
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Николай Иванович Грачев

*Профессор кафедры теории и истории
государства и права Сочинского
филиала ВГУЮ
(РПА Минюста России),
доктор юридических наук
E-mail: grachev.n.i@mail.ru*

Анна Владиславовна Иваненко

*Заведующий кафедрой теории и истории
государства и права Сочинского
филиала ВГУЮ
(РПА Минюста России),
кандидат юридических наук
E-mail: ivanenko2510@mail.ru*

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** Актуальность статьи обусловлена тем, что нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ обычно относят к источникам права. Однако по своим качественным характеристикам они не укладываются в общепринятую в юриспруденции классификацию. Предметом исследования являются формальные признаки и правовое содержание постановлений палат российского парламента, принимаемых по вопросам, отнесенных к их ведению Конституцией РФ. Методологическую основу работы составляет совокупность методов исследования и научного познания. Основным содержанием статьи выступает всесторонний анализ политического и юридического содержания, выяснение характера, значимости и важности вопросов государственной жизни, решаемых путем издания постановлений палат Федерального Собрания РФ. Научная новизна работы раскрывается в предложенной классификации рассматриваемых постановлений.*

***Ключевые слова:** палаты Федерального Собрания, постановления палат Парламента, нормативные правовые акты, правоприменительные акты, квазинормативные акты, регламенты палат Парламента, правовые акты публичного управления, нормативные факты, правовые акты верховного управления.*

Nikolaj Ivanovich Grachjov
*Professor of the department of Theory and History
of State and Law,
Sochi branch of the All-Russian
State University of Justice
(RLA (Russian Law Academy) of the
Ministry of Justice of Russia),
Doctor of Legal Sciences*

Anna Vladislavovna Ivanenko
*Chair of the department of Theory and History
of State and Law,
Sochi branch of the All-Russian State
University of Justice
(RLA (Russian Law Academy) of the
Ministry of Justice of Russia),
Candidate of Legal Sciences*

Legal Nature of the Decrees of the Russian Federation Federal Assembly's Chambers

***Annotation.** The relevance of the present paper is served by the fact that normative decrees of the Russian Federation Federal Assembly's Chambers are usually referred to the sources of law. But according to their qualitative characteristics they cannot be set up in the common jurisprudential classification. The subject of the research is represented by the content and formal features of the decrees of the Russian Parliament's houses which deal with those issues that they are vested with the power to approve by the Constitution of RF. Methodological basement of the research is the constituency of investigation and cognitive approaches. The article contains deep analysis of the political and juridical essence, clarification of the character, meaning and significance of the issues related to the civil life, which are solved by passing decrees of the RF Federal Assembly's chambers. The scientific newness of the work is realized through the classification of the described decrees proposed by the authors.*

***Keywords:** chambers of the Federal Assembly, decrees of the houses of Parliament, normative legal acts, law-enforcement acts, quasi-normative acts, Rules of the houses of Parliament, legal acts of the public administration, normative facts, legal acts of the supreme administration.*

В юридической науке к числу источников права обычно относят нормативные постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации [1, с. 69; 2, с. 274; 3, с. 66–79; 4, с. 104–108]. Согласно Конституции РФ по вопросам своего ведения Совет Федерации и Государственная Дума принимают постановления, которые являются подзаконными актами и принимаются по вопросам, не требующим законодательного оформления.

При этом в ч. 2 ст. 102 и ч. 2 ст. 103 Конституции РФ устанавливается, что палаты Парламента принимают постановления по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией [5]. Перечень этих вопросов достаточно хорошо известен, и, пожалуй, лишь в отношении одного вида постановлений, принимаемых по ним, а именно, объявления Государственной Думой амнистии (п. «ж» ст. 103), большинство исследователей не высказывает сомнений в его нормативности, хотя по этому поводу имеются и другие точки зрения [6, с. 16; 7, с. 55–58]. Даже по вопросу значения и юридической природы регламентов палат Федерального Собрания в науке конституционного права ведутся серьезные споры. Так, О. Е. Кутафин относит их к нормативным актам [4, с. 109–110], Е. В. Колесников приравнивает их по юридической силе к законам [3, с. 70–73], а В. Г. Стрекозов и Ю. Д. Казанчев вообще не рассматривают их как самостоятельные источники права [8, с. 17–18]. Существует точка зрения, согласно которой регламенты являются источниками конституционного права, но в них не могут включаться нормы, содержащие правила для других государственных органов [9, с. 396], что полностью противоречит реальной действительности. Проблема определения места и роли правовых актов палат Федерального Собрания, в том числе и тех, которыми принимаются регламенты и амнистии, как раз и заключается в том, что такие предписания в них содержатся, причем в достаточном количестве. Таким образом, по своим качественным характеристикам постановления палат не укладываются в общепринятую в юридической теории классификацию правовых актов на правотворческие (нормативные), локальные (местные) и правоприменительные (индивидуальные).

Все это свидетельствует о необходимости выявления правовой природы постановлений палат Федерального Собрания. К тому же более чем за 27 лет практики работы палат российского парламента перечень вопросов их компетенции, по которым они издают постановления, значительно расширен. Например, в соответствии с ч. 4 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [10] палаты Федерального Собрания назначают каждая по 5 членов Центральной избирательной комиссии. Статья 12 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусматривает направление и отзыв в состав Национального финансового совета – коллегиального органа Банка России – членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы [11]. Решения палат в данных случаях оформляются постановлениями. Они принимаются и по целому ряду вопросов организационного и технического характера: законопроектной работы палат [12; 13]; создания ими согласительных комиссий для преодоления разногласий между палатами по закону, принятому Государственной Думой, но не одобренному Советом Федерации; обращений (например, в Конституционный Суд РФ) или заявлений, отражающих позицию той или иной палаты по важным социальным, экономическим, политическим, международным, национальным и другим проблемам [14].

Исходя из этого можно сделать вывод, что подавляющее большинство постановлений палат Федерального Собрания не носят нормативного характера

и не содержат юридических норм. Однако, в силу самого уровня, на котором они принимаются, характера решаемых ими вопросов, часто имеющих важное общегосударственное значение, связанных с существованием, безопасностью и жизнедеятельностью государства или отдельных его крупных областей и сфер либо организацией и управлением ими, постановления Государственной Думы и Совета Федерации совсем в иных (не законодательных) правовых формах и иными способами разрешают ключевые проблемы внутренней и внешней политики (или способствуют их разрешению). Например: постановления верхней палаты российского парламента об использовании Вооруженных Сил России за рубежом, по утверждению ею указов Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения; постановления, которыми производятся назначения на высокие государственные должности, утверждение на них и освобождение от них конкретных лиц как нижней, так и верхней палатами Федерального Собрания РФ (Председателя Правительства, судей Конституционного Суда, Генерального прокурора, членов Счетной палаты и др.). Все эти акты не являются законодательными и даже нормативными по всем своим внешним признакам, но в силу своей значимости и правовым последствиям не могут быть отнесены и к индивидуальным, правоприменительным актам, хотя по форме часто выглядят таковыми. В то же время постановления, принимаемые по вопросам содержания регламента той или другой палаты, в своих отдельных положениях детализируют положения самой Конституции РФ и определяют некоторые элементы статуса федеральных органов государственной власти, в том числе и высших, а также их руководителей, организационно не подчиненных палатам парламента. Это вытекает из содержания ст. 103.1 Конституции РФ, в соответствии с которой «Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания». При этом контрольными полномочиями в отношении чуть ли не всех иных органов публичной власти, порядок осуществления которых определяется регламентами палат, обладают не только сами палаты, но и их комитеты и комиссии и отдельные депутаты, и сенаторы. Не случайно поэтому некоторые ученые в Советском Союзе, где регламент Верховного Совета СССР утверждался законом, полагали, что в иерархии источников права он занимает следующее место после конституции как акт более высокой юридической силы по сравнению с другими законами [15, с. 27]. И в настоящее время высказываются мнения о целесообразности принятия регламента палат Федерального Собрания «в соответствии с установленной законодательной процедурой» и наделении их «всеми характеристиками общероссийского закона» [3, с. 73].

Думается, однако, что регламенты палат российского Парламента, как и других представительных органов все-таки не должны приниматься законом и иметь его статус. Ведь по своему характеру и целевому назначению они являются актами внутренней самоорганизации. Основные задачи

регламентов заключаются в установлении устройства, форм деятельности и порядка работы палат федерального парламента, их руководящих органов и структурных подразделений (фракций, комитетов, комиссий). То есть они в принципе не предназначены для определения правового положения как самих представительных, так и других органов государственной (публичной) власти, которое в общем и целом закрепляется в Конституции РФ и федеральных законах. Поэтому основное место в содержании регламентов занимают чисто организационные и технические нормы. Лишь в силу высокой общегосударственной политической значимости самой парламентской деятельности ряд положений регламентов палат поднимаются до уровня юридических норм. Это нормы, которыми определяются: законодательный процесс, в том числе, порядок внесения изменений в Конституцию РФ; процедуры досрочного отрешения от должности Президента РФ; порядок рассмотрения вопроса о доверии Правительству РФ и его отчета перед Государственной Думой и мн. др. Если абстрагироваться от значения и роли, которую играют эти нормы в организации государственного аппарата, внесении изменений в Конституцию, принятии законов и т. д., то регламенты палат вполне можно рассматривать в качестве локальных правовых актов внутриорганизационного характера, как это делается по отношению к корпоративным актам управления, уставам саморегулируемых организаций, положений о системе внутреннего контроля госкорпораций и т. п.

Однако не принимать во внимание политико-правовой масштаб предписаний регламентов палат Парламента, роль и положение их адресатов в системе государственной власти и управления невозможно, и именно это придает им характер не локальных, а в значительной степени общих нормативных правовых актов. В то же время их всесторонняя характеристика позволяет сделать вывод, что регламенты палат Федерального Собрания выступают как смешанные правовые акты, содержащие в себе одновременно юридические, организационные и технические нормы. Превалируют в них именно организационно-технические нормы, многие из которых лишь в силу важности решаемых палатами вопросов приобретают свойства и характер юридических, хотя по своей природе они таковыми не являются. Все указанное выше не позволяет отнести регламенты палат к локальным актам, превращая их в квазинормативные акты общего характера (содержания). При этом «квази» в данном случае употребляется не в смысле «мнимых» или «ненастоящих», т. е. ложнонормативных, а в смысле близости их по содержанию и значению к нормативным актам, подобным им, но все же не обладающим всеми их полными характеристиками, содержащимися в ряде официальных документов [16; 17], их проектах [18] или в теоретических работах. Для последних вообще свойственно обходить вопрос о роли и месте регламентов, так же как и постановлений палат Федерального Собрания РФ в целом, в системе формальных источников права, даже тогда, когда они указываются в качестве таковых [19, с. 252–259], хотя нередко о них просто умалчивается.

Уточнение нормами регламентов собственных властных полномочий и прерогатив палат Федерального Собрания, установление процедур участия их в формировании других высших и центральных органов государственной

власти России — правительства, Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, прокуратуры, Счетной палаты Центрального банка, Уполномоченного по правам человека, федеральных министерств — так же как и сами конкретные решения палат, принимаемые в форме постановлений, вместе с указами Президента РФ по этим вопросам, представляют собой необходимые властно-организационные акты, имеющие в виду создание государственного аппарата, его формирование и конструирование. На их основе образуются официальные носители публичной власти в государстве, как верховные (Верховный и Конституционный суды, правительство), так и подчиненные (Центральный банк, федеральные министерства и ведомства), без наличия которых просто невозможно само его функционирование. Кроме того, нормами регламентов конкретизируется правовое положение таких носителей в отношениях с палатами Парламента, депутатами и сенаторами, так же как и контрольные полномочия самих палат и их членов относительно этих органов и их должностных лиц.

Поэтому, на наш взгляд, правовая природа постановлений палат Федерального Собрания по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ, имеет, в первую очередь, организационно-управленческий характер и природу. А сами они являются правовыми актами публичного управления. Причем это относится к постановлениям, направленным на урегулирование отношений как внешнего, так и внутриорганизационного характера. Однако их вряд ли их можно назвать сугубо исполнительными, административными, а тем более актами индивидуального, правоприменительного характера, поскольку они решают вопросы большой, а иногда исключительной государственной важности. Говоря об управленческой природе постановлений палат Федерального Собрания, следует исходить из широкого подхода к понятию «государственное» или «публичное управление», рассматривая его как регулиющую, организующую, юридически властную деятельность всего аппарата публичной власти, включающую в себя: принятие обязательных государственно-властных решений в различных правовых формах (закон, указ, постановление, распоряжение и др.); организацию их исполнения и проведение в жизнь; контроль за их исполнением и принуждение к исполнению в случае необходимости; выявление недобросовестных исполнителей и нарушителей и привлечение их к ответственности. Отсюда — и законодательство, и акты главы государства, и деятельность правительства и других исполнительных органов, правосудие и прокурорский надзор являются определенными видами (формами) государственного (публичного) управления жизнью современного общества, включая и подзаконные правовые акты палат Федерального Собрания.

Широкий подход к понятию публичного управления предполагает его разделение на политическое руководство государственной жизнью, осуществляемое исключительно органами верховной власти, и подчиненную, подконтрольную и поднадзорную ей административную и юрисдикционную деятельность по отношению к отдельным отраслям, сферам и другим объектам, которой по ее поручению и под ее контролем занимаются все остальные органы публичной власти, в чем и проявляется сущностное и содержательное различие их управленческого труда.

Политическое руководство заключается, прежде всего, в принятии важнейших управленческих решений стратегического и организационного характера по отношению ко всему обществу или его важнейшим отраслям и сферам, причем не всегда обязательно в форме законов, но и в форме актов верховного управления, принимаемых главой государства и другими высшими органами государственной власти. Законодательная деятельность составляет только часть функции политического управления. В его осуществлении принимают участие все органы, составляющие верховную власть в государстве: высший законодательный орган и глава государства практически во всех странах; в странах с парламентарной формой правления – это еще и правительство; а в государствах с однопартийной системой или монополюно доминирующей партией – органы высшего партийного руководства [20, с. 145–147].

Поэтому наряду с указами Президента РФ, постановления палат российского Парламента можно определить, как правовые акты верховного управления. Их назначение состоит в принятии важнейших решений общегосударственного значения, содержание которых по разным причинам не может быть заранее полно и четко отражено в законах. Верховное управление является не просто властно–организующей, но самостоятельной, свободной, творческой деятельностью и практически всегда имеет дискреционный характер [21, с. 183–199]. В регламентах палат в основном закрепляются процедуры принятия постановлений, поскольку, в отличие от главы государства, они являются коллегиальными органами и без определения порядка рассмотрения и правил голосования при принятии решений здесь обойтись невозможно. Именно закрепление такого рода процедур в сочетании со статусом палат как самостоятельных структурных подразделений высшего представительного и законодательного органа Российской Федерации позволяет отнести их регламенты к актам верховного управления, несмотря на внутриорганизационный характер их назначения и содержания.

В полной мере характеристика постановлений палат как актов верховного управления применима к тем из них, которые производят назначение, освобождение либо утверждение на определенные государственные должности, принимаются Государственной Думой по итогам заслушивания отчетов Правительства и Центрального банка РФ, принимаются Советом Федерации в целях утверждения изменения границ между субъектами Федерации и указов Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения, дачи согласия Президенту на использование Вооруженных Сил страны за ее пределами. Их правовую природу хорошо отражает введенное Л. И. Петражицким понятие нормативного факта [22, с. 316–320], под которым понимается подзаконный акт, по форме напоминающий индивидуальное предписание, касающееся какой-либо конкретной ситуации, решает ее и после этого перестает фактически действовать, имея преходящий, исчезающий характер, поскольку вызывает к жизни принятие или реализацию ряда юридических норм, находящихся в нормативных актах, предусмотренных как раз для таких случаев, и (или) издания новых нормотворческих актов какими-то иными субъектами правотворчества. Так, например, постановление Совета Федерации о назначении на должность Председателя Конституционного Суда является основанием для возникновения

ряда общих конституционно-правовых отношений, связанных с приобретением лицом, назначенным на эту должность, соответствующего статуса, а в дальнейшем и реализацией им своих полномочий в конкретных правоотношениях, но уже на основе норм Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» и других, определяющих правовое положение судей в нашей стране. Аналогичные правовые последствия будут вызывать постановления верхней палаты парламента об утверждении указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, само принятие которых как бы исчерпывает свою миссию, позволяя вступить в действие нормам соответствующих конституционных законов, а органам государственной власти, ответственным за их применение, — начать функционировать в соответствии с ними, что предполагает издание ими достаточно большого числа новых нормативных актов и введение новых правовых норм, касающихся регулирования административных, уголовных, гражданских и иных отношений в особых условиях военного или чрезвычайного положения.

Несколько особняком среди постановлений палат Федерального Собрания стоят акты Государственной Думы об амнистии. Невозможно отрицать наличие нормативности в их содержании. И внешне они действительно выглядят как нормативные правовые акты, имеющие особую специфическую форму выражения, на что прямо указал Конституционный Суд: «акт об амнистии является уникальным нормативным правовым актом, отличающимся и от постановлений Государственной Думы по всем другим вопросам, и от других подзаконных актов, принимаемых в форме постановлений» [23]. Однако согласно ст. 181 Регламента Государственной Думы амнистия объявляется с помощью постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии. Первые определяют категории лиц и преступлений, на которые она распространяется, а вторые — органы, на которые возлагается применение амнистии к конкретным лицам [24]. Иначе говоря, эти акты действительно адресованы достаточно большому и не вполне определенному кругу лиц, что свойственно именно нормативным актам: и тем, кто уже привлечен или привлекается к уголовной ответственности, на кого должно распространиться действие амнистии; и тем органам и сотрудникам системы исполнения наказаний, кто уполномочен амнистировать осужденных. Но действие актов амнистии рассчитано на однократное, а не на многократное применение, как это бывает в случае принятия юридических норм; они подлежат исполнению в течение вполне определенного, достаточно короткого периода времени [25]. Их целью является не закрепление общих правил, а установление предписаний для конкретных органов и должностных лиц. Соответственно, их правовая природа существенно отличается от правой природы нормативных актов, поскольку они не отменяют и не изменяют норм уголовного закона и даже не корректируют их во времени [7, с. 57]. Тем самым, принятие акта амнистии выступает «своеобразным юридическим фактом, на основании которого начинает действовать уголовно-правовая норма, содержащая указания на основания освобождения от уголовной ответственности или смягчения наказания в отношении определенных категорий лиц» [6, с. 16]. Таким образом, несмотря на свои внешние, видимые отличия от других постановлений палат парламента,

правовая природа актов амнистии остается той же самой, что и у них. И даже присвоение таким актам статуса закона, на чем настаивают некоторые авторы, может только изменить их формальный статус, но не юридическое содержание и правовую сущность. Так же как и регламенты палат, акты амнистии являются по своей правовой природе квазинормативными актами.

Остальные постановления палат Федерального Собрания, не являясь по внешним признакам и по содержанию нормативными, не могут быть также отнесены и к сугубо индивидуальным актам. На наш взгляд, для характеристики их правовой природы подходит название «квазииндивидуальный» или «квазиприменительный акт», хотя с точки зрения их юридического содержания и правовых последствий, которые они вызывают, будет правильнее использовать понятие «нормативный факт». Иными словами, если для объяснения правовой природы регламентов лучше всего подходит категория смешанного акта, постановлений об амнистии – понятие квазинормативного акта, то юридическую сущность остальных постановлений палат, по крайней мере, принимаемых по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ, достаточно точно отражает понятие квазиправоприменительного акта, или нормативного факта, поскольку они вызывают не просто юридические, а именно нормативные последствия в виде вытекающего из них широкого применения юридических норм и (или) издания нормативных актов другими субъектами правотворчества. Все вместе их можно объединить в категорию «акты верховного управления», к которым также следует отнести аналогичные им по формальному содержанию и значению указы и распоряжения Президента РФ, распоряжения Правительства РФ, обладающие определенными свойствами нормативности, но не удовлетворяющие критериям нормативного правового акта. Такие акты, не будучи нормативными, тем не менее могут выступать источниками права, содержа в себе или подразумевая общие предписания для конкретных субъектов общественных отношений.

Появление в последние десятилетия большого количества подобного вида подзаконных актов достаточно давно фиксируют представители административно-правовой науки. Это инструкции, правила, приказы, положения, уставы, программные акты управления (концепции, стратегии, планы, прогнозы) и др., принимаемые не только органами исполнительной власти но и различными публичными корпорациями [26, с. 52–58; 27, с. 7–47]. Справедливости ради стоит отметить, что наличие смешанных и «не чисто нормативных актов» в правовой системе, содержащих в себе «наряду с нормами права индивидуальные предписания» и наоборот, констатировали еще в 60-е гг. прошлого века советские ученые [28, с. 87; 29, с. 126–127; 30, с. 81]. Однако тогда теория таких актов развития не получила.

В настоящее время ускоряющаяся динамика общественной жизни приводит к созданию новых организационных структур и правовых форм публичного управления. Появляется большое количество смешанных, квазинормативных и квазииндивидуальных актов, которые оказываются достаточно действенными инструментами правового регулирования и нередко выступают как источники права. Эти формы проявляют себя в деятельности центральных органов исполнительной власти и административных органов нижестоящих уровней. Их

нельзя не заметить и в деятельности высших органов государственной власти. Одной из таких форм выступают и постановления палат Федерального Собрания РФ, принимаемые по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ, которые по своей правовой природе, наряду с указами Президента РФ, являются актами верховного управления, т. к. решают не менее значимые и важные вопросы государственной жизни, чем законы.

Пристатейный библиографический список

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. Т. 1. М. : Юрист, 2005.
2. Карташов В. Н. Теория правовой системы общества : учеб. пособие : в 2 т. Т. 1. Ярославль : ЯрГУ, 2005.
3. Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 1998.
4. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М. : Юрист, 2002.
5. Конституция Российской Федерации. М. : АРИС-пресс, 2020.
6. Зеленцов А. А. Амнистия в законодательстве России: Правовая регламентация и исполнение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.
7. Марогулова И. Л. Амнистия и помилования: актуальные проблемы // Уголовное право. 1997. № 4. С. 55–58.
8. Стрекозов В. Г., Казанчев Ю. Д. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М. : Изд-во МГЭИ, 1997.
9. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М. : БЕК, 1998.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон РФ от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 31.07.2020). URL: <https://www.zakonrf.info/doc-15545008/>.
11. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон РФ от 10.07.2002 № 86-ФЗ (в ред. от 20.07.2020). URL: <https://fzrf.su/zakon/o-centralnom-banke-86-fz/st-12.php>.
12. О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании РФ : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.05.2012 № 124-СФ. URL: http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/document_news/BhF6KtYSzW.pdf.
13. О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 08.06.2012 № 484-6 ГД. URL: // http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/document_news/BhF6KtYSzW.pdf.
14. Заявление Государственной Думы о ситуации в Парламентской ассамблее Совета Европы : принято постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ 01.04.2014 № 4056-6 ГД. URL: <http://base.garant.ru/70630470/>.

-
15. Гуреев П. П., Лазарев Л. В. Регламент Верховного Совета СССР. М. : Юрид. лит., 1981.
16. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&dst=&n=73167&req=doc#03509279057012846>.
17. По делу о проверке конституционности п. 1 ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подп. 1 п. 1 ст. 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177352/.
18. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.
19. Гойман-Калинский И. В., Иванец Г. И., Червонок В. И. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие для вузов. М. : КолосС, 2003.
20. Грачев Н. И. Основные функции государства, верховной власти и государственного аппарата: критерии разграничения и политико-правовое содержание // Российский журнал правовых исследований. 2019. Т. 6, № 2. С. 140–149.
21. Грачев Н. И. Конституционный принцип единства системы государственной власти и проблемы его реализации в Российской Федерации. Волгоград : ВА МВД России, 2018.
22. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности : в 2 т. Т. 2. СПб. : Типография СПб. акц. общ. «Слово», 1907.
23. По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28.06.2000 № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» : постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32492/.
24. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД. (с изм. на 11.11.2020). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901700817>.
25. Об объявлении амнистии : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 02.07.2013. № 2559-6 ГД. URL: <https://ppt.ru/docs/postanovlenie/gd-fs/n-2559-6-54727>.
26. Домченко А. С. Виды нормативных и иных неиндивидуализированных правовых актов публичного управления федерального уровня // Российское право. 2017. № 6. С. 52–58.

27. Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014 № 10. С. 7–47.

28. Ямпольская Ц. А. О правовых актах Совета народного хозяйства // Советское государство и право. 1960. № 11. С. 86–93.

29. Шатков Г. И. О соотношении содержания и формы в актах местных органов государственной власти // Правоведение. 1962. № 1. С. 123–127.

30. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. М. : Госюриздат, 1962.

References

1. Avak'yan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnyj kurs : v 2 t. T. 1. [Constitutional law of Russia : training course: In 2 volumes. Vol. 1.] М. : YUrist, 2005.

2. Kartashov V. N. Teoriya pravovoj sistemy obshchestva : ucheb. posobie : v 2 t. T. 1. [Theory of the legal system of society: tutorial. In 2 volumes. Vol. 1.] YAroslavl' : YArGU, 2005.

3. Kolesnikov E. V. Istochniki rossijskogo konstitucionnogo prava. Saratov : Izd-vo Saratovskoj gosudarstvennoj akademii prava, 1998. [Sources of Russian constitutional law. Saratov : Publishing House of the Saratov State Law Academy, 1998.]

4. Kutafin O. E. Istochniki konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii. [Sources of the constitutional law of the Russian Federation.] М. : YUrist, 2002.

5. Konstituciya Rossijskoj Federacii. [The Constitution of the Russian Federation.] М. : ARIS-press, 2020.

6. Zelencov A. A. Amnistiya v zakonodatel'stve Rossii: Pravovaya regulaciya i ispolnenie : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. [Amnesty in Russian legislation: Legal regulation and execution: dissertation author's AutoAbstract for the degree of Candidate of juridical sciences.] SPb., 2004.

7. Marogulova I. L. Amnistiya i pomilovaniya: aktual'nye problemy // Ugolovnoe pravo. [Amnesty and pardons: topical issues // Criminal law.] 1997. № 4. P. 55–58.

8. Strekozov V. G., Kazanchev YU. D. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik. [Constitutional law of the Russian Federation: Textbook.] М. : Izd-vo MGEI, 1997.

9. Baglaj M. V., Tumanov V. A. Malaya enciklopediya konstitucionnogo prava. [Small encyclopedia of constitutional law.] М. : BEK, 1998.

10. Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 12.06.2002 № 67-FZ (v red. ot 31.07.2020). [On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of 12.06.2002 No. 67-FZ (as amended on 31.07.2020).] URL: // <https://www.zakonrf.info/doc-15545008/>

11. O Central'nom banke Rossijskoj Federacii (Banke Rossii): federal'nyj zakon ot 10.07.2002 № 86-FZ (red. ot 20.07.2020). [On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) : federal law No. 86-FZ dated July 10, 2002 (as revised on July 20, 2020).] URL: // <https://izrf.su/zakon/o-centralnom-banke-86-fz/st-12.php>.

12. O Sovete zakonodatelej Rossijskoj Federacii pri Federal'nom Sobranii Rossijskoj Federacii : postanovlenie Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii ot 30 maya 2012 goda № 124-SF [On the Council of Legislators of the Russian Federation at the Federal Assembly of the Russian Federation: Resolution of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation dated May 30, 2012 No. 124-SF] URL: // http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/document_news/BhF6KtYSzW.pdf.

13. O Sovete zakonodatelej Rossijskoj Federacii pri Federal'nom Sobranii Rossijskoj Federacii : postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya RF ot 08.06.2012 № 484-6 GD [On the Council of Legislators of the Russian Federation at the Federal Assembly of the Russian Federation : resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation dated June 8, 2012 No. 484-6 GD] URL: // http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/document_news/BhF6KtYSzW.pdf.

14. Zayavlenie Gosudarstvennoj Dumy o situacii v Parlamentskoj assamblee Soveta Evropy : prinyato postanovleniem Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya RF 01.04.2014 № 4056-6 GD [Statement of the State Duma on the situation in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe : adopted by the resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on 01.04.2014 No. 4056-6 GD] URL: // <http://base.garant.ru/70630470/>.

15. Gureev P. P., Lazarev L. V. Reglament Verhovnogo Soveta SSSR. [Regulations of the Supreme Soviet of the USSR.] M. : YUrid. lit., 1981.

16. O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii normativnyh pravovyh aktov polnost'yu ili v chasti : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 29.11.2007 № 48 [On the practice of court consideration of cases on challenging normative legal acts in whole or in part : resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated November 29, 2007 No. 48] URL: // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&dst=&n=73167&req=doc#03509279057012846>.

17. Po delu o proverke konstitucionnosti p. 1 ch. 4 st. 2 Federal'nogo konstitucionnogo zakona «O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii» i abzaca tret'ego podp. 1 p. 1 st. 342 Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s zhaloboj otkrytogo akcionernogo obshchestva «Gaz-prom neft'» : postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 31.03.2015 № 6-P [In the case of checking the constitutionality of paragraph 1 of part 4 of Art. 2 of the Federal Constitutional Law «On the Supreme Court of the Russian Federation» and the third paragraph of sub. 1 p. 1 of Art. 342 of the Tax Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the open joint-stock company «Gas-Prom Neft'» : resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated March 31, 2015 No. 6-P] URL: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177352/.

18. Proekt federal'nogo zakona «O normativnyh pravovyh aktah v Rossijskoj Federacii» (iniciativnyj zakonoproekt). M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii, 2013. [Draft of the federal law «On regulatory legal acts in the Russian Federation» (initiative bill). M. : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2013.]

19. Gojman-Kalinskij I. V., Ivanec G. I., Chervonok V. I. Elementarnye nachala obshchej teorii prava : uchebnoe posobie dlya vuzov. [Elementary principles of the general theory of law : a textbook for universities.] M. : KolosS, 2003.

20. Grachev N. I. Osnovnye funkicii gosudarstva, verhovnoj vlasti i gosudarstvennogo apparata: kriterii razgranicheniya i politiko-pravovoe sodержanie // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. [The main functions of the state, the supreme power and the state apparatus : the criteria for delimitation and political and legal content // Russian Journal of Legal Research.] 2019. Vol. 6, № 2. P. 140–149.

21. Grachev N. I. Konstitucionnyj princip edinstva sistemy gosudarstvennoj vlasti i problemy ego realizacii v Rossijskoj Federacii. [Constitutional principle of the unity of the system of state power and the problem of its implementation in the Russian Federation.] Volgograd : VA MVD Rossii, 2018.

22. Petrazhitskij L. I. Teoriya prava i gosudarstva v svyazi s teoriej npravstvennosti : v 2 t. T. 2. [Theory of law and state in connection with the theory of morality : in 2 volumes. Vol. 2.] SPb. : Tipografiya SPb. akc. obshch. «Slovo», 1907.

23. Po delu o proverke konstitucionnosti Postanovleniya Gosudarstvennoj Dumy ot 28.06.2000 № 492-III GD «O vnesenii izmeneniya v Postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii «Ob obyavlenii amnistii v svyazi s 55-letiem Pobedy v Velikoj Otechestvennoj vojne 1941–1945 godov» v svyazi s zaprosom Sovetskogo rajonnogo suda goroda Chelyabinska i zhalobami ryada grazhdan» : postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 05.07.2001 № 11-P [In the case of checking the constitutionality of the Resolution of the State Duma of 28.06.2000 No. 492-III GD «On amendments to the Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation» On the declaration of amnesty in connection with the 55th anniversary of the Victory in Veli World War II 1941–1945 «in connection with the request of the Soviet District Court of the city of Chelyabinsk and the complaints of a number of citizens» : resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 05.07.2001 No. 11-P] URL: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32492/.

24. O Reglamente Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii ot 22.01.1998. № 2134-II GD (s izmeneniyami na 11.11.2020) [On the Rules of Procedure of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation : resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation dated 22.01.1998. No. 2134-II GD (as amended on 11.11. 2020)]. URL: // <http://docs.cntd.ru/document/901700817>.

25. Ob obyavlenii amnistii : postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya RF ot 02.07.2013 № 2559-6 GD [On the declaration of amnesty : the resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation dated 02.07.2013 No. 2559-6 GD]. URL: // <https://ppt.ru/docs/postanovlenie/gd-fs/n-2559-6-54727>.

26. Domchenko A. S. Vidy normativnyh i inyh neindividualiziro-vannyh pravovyh aktov publichnogo upravleniya federal'nogo urovnya // Rossijskoe pravo. [Types of normative and other non-individualized legal acts of public administration at the federal level // Russian law.] 2017. № 6. P. 52–58.

27. Nozdrachev A. F. Sovremennaya pravotvorcheskaya deyatel'nost' federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: analiz praktiki, ocenka pravovyh form, predlozheniya i rekomendacii // Zakonodatel'stvo i ekonomika. [Modern law-making activity of federal executive bodies: analysis of practice, assessment of legal forms, proposals and recommendations // Legislation and Economics.] 2014. № 10. P. 7–47.

28. YAmpol'skaya C. A. O pravovyh aktah Soveta narodnogo hozyajstva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. [On legal acts of the Council of the National Economy // Soviet state and law.] 1960. № 11. P. 86–93.

29. SHatkov G. I. O sootnoshenii soderzhaniya i formy v aktah mestnyh organov gosudarstvennoj vlasti // Pravovedenie. [On the relationship between content and form in the acts of local government bodies // Jurisprudence.] 1962. № 1. P. 123–127.

30. Teoreticheskie voprosy sistematizacii sovetskogo zakonodatel'stva / pod red. S. N. Bratusya, I. S. Samoshchenko. [Theoretical issues of systematization of the Soviet legislation / under edition of S. N. Bratus, I. S. Samoshchenko.] M. : Gosyurizdat, 1962.