухина, Т.А. О целесообразности расширения перечня субъектов законотворческой инициативы / Т.А. Золотухина // MONOTHETIKA: Философия. Социология. Право. – 2017. – № 10. – С. 95-101.
226. Иванов, К.К. Право законодательной инициативы и особенности ее реализации Депутатами Государственной Думы / К.К. Иванов // Юридическая наука. –2012. – № 2. – С. 29-32.

227. Ищенко, А.А. Законодательный процесс как формирование общей государственной воли / А.А. Ищенко // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. – № 1 (11). – С. 154-165.

228. Кабышев, С. В. Принцип конституционного континуитета / С.В. Кабышев //Юридическая техника. – 2020. – № 14 – С. 154-157.

229. Карулин, И.А. Специальное право законодательной инициативы судов Российской Федерации: вопросы определения правового содержания / И.А. Карулин // Журнал российского права. – 2018. – № 12. – С. 130-138.

230. Кокотов, А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе / А.Н. Кокотов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 60-63.

231. Кузнецов, А.А., Празян, А.Ю. Право законодательной инициативы: проблемы реализации и обеспечения / А.А. Кузнецов, А.Ю. Празян // Наукосфера. – № 2 (2). – 2023. – С. 247-251.

232. Комкова, Г.Н. Содержание системы конституционного права России: современное состояние / Г.Н. Комкова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10 (95). – С. 76-82.

233. Кордик, Д.Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) / Д.Н. Кордик // Журнал российского права. – 2007. – № 1. – С. 128-134.

234. Кокотов, А.Н. Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ. Проблемная лекция / А.Н. Кокотов // Российский юридический журнал. – № 3 (51). – 2006. – С. 7-19.

235. Кошель, А.С. Использование инструментов «электронного парламента» в законодательном процессе / А.С. Кошель// Вестник Московского университета. – Сер. 11. – Право. – 2021. – № 3. – С. 62-86.

236. Крылова, Н.С. Парламент: особенности эволюции и основные тенденции развития / Н.С. Крылова // Труды Института государства и права РАН. – 2013. – № 3. – С. 86-107.

237. Кудашкина, Е.В. Законодательная инициатива граждан как форма участия в законотворчестве / Е.В. Кудашкина // Бюллетень науки и практики / Bulletin

of Science a№d Practice http://www.bulletennauki.com – Т. 4. – № 11. – 2018. – С. 396 - 400.

238. Кучерявцев, Д.А. Совершенствование конституционного регулирования осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации /Д.А. Кучерявцев // Вестник Бурятского государственного университета. – 2014. – № 2. – С. 212-218.

239. Лихобабин, В.А. Возможно ли в России делегированное законодательство? / В.А. Лихобабин // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2004. – № 4. – С. 59 - 65.

240. Лупандина, О.А. Правотворческий процесс и законодательный процесс: соотношение понятий /О.А. Лупандина // Таврический научный обозреватель. – 2016. – № 6 (11). – С. 106-112.

241. Мазаев, В.Д. Законодательное регулирование и регламентация законотворческого процесса /В.Д. Мазаев// Качество регламентации: франко-рос. семинар. «Качество регламентации». – М.: Изд. Логос, 2002. – 285 с.

242. Морозова, А.С. Особенности реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации / А.С. Морозова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. – № 2 (23). – С. 96-100.

243. Мицкевич, А. В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства / А.В. Мицкевич // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1967. Вып. 11. – С. 3-24.

244. Михеева, И.В. Составление законопроекта в Российской империи в XIX веке: роль министерств / И.В. Михеева // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 339-346.

245. Михеева И.В. Законодательный процесс в Российской Федерации: к вопросу о министерской инициативе. // Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А.Муромцева): материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Иваново, 30 сентября – 2 октября 2010 года: в 3 ч. / Отв. ред. О.В. Кузьмина, Е.Л. Поцелуев. Ч. 2. С. 230-249.

246. Нудненко, Л.А., Попова, М.А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» /Л.А. Нудненко, М.А. Попова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 9. – С. 5 - 8.

247. Оксамытный, В.В. Законотворческий процесс: сравнительно-правовой анализ / В.В. Оксамытный // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 374 - 380.

248. Оксамытный, В.В. Закон в системе источников современного права: сравнительная характеристика / В.В. Оксамытный // Вестник Брянского госуниверситета. – 2015. – № 2. – С. 241- 243.

249. Омаров, С. М. Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации / // Российская юстиция. – 2011. – № 12. – С. 49 - 53.

250. Осавелюк А.М. Правовое государство как конституционная основа // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9 (82). – С. 47– 55.

251. Паулу Роберту Барбоса Сантос. Федерализм: условия для возможности образования и основные характеристики / Паулу Роберту Барбоса Сантос // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 4. – С. 561- 568.

252. Петров, А. В., Горбатова М.К. Генезис права: сущностные элементы и способы проявления / А.В. Петров, М.К. Горбатова // Юридическая техника. – 2023. – № 17. – С. 350 - 353.

253. Плотникова, И.Н. Институт народной законодательной инициативы: необходимы ли поправки в Конституцию РФ? / И.Н. Плотникова // Вестник СГЮА. – 2019. – № 5. – С. 30 - 36.

254. Поленина, С.В., Колдаева, Н.П. Правотворчество в Российской Федерации (актуальные проблемы теории и практики) / Поленина С.В., Колдаева Н.П. // Российская юстиция. – 2009. – № 5. – С. 33 - 36.

255. Рыбаков, В.А. Субъекты законодательной инициативы в зарубежных странах / В.А. Рыбаков // Омские научные чтения. Сборник матер. Четвертой Всеросс. науч. конф. – Омск, 2020. – С. 107–111.

256. Сафина, С.Б. О некоторых факторах эффективности парламентского законотворчества / С.Б. Сафина // Региональный парламентаризм в современной России: особенности становления и перспективы развития: матер. Всеросс. науч.-практ. конф., посвящённой 25-летию Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан / ответственный редактор А.М. Шаяхметов. Текстовое электронное издание (1,2 Мб). – Уфа: БАГСУ, 2020. – С. 96-101.

257. Семеновский, И.Д. Особенности конституционного контроля и правоприменения в сфере федеративного устройства в России и Бразилии / ИД. Семеновский // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 3. – С. 43-49.

258. Тетерин, А.В. Конституционное развитие Бразилии: опыт перехода к демократии / А.В. Тетерин // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 6 (138). – С. 70-73.

259. Филимонов, В.Ю. Становление теории правотворческого процесса в начале XX века / В.Ю. Филимонов // Правовые проблемы укрепления российской государственности: [сборник статей]. – Томск, 2004. – Ч. 17. – С. 265-267.

260. Фомина М.Г. Институт законодательной инициативы в зарубежных странах: современное состояние и проблемы реализации // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Матер. XII Междунар. науч.-практ. конф.: в 4-х т. Т. 2 – г. Тольятти. Волжский университет имени Н.В. Татищева.– 2015. – С. 118-122.

261. Хабриева, Т. Я., Черногор, Н. Н. Право в условиях цифровой реальности. / Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор //Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 85-102.

262. Хабибуллина, Г. Субъекты права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации (на примере республик в составе Российской Федерации) / Г. Хабибуллина// Казанский федералист. – 2004. –№ 19. – С. 19-22.

263. Хамуков, А. В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение / А. В. Хамуков // Российская юстиция. – 2010. – № 6. – С. 49-52.

264. Харламов, С.О., Ломакин, В.В. Консолидированная законодательная инициатива / С.О. Харламов, В.В. Ломакин// Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 4. – С. 146-151.

265. Хижняк, В.С. Реализация конституционных принципов деятельности органов публичной власти в Российской Федерации в контексте цифровизации / В.С. Хижняк //Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 3. – С. 51-61.

266. Чепрасов, К.В. Модели разделения властей и форма правления (конституционно-правовой аспект) / К.В. Чепрасов // Известия АлГТУ. – 2013. – № 2 (78). – С.134-137.

267. Червонюк, В.И. Законодательная власть и конструкция законодательной воли (аналитический дискурс) / В.И. Червонюк // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 4. – С. 39-45.

268. Шайхуллин Г.С., Давыдова М.Л., Гончарова А.А. Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива» / Г.С. Шайхуллин, М.Л. Давыдова, А.А. Гончарова // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2015. – № 3. – С. 123-131.

269. Шеховцов, В.А. Евсеенко Е.Д. К вопросу о народной законодательной инициативе в Российской Федерации и странах Азиатского-Тихоокеанского региона / В.А. Шеховцов // Азиатского-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. –2016. – № 4. – С. 66-76.

270. Шкарпова, И.А. Право законодательной инициативы в Российской Федерации / И.А. Шкарпова // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. – 2016. – № 1 (81). – С. 129-133.

271. Шобухин В.Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора / В.Ю. Шобухин // Вестник Омского университета. – 2009. – № 4. – С. 230-232.

272. Шуберт, Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс / Э.Т. Шуберт // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 160-170.

273. Шукуров, Н.Г. Законодательная инициатива – одна из стадий законодательного процесса / Н.Г. Шукуров // Юридические науки. – 2009. – № 2. – С. 26-32.

274. Югов А.А. Структура законотворческого процесса как целостной системы / А.А. Югов // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 5. – С. 55-64.

275. Югов, А. А. Об определении понятия «федеральный законопроектный процесс» / А. А. Югов, К. А. Игишев // Актуальные проблемы философии и права: сборник трудов ученых РГППУ. Вып. 1 / Рос. гос. проф.-пед. ун-т. — Екатеринбург, 2007. – С. 16-26.

276. Югов А. А., Игишев К. А. Грани соотношения понятий «законодательный процесс» и «законопроектный процесс» в Российской Федерации // Адвокатская практика. – 2007. – № 2. – С. 12 - 16.

**2.4. Диссертации и авторефераты диссертаций**

277. Бошно, С. В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / С. В. Бошно. – М., 1997. – 27 с.

278. Виноградов, А.С. Конституционно-правовые основы права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. / А.С. Виноградов. – М., 2009. – 24 с.

279. Григорьев, А.В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Григорьев. – М., 2020. – 224 с.

280. Демаков, Р.А. Механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук / Р.А. Демаков. – М., 2015. – 263 с.

281. Иванов, К.К. Правовые основы разработки и рассмотрения законопроектов в парламенте России: автор. дис… канд. юрид. наук / К.К. Иванов. – М., 2013. – 24 с.

282. Ищенко, А.А. Конституционно-правовое регулирование участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе: дис. … канд. юрид. наук / А.А. Ищенко. – М., 2022. – 192 с.

283. Каменская, Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации (вопросы теории): автореф. канд. … юрид. наук / Е.В. Каменская. – Саратов, 2005. – 18 с.

284. Клишас, А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Клишас. – М., 2007. – 51 с.

285. Ковалев, С.М. Верхние палаты парламентов федеративных государств: автореф. дис. … канд. юрид. наук / С.М. Ковалев. – М., 2006. – 24 с.

286. Колдаева, Н. П. Законодательная инициатива как правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.П. Колдаева.– М., 1973. – 20 с.

287. Кутейников, Д.Л. Институционализация народной правотворческой инициативы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Д.Л. Кутейников. – Москва, 2017. – 26 с.

288. Кучерявцев, Д.А. Осуществление права законодательной инициативы в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук / Д.А. Кучерявцев. – Санкт-Петербург, 2017. – 255 с.

289. Липин, Д.А. Право законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционный механизм реализации: дис. … канд. юрид. наук / Д.А. Липин. – М., 2025. – 222 с.

290. Лукин, Д.Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Д.Г. Лукин. – Казань, 2005. – 26 с.

291. Мамедов, Д.О. Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Д.О. Мамедов. – Казань, 2011. – 24 с.

292. Рамазанова, Э.Т. Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Э.Т. Рамазанова. – Москва, 2005. – 22 с.

293. Семеновский, И.Д. Конституционные принципы федеративного устройства Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилия: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. … канд. юрид. наук/ И.Д. Семеновский. – М., 2019. – 25 с.

294. Скворцов-Савельев, И.А. Суды Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы федерального уровня (вопросы теории и практики): автореф. дис. … канд. юрид. наук. / И.А. Скворцов-Савельев. – СПб, 2010. – 25 с.

295. Стеничкин, Н.Г. Конституционно-правовое регулирование участия Верховного Суда Российской Федерации в законотворческом процессе: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н.Г. Стеничкин. – Пенза, 2020. – 32 с.

296. Филимонов, Ю.В. Федеральный законодательный процесс: некоторые вопросы теории и практики (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. … кан. юрид. наук / Ю.В. Филимонов. – Томск, 2004. – 20 с.

297. Фомичева, О.А. Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. … докт. юрид. наук /О.А. Фомичева. – Екатеринбург, 2022. – 400 с.

298. Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Холодилова Е.А. – Екатеринбург, 2005. – 25 с.

299. Цгоев, Т.В. Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Т.В. Цгоев. – М., 2006. – 33 с.

300. Цветков, В.В. Реализация института законодательной инициативы в современном российском государстве (общетеоретический аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.В. Цветков. – Н. Новгород, 2008. – 32 с.

301. Шиндина, А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации»: автореф… дисс. канд. юрид. наук / А.В. Шиндина. – Пенза, 2017. – 26 с.

302. Ширяев, Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис… докт. юрид. наук / Ю.Е. Ширяев. – Спб, 2006. – 45 с.

### *2.6. Иностранная литература*

303. Dos Santos, G.J. Bessera, Lelis, H. Rodriges, Da Costa, M. L. A Influencia dos principos religios no sistema juridico Brasilero //Revista Libero-Americana de Humanidades, Ciencias e Educacao – REASE. 2024/ #09, v. 10. P.120-132.

304. Dos Santos, M. B. Ciberdemocracia e lei por iniciativa popular digital no Brasil: um estudo de caso do app “Mudamos”// Revista Electronica Dirieto e Sociedade. Canoas, 2024. v. 12, n. 2. P. 1-20.

305. Da Silva, Jost Afosto. Curso de direito constitucional positive. 2005. 576 p.

306. De Lacerda, Eugênio Délbis. O Poder legislativo e a proposição de projetos de lei sobre políticas públicas // — URL: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/44416/1/Artigo_o%20poder%20legislativo%20e%20a%20proposição%20de%20pls%20sobre%20pol%C3%ADticas%20publicas_pdfA.pdf (дата обращения: 10.03.2025).

307. Eduardo, Santana Jair. Processo Legislativo: Vetores e Especificidades. JAM-Jurídica Administração Municipal, v. ago/03, 2003. p. 36-43.

308. Le Sueur, A. Robot Government: Automated Decisionmaking and its Implications for Parliament // Parliament: Legislation and Accountability. — Oxford: Hart Publishing, 2016. — P. 183 - 203.

309. Staffen, Marco Ricardo. Legislar por indicadores. A iniciativa legislative brasileira anti anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais // RIL Brasília a. 56 n. 221 jan./mar. 2019 p. 169-193 (дата обращения: 05.05.2025).

310. Como são feitas as leis. — URL: https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/paginas/como-sao-feitas-as-leis (дата обращения: 12.02.2025).

311. Curso de processo legislativo. Volume 1. ─ URL: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/319_arquivo.pdf (дата обращения: 10.04.2025).

312. Pacheco L. Botelho. Como são feitas as leis. — URL: https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/menu/atividade-legislativa/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis. (дата обращения: 20.12.2024).

313. Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona / Antônio Augusto de Queiroz. — Brasília, DF: DIAP, 2014.72 p.: il ; (Série Estudos Políticos). P. 20.

314. Sampaio, Nelson de Souza. O processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 1968. P. 43.

315. Surden, H. Machine. Learning and Law // Washington Law Review. — 2014. — Vol. 89. — n 1. — P. 87 -115.

316. De Sá Portella, Simone. A iniciativa lei no proctdimento legislative ordinario// https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20653_arquivo.pdf (дата обращения 20.09.2024).

317. Peres, Sophia Salerno. Da (in) eficácia da iniciativa popular legislativa como instrumento de efetivação da democracia no Brasil // — URL: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/sophia_peres.pdf. (дата обращения: 21.03.2025).

318. Ferreira, Fo., Manoel, Gonçalves. Do processo legislativo. 29. ed., São Paulo: Saraiva, 2002. 964 P .

319. Ferndo, Leal. The formalist escape goat: impure readings of Kelsen in Brazil. — URL: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/qCvnyvMmsfqrLL8QnsTnd3L/?lang=pt (дата обращения: 26.12.2024).

320. Torrens, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem Preliminar. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p.189-204, jan/mar.2013.Disponível em:< http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980>

321. Nascimento, Roberta Simoes. FÁBRICA DE LEIS. O pensamento antiparlamentar sobre o processo legislativo no Brasil e na Europa. ─ URL: https://www.conjur.com.br/author/roberta-simoes-nascimento-2/ (дата обращения: 25.02.2025).

322. Silva, José Afonso. Processo constitucional de formação das leis. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017. P. 152-153.

323. Fernanda, Fiuza. Inovacoes digitals democraticas no Poder Legislativo: Analise do Portal e-Cidadania do Senado Federal. Brasilia. 2020. P. 35.

324. Meneguin, Fernando B. Avaliação De Impacto Legislativo No Brasil. https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil (дата обращения: 23.05.2025).

**III. Материалы правоприменительной практики**

325. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Федерального закона Регламента Правительства Российской Федерации» // Рос. газета. – 2006. – 06 дек.

326. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

327. Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. № 118-О «По жалобе гражданки Голованової Людмилы Александровны о нарушении ее конституционных прав положением абзаца 1 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР «О милиции» / Постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2003 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Л. Верещака, В.М. Гладкова, И.В. Голышева и К.П. Данилова» // СЗ РФ. – 2003. – № 10, ст. 953.

328. Определение Конституционного Суда РФ от 6 февраля 2003 г. № 34-О «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства государственного унитарного Новгородского авиационного предприятия об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2001 г. по жалобе этого предприятия на нарушение конституционных прав и свобод статьями 4 и 7 Закона Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" (извлечение). — Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.04.2025).

## IV. Электронные ресурсы

329. Законопроектная деятельность в России: итоги 2020-2023, перспективы 2024 -URL: https://lab.klplegal.ru/upload/3_3_Статистический_обзор_законотворчества_в_2020_2023_гг.pdf (дата обращения: 18.12.2025).

330. Захаров А.А. Современный бикерализм: современные тенденции (Выступление на международном семинаре «Бикерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций», 22 мая 2003 года). — URL: http://vvww.legisUitiire.ru/smallnews/l4.html (дата обращения: 02.02.2024).

331. Лавров С.В. Россия и Бразилия: дружба, проверенная временем. К 195-летию установления дипломатических отношений. — URL: https://interaffairs.ru/news/show/42672 (дата обращения: 14.05.2025).

332. Россия-Бразилия. История двусторонних отношений // Посольство Российской Федерации в Федеративной Республике Бразилия. — URL: http://brazil.mid.ru/istoria-dvustoronnih-otnosenij (дата обращения: 02.02.2024).

333. Российская общественная инициатива. – URL: https://www.roi.ru/ (дата обращения: 21.11.2025).

334. Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД). – URL: https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzigd/3/XII?page=30 (дата обращения: 18.12.2025).

335. Portal e-Cidadania do Senado Federal // Федеральный портал Сената Бразилии для участия граждан. – «Законодательная идея». – URL: https://www12.senado.leg.br/ecidadania (дата обращения: 18.12.2025).

336. Подписано соглашение о развитии межпарламентского сотрудничества между СФ и Федеральным Сенатом Бразилии. – URL: http://council.gov.ru/events/news/60838/ (дата обращения: 02.02.2024).

337. Tecnologia e Pessoas // Официальный сайт Сената Федеративной Республики Бразилия// https://www12.senado.leg.br/senado200anos/tecnologia (дата обращения 17.12.2025).

## Приложение 1

*Проект*

## Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

**Статья 1**

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1 –ФКЗ, от 04 октября 2022 г. № 5, от 04 октября 2022 г. № 6, от 04 октября 2022 г. № 7, от 04 октября 2022 г. № 8) следующие изменения:

1) статью 104 изложить в следующей редакции:

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, комитетам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, гражданам в порядке народной законодательной инициативы. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения».

**Статья 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации

## Приложение 2

*Проект*

**Федеральный закон о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»**

**Статья 1**

Внести в Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 28.12.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. 29.12.2025) // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (ч. I), ст. 8973; 2025. № 52 (часть I), ст. 8298 следующее изменение:

В ст. 10 «Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления, гражданам в порядке народной законодательной инициативы».

**Статья 2**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

## Приложение 3

*Проект*

**Постановление Государственной Думы Российской Федерации**

1. Внести в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (с изм. и доп. от 13.05.2025) // СЗ РФ. – 1998. – № 7, ст. 801; СЗ РФ. – 2025. – № 20, ст. 2400) следующие изменения:

1) Ст. 103 изложить в следующей редакции:

«Субъекты права законодательной инициативы и порядок внесения законопроектов в Государственную Думу определены статьей 104 Конституции Российской Федерации. Согласно статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, комитетам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, гражданам в порядке народной законодательной инициативы. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения».

2) Ст. 220 изложить в следующей редакции:

«Законопроекты, не принятые Государственной Думой в окончательной редакции, а также принятые ею, но отклоненные Советом Федерации или Президентом Российской Федерации, рассматриваются Государственной Думой следующего созыва в обязательном порядке, на той стадии законодательной процедуры, на которой было прервано их рассмотрение Государственной Думой предыдущего созыва».

2. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации