

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВПО «АмГУ»)**

Факультет Экономический  
Кафедра Экономической теории и государственного управления  
Направление подготовки 38.03.04 - Государственное и муниципальное  
управление

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

На тему: взаимодействие органов законодательной власти с органами  
исполнительной власти субъекта РФ (на примере Законодательного Собрания  
Амурской области)

Исполнитель

студент группы 273-об2

\_\_\_\_\_

А.А. Гутник

Руководитель от вуза,

доцент

\_\_\_\_\_

Л.В. Сохимо

## РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа содержит 64 с., 13 рисунков, 5 таблиц, 3 приложения, 45 источников.

### ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ВЛАСТИ, ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ И НОРМОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС, СУБЪЕКТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Целью выпускной квалификационной работы является анализ взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законотворческой деятельности.

Объект исследования: Формы взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законотворческой деятельности.

Предмет исследования: Взаимодействие Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе.

Для реализации цели необходимо решить следующие задачи:

- Определить теоретические и практические аспекты взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти субъекта РФ;
- Провести анализ взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе;
- Определить проблемы взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе и пути их решения.

Основными методами, использованными в работе, являются: экономический анализ и синтез, метод сравнения, обобщения, синтеза, графический метод, структурный анализ, морфологический анализ и др.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел 1 Теоретические и правовые основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти	6
1.1 Правовые основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти	6
1.2 Теоретические основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти	15
Раздел 2 Анализ взаимодействия Законодательного Собрания Амурской области и правительства Амурской области	29
2.1 Законодательное Собрание Амурской области как субъект законотворческой деятельности	26
2.2 Взаимодействие Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе	34
2.3 Проблемы взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе и пути их решения.	49
Заключение	53
Библиографический список	55
Приложение А	60
Приложение Б	61
Приложение В	62

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данной темы обусловлена необходимостью совершенствования взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в условиях усложняющихся социально-экономических отношений. Развернувшаяся в стране в последние годы активная работа по совершенствованию всех ветвей органов государственной власти существенно повысила интерес общества к государственной службе. К тому же проблемы взаимодействия усугубляются постоянными изменениями в законодательной регламентации и практике деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Существует необходимость углубленного изучения форм взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ, определения направлений их сотрудничества, выработки конкретных рекомендаций по упорядочению и оптимизации указанного взаимодействия.

Вместе с тем, имеет место недостаточный уровень научной разработанности ряда вопросов, касающихся правовой основы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ, прежде всего, в законодательном процессе.

Это обуславливает актуальность выбранной темы.

Целью выпускной квалификационной работы является анализ взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законотворческой деятельности.

Объект исследования: Формы взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законотворческой деятельности.

Предмет исследования: Взаимодействие Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе.

Для реализации цели необходимо решить следующие задачи:

- Определить теоретические и практические аспекты взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти субъекта РФ;

- Провести анализ взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе;
- Определить проблемы взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе и пути их решения.

Основными методами, использованными в работе, являются: экономический анализ и синтез, метод сравнения, обобщения, синтеза, графический метод, структурный анализ, морфологический анализ и др.

В качестве источников, составивших информационную базу, использованы научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблеме взаимодействия органов власти субъекта РФ, законодательные акты РФ, а также внутренние регламенты, инструкции и положения Законодательного Собрания Амурской области.

# 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1 Правовые основы взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти

Правовые нормы, регулирующие взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, составляют относительно самостоятельный конституционно-правовой институт, регламентирующий связи государственных органов между собой и определяющий организационно-правовые формы, методы согласования позиций в процессе законотворчества, степень их самостоятельности по отношению друг к другу, взаимного воздействия соответствующих ветвей власти в рамках правового механизма сдержек и противовесов, разрешения споров между ними строго в установленном законом порядке<sup>1</sup>

Федеративный характер Российского государства предполагает, что государственную власть в нем осуществляют как федеральные органы, так и органы субъектов Федерации. Вместе с тем, для обеспечения федерализма, и демократически децентрализованной власти, субъектам Федерации предоставлена возможность формировать собственные органы власти, организация и деятельность которых отвечала бы региональным условиям и общим принципам разграничения властных полномочий между Федерацией и ее субъектами.<sup>2</sup>

Наиболее важные, общенациональные принципы организации государственной власти в субъектах РФ закрепляются в Конституции РФ и федеральном законе №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

---

<sup>1</sup> Смолин А. А. «Процессуальное законодательство субъектов российской федерации: постановка проблемы» / А.А. Смолин. - Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право Выпуск № 17 / 2010

<sup>2</sup> Трушинская И.А. «Современные проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти» / И.А. Трушинская.- Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 4(219).

государственной власти субъектов Российской Федерации», а соответствующие им конкретные системы органов власти субъектов — в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

Характеризуя правовое регулирование взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти субъекта РФ нельзя обойти стороной структуру законодательства Российской Федерации, состоящую из нескольких групп-источников нормативно-правовых актов. Таковыми являются: источники, принятые на федеральном уровне, принятые на уровне субъекта Российской Федерации.

Структура законодательства Российской Федерации представлена на рисунке 1.

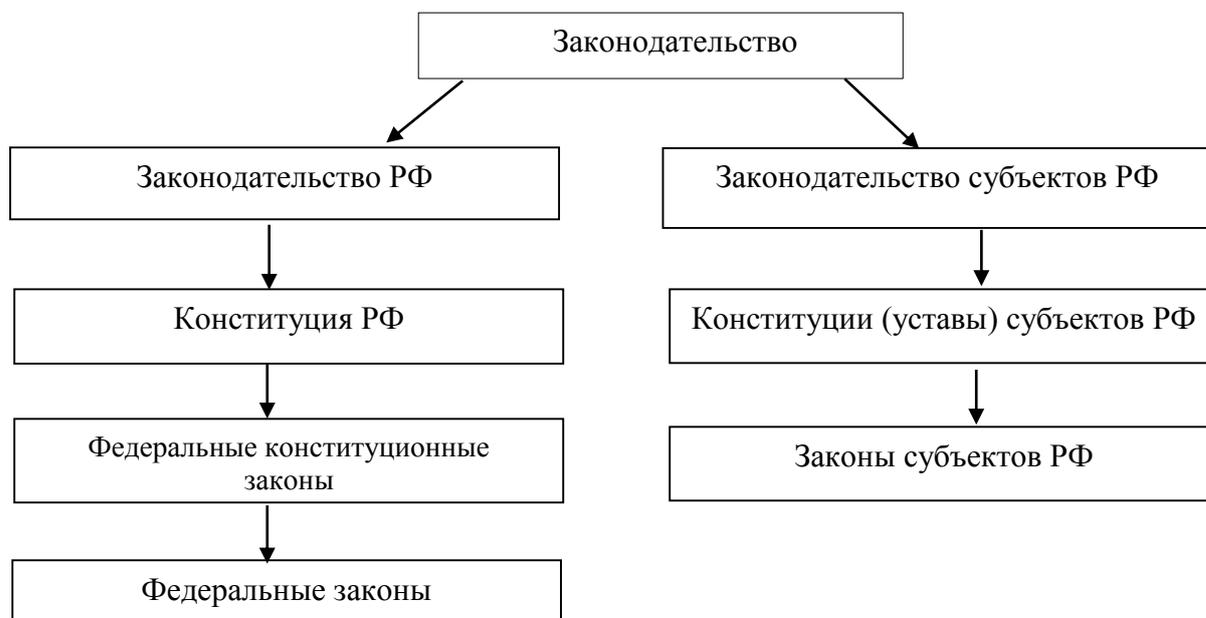


Рисунок 1 Структура законодательства РФ

Высшим типом правового регулирования в Российской Федерации является конституционное регулирование, осуществляемое с учетом федеративного характера.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> В.А. Лебедев «Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практики государственного строительства»: Монография / В.А.Лебедев.- М.:Проспект,2014.- 262 с.

Конституция не может детально регулировать отношения, складывающиеся при осуществлении взаимодействия органов власти в субъектах Федерации, она содержит лишь основы формирования органов власти субъектов РФ и некоторые инструменты для решения возможных конфликтов.<sup>4</sup>

Так, Конституция РФ:

- предоставляет субъектам Федерации право образовывать органы государственной власти (ч.2 ст. 11);

- закрепляет систему органов государственной власти субъектов Федерации, куда входят законодательные (представительные) и исполнительные органы (ч. 1 ст. 77);

- определяет, что система органов государственной власти субъекта РФ формируется ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77);

- наделяет органы государственной власти субъектов Федерации полномочиями, которые они реализуют во взаимоотношениях с органами государственной власти.

Развивает положения Конституции РФ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. В его преамбуле подтверждается, что система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ установлено, что «порядок взаимодействия органов власти субъектов РФ между собой и с федеральными органами государственной власти основывается на Конституции

---

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации

РФ и регулируются федеральными законами, конституциями, уставами, законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ.»<sup>5</sup>

Согласно закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ регионы имеют право на установление собственных основ организации, деятельности и взаимоотношений органов государственной власти. Закон установил обязательную для всех регионов систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, которую составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта; высший исполнительный орган государственной власти субъекта; иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти региона в указанном Законе определен по статусу как постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации. Региональный парламент обладает представительскими и законодательными функциями. Он также наделен полномочиями по осуществлению контроля за исполнением принятых им законов.

Согласно статье 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- государственная и территориальная целостность РФ;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- единство системы государственной власти;

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную в целях обеспечения сбалансированности полномочий;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;<sup>6</sup>

Принципы взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ вытекают из конституционного принципа разделения властей, принципов, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, а также принципов, установленных Конституциями (Уставами) субъектов РФ.

В обобщенном виде систему принципов взаимодействия государственных органов власти субъектов федерации можно представить следующим образом:

- принцип разделения властей. (Этот принцип взаимодействия органов государственной власти закрепляется во всех конституциях и уставах субъектов РФ);
- принцип соблюдения интересов жителей субъектов федерации;
- принцип общности (единства) целей и задач в решении региональных проблем;
- принцип наличия собственной компетенции и невмешательства в полномочия друг друга;
- принцип взаимного сотрудничества законодательных и исполнительных органов государственной власти;
- принцип ответственности законодательных и исполнительных органов в решении задач, функций и полномочий, возложенных на них законодательством;

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

- принцип взаимодействия при разрешении конфликтных ситуаций, разрешения спорных вопросов в конструктивном взаимодействии между собой для достижения согласия.<sup>7</sup>

Необходимо отметить, что принципы взаимодействия ветвей власти субъектов РФ, определяют взаимоотношения законодательных и исполнительных органов власти субъектов, вносят в них стабильность, организованность.

Принятая 30 декабря 2008 г. поправка в Конституцию Российской Федерации о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации стала правовой основой для внесения соответствующего изменения и в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации».<sup>8</sup>

Так, Федеральным законом от 29 марта 2010 г. «О внесении изменений в ст. 5 и ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены следующие изменения:

– п. 1 ст. 5 был дополнен подпунктом «б. 2», который определяет, что законодательный орган заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации;

---

<sup>7</sup> Мамедов В. Т. «Взаимодействие органов государственной власти субъектов российской федерации» /В.Т. Мамедов. - Бизнес в законе. Экономико-Юридический журнал. Выпуск №3/2010

<sup>8</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации"

– п. 7 ст. 18 также был дополнен подпунктом «в. 1», который гласит, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) представляет в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не дает исчерпывающего перечня организационно-правовых форм взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти: они могут быть установлены в конституциях (уставах), законах и подзаконных актах субъектов Федерации.

Как источники правового регулирования законодательного процесса в своих субъектах федерации все 85 устава (конституции) очень похожи. Во всех из них воспроизведены нормы закона об общих принципах организации законодательных, исполнительных органов государственной власти субъектов, о полномочиях законодательных органов. Все уставы (конституции) закрепляют круг субъектов законодательной инициативы в региональном парламенте, а также общий порядок принятия и обнародования законов субъектов.<sup>9</sup>

При решении вопросов организации государственной власти подавляющее большинство субъектов РФ закрепляют в конституциях и уставах принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, а также самостоятельность каждой власти в пределах своей компетенции.

Закрепленные в Конституциях (Уставах) субъектов формы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, выражаются

---

<sup>9</sup> Пискунова Е.А. «Правовое регулирование законодательного процесса в субъектах российской федерации» / Е.А. Пискунова. - Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики Выпуск № 2-2 (40) / 2014

также, в определении границ влияния законодательной и исполнительной власти, на структуру и деятельность друг друга. К данным формам относятся утверждение кандидатур на ключевые должности исполнительной власти (и освобождение от них) и установление пределов парламентского контроля и т.д.

В классификации источников по юридической силе следующую строчку занимают законы субъектов.

Большой группой источников являются так называемые «законы о законах». Среди подзаконных актов – к источникам правового регулирования можно отметить группу интенсивно принимающихся нормативных актов по поводу проведения экспертиз законопроектов нормативных актов и действующего законодательства.

Регламенты как источники регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации являются ключевыми практически во всех регионах России. Федеральный закон № 184 в пункте 4 части 4 статьи 4, определяет, что субъекты РФ предусматривают право законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать свой регламент и решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

Правовые позиции, связанные с организацией государственной власти субъектов федерации формируются также в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.<sup>10</sup>

В общем плане Конституционный Суд определяет, что:

- государственная власть в субъектах РФ должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ч. 1 ст.1 Конституции РФ), единства системы государственной власти (ч. 3 ст.5), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов;

---

<sup>10</sup> Садовникова Г.Д. «Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: учеб. пособие для студентов вузов/ Г.Д. Садовникова. – М: ИНФА-М,2016. 128 с.

- конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти;

- должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (постановление от 18 января 1996г. № 2-П).

Как следует из постановления Конституционного Суда от от 18 января 1996г. № 2-П, недопустимо, закреплять в основном законе субъекта нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение.

В частности, Суд признал не соответствующей Конституции обязанность высшего должностного лица субъекта РФ ежегодно предоставлять законодательному органу субъекта отчет о своей деятельности с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительных органов власти. Но не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей предоставление докладов, посланий и других сообщений, имеющий информационный характер.

Конституционный Суд указал на право законодательного органа субъекта РФ участвовать в формировании исполнительного органа власти, которое выступает как один из элементов системы сдержек и противовесов. В тоже время полномочие представительного органа власти по согласованию освобождения от должности должностных лиц исполнительных органов фактически лишает исполнительный орган самостоятельности, что не согласуется с принципом разделения властей и не соответствует конституционным установлениям (постановление от 1 февраля 1996г. № 3-П).

Такая позиция суда была конкретизирована в постановлении КС РФ от 7 июня 2000г. №10-П. Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, в силу которой в конституции (уставе) субъекта РФ могут быть предусмотрены положения об участии законодательного органа в назначении на

должность заместителей высшего должностного лица исполнительной власти и отдельных руководителей органов исполнительной власти.<sup>11</sup>

Таким образом, круг источников правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации представляет собой конгломерат нормативных правовых актов. С одной стороны, нормативно-правовую базу субъектов РФ, регулируют нормы законодательства Российской Федерации, с другой стороны вопросы взаимодействия законодательных (представительных) органов и исполнительных органов власти, регулируется законами субъектов РФ.

## **1.2 Теоретические основы взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ**

Содержание взаимоотношений ветвей власти субъектов РФ состоит из взаимодействия и взаимозависимости.

Под взаимодействием необходимо понимать отношения законодательного органа и органов исполнительной власти, характеризующиеся их влиянием друг на друга и тесным сотрудничеством, направленными на достижение конкретных результатов в области управления регионом.

Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ выражается в ограничении обеих ветвей власти от злоупотреблений, оно сопровождает каждую стадию законотворчества и проявляется в различных организационно-правовых формах.

Под взаимозависимостью органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо понимать такую связь между ними, в которой каждая из сторон испытывает взаимное влияние и находится в условиях взаимной ответственности. Она выражается:

- в возможности парламента утверждать систему органов исполнительной

---

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации"

власти, принимать участие в наделении полномочиями высшего должностного лица, иных должностных лиц органов исполнительной власти;

- в праве каждой ветви власти инициировать процедуру привлечения друг друга к ответственности.

Взаимодействие органов публичной власти на территории субъекта Федерации направлено на установление связей между органами власти на данной территории с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования государства. Такое взаимодействие может осуществляться различными способами, но чаще всего, путем совместного сотрудничества, координации и контроля.<sup>12</sup>

Сотрудничество между органами власти регионального уровня предполагает деятельность в сфере совместного ведения. Чаще всего это взаимодействие реализуется путем согласования планов законопроектных работ, принятие нормативных актов, которые будут сочетаться и не противоречить друг другу.

Координацию можно определить, как деятельность, выражающейся в обеспечении единства действий органов власти или осуществления единой направленности в работе какой-либо отрасли или сферы государственного управления.

Контрольная функция принадлежит в субъектах РФ контрольно-счетным органам, которые образуются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.<sup>13</sup>

Анализ положений 27 статьи Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а также региональных нормативных

---

<sup>12</sup> Попова Ю.Ю «Взаимоотношения органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации на стадии подписания и обнародования законов (на примере Дальневосточного федерального округа)» / Ю.Ю.Попова. - Вестник Челябинского государственного университета № 19 / 2011

<sup>13</sup> Лобанов И.В. «Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов в российском федеративном государстве» / И.В. Лобанов. - Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки № 2 / 2011

правовых актов, регулирующих взаимоотношения органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, позволяет классифицировать основы взаимодействия в законотворческом процессе по следующим основаниям:

- осуществление органами и должностными лицами исполнительной власти права законодательной инициативы;

- участие органов исполнительной власти в законотворческом процессе;

- взаимное участие представителей органов исполнительной власти в деятельности законодательной власти и наоборот;

- взаимное направление друг другу правовых актов и иных документов;

- направление органом исполнительной власти предложений в примерную программу законодательной деятельности;

- присутствие с правом совещательного голоса руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или лиц, уполномоченных указанными руководителями на заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

- направление законопроекта на заключение высшему должностному лицу;

- заслушивание ежегодного доклада высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта РФ по представленному законопроекту;

- процедура разрешения споров между ветвями власти.

Следует отметить, что выделенные формы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти касаются взаимодействия в процессе законотворческой деятельности, и находят свое выражение в конституционном и уставном законодательстве субъектов Российской Федерации.

Таким образом, основные сферы взаимодействия законодательной и исполнительной власти сводятся к взаимодействию в сфере законотворчества, а кроме того органы власти также наделены полномочиями по осуществлению

контроля за исполнением принятых им законов.<sup>14</sup>

Законодательный процесс состоит из «относительно законченных этапов, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу». Чаще всего, выделяют четыре стадии законодательного процесса: внесение законопроекта, его обсуждение, принятие закона и его опубликование.<sup>15</sup>

Стадии законодательного процесса представлены на рисунке 2



Рисунок 2 Стадии законодательного процесса

Согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Павликов А.М «О проблемах взаимодействия исполнительных и представительных органов власти в законотворческой деятельности» / А.М. Павликов. - Социально экономические явления и процессы, Выпуск №7, 2015

<sup>15</sup> Артамонов А.Н. «Создание законов в субъектах Российской Федерации» : Монография / А.Н Артамонов. - Ростов-на-Дону: РЮИ РПА Минюста России, 2011. - 192 с

<sup>16</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

Субъекты права законодательной инициативы представлены на рисунке 3.

### Субъекты (участники) права законодательной инициативы

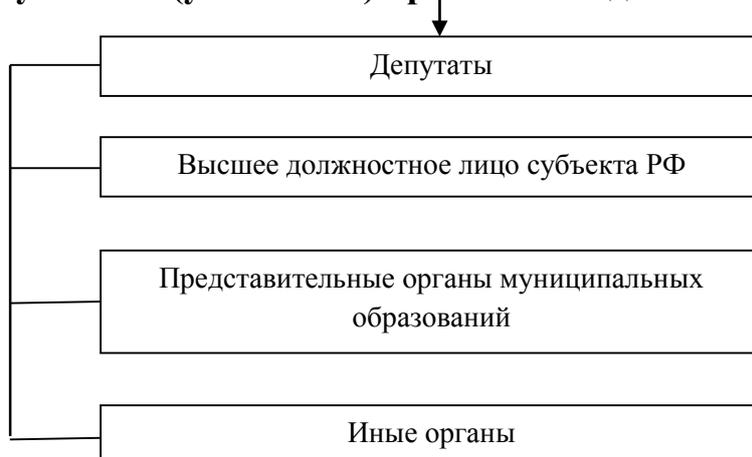


Рисунок 3 Субъекты права законодательной инициативы в субъектах РФ Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

Правомочия субъекта права законодательной инициативы выражаются в:

- возможности внести проект закона по любому вопросу в законодательный орган;
- возможности требовать рассмотрения своей инициативы в законодательном органе и принимать участие в обсуждении проекта, в том числе давать пояснения по его содержанию;
- возможности отозвать проект

После внесения будущего законопроекта субъектами права законодательной инициативы в законодательный орган субъекта, начинается активная работа над ним в профильных комитета законодательного органа.

Именно на этом этапе возникает процесс тесного сотрудничества представительных и исполнительных органов власти.

Формы такого сотрудничества устанавливаются и регламентируются в соответствии с Уставом, Регламентом, Законами области.

Так, основной формой деятельности в соответствии с Уставом, является сессия. Также Законодательное Собрание также вправе проводить депутатские

слушания.

В рамках взаимодействия законодательных и представительных органов власти могут быть образованы рабочие группы, проводятся заседания с правом участия представителей исполнительных органов власти, для преодоления разногласий на паритетных началах могут создаваться согласительные комиссии.<sup>17</sup>

На заседаниях законодательного органа власти субъекта и заседаниях его рабочих органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители исполнительных органов государственной власти субъекта, уполномоченные указанными руководителями.

Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъекта могут создавать комиссии для осуществления законотворческого процесса и урегулирования разногласий. На заседаниях законодательного органа может отводиться время для заслушивания информации членов исполнительного органа, руководителей и иных должностных лиц исполнительных органов государственной власти, ответов указанных должностных лиц на вопросы депутатов ("правительственный час").<sup>18</sup>

Для подготовки текстов законопроектов к рассмотрению во втором чтении рекомендуется создавать рабочую группу, состоящую из депутатов Законодательного органа, высшего должностного лица субъекта (его представителей), представителей исполнительного органа, специалистов.<sup>19</sup>

Законодательный орган вправе образовывать коллегии. В заседаниях коллегии с правом совещательного голоса вправе участвовать депутаты законодательного органа, высшее должностное лицо субъекта или его представители.<sup>20</sup>

По инициативе Председателя Законодательного органа власти, его заместителей, депутатского объединения, комитета Законодательного органа

---

<sup>17</sup> Устав Кировской области от 27 марта 1996 г. N 12-30

<sup>18</sup> Закон Камчатского края "О Законодательном Собрании Камчатского края" от 30.12.2011 № 1-ОЗ

<sup>19</sup> Закон Пермского края "О Законодательном Собрании Пермского края" от 27.06.2007 № 76-ПК

<sup>20</sup> Закон Иркутской области "О Законодательном Собрании Иркутской области" от 20 мая 2009 года № 11/1-ЗС

могут проводиться: публичные слушания, «круглые столы», совещания, конференции, депутатские слушания. Для работы над законопроектами области Законодательный орган вправе создавать рабочие группы. В состав вышеназванных объединений, могут быть включены как депутаты, так и представители органов исполнительной власти.<sup>21</sup>

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что к организационно-правовым формам взаимодействия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и законодательного органа субъекта можно отнести участие в заседании представителей исполнительной власти, создание временных комиссий, рабочих групп, образование согласительных комиссий и проведение депутатских слушаний.

Основные организационно-правовые формы взаимодействия законодательной и исполнительной власти субъекта РФ представлены на рисунке 4.

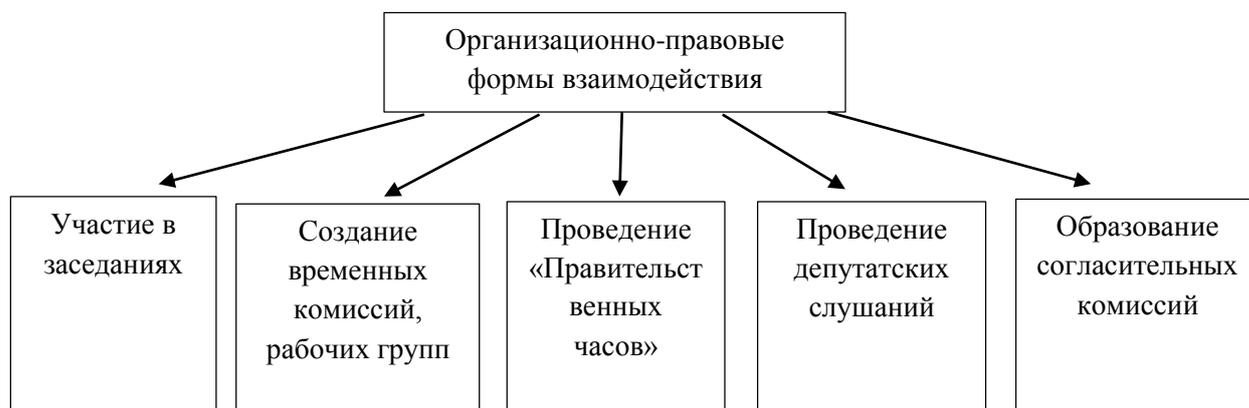


Рисунок 4 Основные организационно-правовые формы взаимодействия законодательной и исполнительной власти

В соответствии со ст.23 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" на заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской

<sup>21</sup> Закон Нижегородской области "О Законодательном Собрании Нижегородской области" от 1 марта 2011 года № 25-З

Федерации и его органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или лица, уполномоченные указанными руководителями.

Соответственно на заседаниях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе присутствовать депутаты либо по поручению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или его председателя.<sup>22</sup>

Основной организационной формой деятельности Правительства субъектов РФ являются заседания — очередные и внеочередные, на заседаниях которых вправе присутствовать представители парламента.

Ежедневная управленческая деятельность Председателя Правительства, его заместителей и министров состоит в систематическом проведении совещаний, с правом присутствия представителей Законодательного Собрания, на которых рассматриваются вопросы выполнения программ и планов социально-экономического развития, принимаются решения по оперативным вопросам.

Организационной формой реализации правительственных функций и полномочий является работа совещательных и координационных органов Правительства субъектов РФ. В состав комиссий и советов могут включаться представители законодательного органа власти субъекта РФ, ученые, специалисты, общественные деятели. Много времени занимает выполнение представительской функции, участие в работе различных съездов, конференций, круглых столов, торжественных собраний, с участием депутатов представительного органа, оглашение на них официальной позиции Правительства по тому или иному вопросу.

Законы субъекта Российской Федерации, после рассмотрения, направляются для подписания и обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного

---

<sup>22</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Правовой основой завершающей стадии регионального законодательного процесса являются Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституции (уставы), законы и подзаконные акты субъектов РФ и регламенты парламентов.

Подписание и обнародование закона характеризуется тесным взаимодействием законодательного (представительного) органа и высшего должностного лица субъекта РФ. Оно нередко сопровождается возникновением разногласий между законодательной и исполнительной властью, а также поиском путей их разрешения.

Обнародование закона, как правило, осуществляется посредством его подписания в установленный срок высшим должностным лицом субъекта РФ и опубликования в официальном издании.

В случае отклонения законопроекта должностным лицом субъекта РФ он возвращает законопроект с мотивированным обоснованием его отклонения, либо с предложением о внесении в него изменений.

По результатам повторного рассмотрения закона региональный парламент может принять одно из следующих решений:

- одобрить закон в ранее принятой редакции;
- принять закон в редакции, предложенной высшим должностным лицом;
- согласиться с мотивами решения высшего должностного лица и снять закон с дальнейшего рассмотрения;
- принять закон с учетом предложений высшего должностного лица;
- создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий и предложить высшему должностному лицу направить для работы в ней своих представителей.

Инициатива создания может принадлежать председателю Законодательного

Собрания, губернатору области, комитетам, депутатам, депутатским фракциям.

Результатом работы согласительной комиссии являются согласованные предложения в виде единого текста обсуждаемого проекта нормативного правового акта. В случае невозможности выработать единый текст согласительная комиссия составляет протокол разногласий. Решения согласительной комиссии принимаются путем голосования.

Полномочия согласительной комиссии прекращаются по достижении поставленной ей цели.

Порядок согласительной комиссии представлен на рисунке 5.



Рисунок 5 Порядок создания согласительной комиссии

Подписание и обнародование закона имеют немаловажное значение для взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в законодательном процессе. Разногласия, возникающие на данной стадии, как правило, являются следствием недостаточно согласованной работы обеих ветвей власти в период разработки и обсуждения законопроекта.

И законодательной, и исполнительной власти следует искать пути достижения взаимного понимания в законотворчестве. Именно это позволит им избежать противоречий, сопровождающих его заключительную стадию. Ведь от того, насколько грамотно и своевременно был принят закон, зависит социально-экономическое благополучие региона.

## РАЗДЕЛ 2 АНАЛИЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ И ПРАВИТЕЛЬСТВА АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1 Законодательное Собрание Амурской области как субъект законотворческой деятельности

В соответствии с Уставом Амурской области в структура Законодательного Собрания состоит из:

- 1) Председателя Законодательного собрания;
- 2) Заместителя председателя Законодательного Собрания;
- 3) Комитетов Законодательного Собрания;
- 4) Депутатских группы и фракций Законодательного Собрания;
- 5) Аппарата Законодательного Собрания.<sup>23</sup>

В Законодательное Собрание избираются 36 депутатов. Срок полномочий депутатов Законодательного Собрания одного созыва составляет пять лет. Законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливается число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе.

По итогам выборов в Законодательное собрание VI созыва барьер прошли 4 партии: Единая Россия - 17 мест, ЛДПР - 8 мест, КПРФ - 8 мест, Справедливая Россия - 3 места. Единая Россия получила большинство мест, однако она не имеет абсолютного парламентского большинства.<sup>24</sup>

Существенное преобладание одной партии в законодательном органе, может отрицательно сказываться на процессе законотворчества. Однако, отсутствие абсолютного преимущества у «партии власти», при условии кооперирования парламентского меньшинства дает шанс на прохождение законопроектов, не получивших поддержку у преобладающей фракции.

---

<sup>23</sup> Устав (основной Закон) Амурской области: закон Амурской области от 13.12.1995 N 40-ОЗ // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №57-ОЗ гл. 4 ст 38

<sup>24</sup> Устав (основной Закон) Амурской области: закон Амурской области от 13.12.1995 N 40-ОЗ // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №57-ОЗ гл. 4 ст 43

Непосредственно структура Законодательного Собрания Амурской области шестого созыва представлена на рисунке 6.



Рисунок 6 Структура Законодательного Собрания Амурской области

Законодательное Собрание осуществляет взаимодействие с исполнительной властью области в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом (основным Законом) Амурской области, иными законами области. Так, 6 глава Устава Амурской области посвящена основным принципам взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства области.<sup>25</sup>

Согласно Уставу, Законодательное Собрание и Правительство области взаимодействуют в соответствии с принципом разделения властей и

<sup>25</sup> Закон Амурской области «О Законодательном Собрании Амурской области» от 3.12.07 №428-ОЗ Гл. 2 ст.7, Гл.3ст 22

осуществляют свои функции самостоятельно в пределах своей компетенции.

Правовой основой законотворческой деятельности в Амурской области служат Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в статьях 6 – 8 которого, в частности, определены основы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, Устав Амурской области, в котором определены правотворческие органы, их полномочия, виды правовых актов и основы правотворческого процесса в Амурской области.

Законотворческий процесс в Амурской области из следующих этапов:

- внесение законопроекта в Законодательное Собрание;
- регистрация законопроекта и принятие решения о направлении его в профильный комитет;
- рассмотрение законопроекта в профильных комитетах Законодательного Собрания;
- обсуждение на заседаниях Законодательного собрания, принятие закона;
- подписание губернатором и его опубликование

В процессе законотворчества Законодательное Собрание Амурской области и Правительство Амурской области, осуществляют взаимодействие в следующих организационно-правовые формах:

- представители законодательного и исполнительных органов власти Амурской области имеют право участвовать с правом совещательного голоса в проведении заседаний Законодательного Собрания и Правительства Амурской области;

- акты губернатора области направляются в Законодательное Собрание, соответственно акты Законодательного Собрания направляются Правительству области в день их подписания.

- законодательное Собрание вправе обратиться к губернатору области или в Правительство области с предложением о внесении изменений и (или)

дополнений в принятые ими нормативные правовые акты либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке;

- депутаты Законодательного Собрания пользуются правом внеочередного приема руководителями и другими должностными лицами исполнительного органа государственной власти области.

Законодательное Собрание вправе из числа представителей законодательного и исполнительных органов временные комиссии и рабочие группы, а также проводить депутатские слушания с правом участия исполнительных органов власти Амурской области.<sup>26</sup>

На открытых заседаниях Законодательного Собрания вправе присутствовать губернатор области и члены Правительства области, делегированные губернатором области представители исполнительных органов государственной власти области, и работники аппарата губернатора области и Правительства области, руководители исполнительных органов государственной власти области, либо уполномоченные ими лица.

Во взаимодействии с Законодательным Собранием Амурской области губернатор области вправе:

- инициировать созыв внеочередных заседаний Законодательного Собрания;
- предлагать вопросы в повестку дня заседаний Законодательного Собрания;
- вносить на рассмотрение Законодательного Собрания проекты нормативных правовых актов области;
- выступать с докладом или содокладом по вопросам повестки дня заседания Законодательного Собрания;

Правительство области разрабатывает для представления губернатором области в Законодательное Собрание проект областного бюджета, а также проекты программ социально-экономического развития области; обеспечивает

---

<sup>26</sup> Закон Амурской области «О Законодательном Собрании Амурской области» от 3.12.07 №428-ОЗГл. 2 ст.7, Гл.3ст 22

исполнение областного бюджета и готовит отчет о его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития области для представления губернатором области в Законодательное Собрание.

Депутаты Законодательного Собрания заслушивают ежегодный отчет губернатора области о результатах деятельности Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием.<sup>27</sup>

Споры между Законодательным Собранием и Правительством области по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, настоящим Уставом и законами области, либо в судебном порядке.

Законодательное Собрание, наряду с законотворческими функциями, осуществляет контроль за:

- соблюдением и исполнением Устава области, законов и иных нормативных правовых актов области, принятых Законодательным Собранием;
- исполнением областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Амурской области;
- выполнением программ социально-экономического развития области;
- соблюдением установленного порядка управления и распоряжения собственностью области.

К основным полномочиям Законодательного Собрания относится осуществление законодательного регулирования, соответственно взаимодействие Законодательного Собрания и правительства области будет в большей степени касаться законотворческой деятельности.

Сводные данные Сводные данные о законотворческой деятельности Законодательного Собрания Амурской области в 2013-2015 годах представлены в таблице 1.

Таблица 1 Сводные данные о законотворческой деятельности Законодательного Собрания Амурской области в 2013-2015 годах

---

<sup>27</sup> Устав (основной Закон) Амурской области: закон Амурской области от 13.12.1995 N 40-ОЗ // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №57-ОЗ гл. 4

№	Показатели законотворческой деятельности	Принято в 2013 году	Принято в 2014 году	Принято в 2015	Изменение	
					2013г. к 2014г. в %	2014г. к 2015г. в %
1	2	3	4	5	6	7
2	Принято законов Амурской области	167	165	158	98	95
3	о внесении изменений в действующие законы	140	125	125	89	100
4	вновь принятые законы.	24	36	33	150	90
5	отклоненные	3	4	9	133	225
6	Законы, проекты которых внесены субъектами права законодательной инициативы	167	165	158	98	95
7	Внесенные Губернатором Амурской области	84	83	68	98	81
8	Комитетом по вопросам социальной политики	18	11	9	61	81
9	Комитетом по вопросам аграрной политики	15	22	20	146	90
10	Комитетом по бюджету, налогам экономике и собственности области	18	15	19	83	126
11	Комитетом по вопросам культуры и спорта	5	1	4	20	400
12	Комитетом по вопросам законодательства, местного самоуправления и регламенту	19	22	22	115	100
15	Прокурором Амурской области	1	1	3	100	300
16	Представительными органами муниципальных образований	3	7	11	233	157
17	Отклонено законопроектов Законодательным Собранием	3	4	9	133	225

Согласно данным, представленным в таблице 1, в 2015 году наблюдается снижение принятых законопроектов на 5 %, по сравнению с 2014 годом.

Нормотворческая деятельность Законодательного Собрания Амурской области была направлена на внесение изменений в законодательные акты, по сравнению с вновь принятыми законами. Большее количество законопроектов в

2015 году (68) было внесено Губернатором области, однако в сравнение с предыдущими годами этот показатель снизился на 19%.

В 2015 году Законодательным Собранием было отклонено 9 законопроектов, в сравнении с 2014 годом этот показатель, увеличился в 2 раза. Этот факт свидетельствует о тщательной предварительной проработке законопроектов депутатами Законодательного Собрания и Правительством области. Спорные, недоработанные законопроекты отсеиваются в ходе начальных процедур законотворческого процесса, так называемых "нулевых чтений" проектов, до голосования на сессиях Законодательного Собрания они не доводятся.

Законодательным Собранием в 2015 году проведено 15 заседаний, принято 640 правовых актов из них 158 законов области, в том числе 32 базовых закона. Рассмотрены 179 проектов федеральных законов, подготовлены 16 законодательных инициатив и обращений Законодательного Собрания к органам государственной власти Российской Федерации. Законы, принятые Законодательным Собранием, распределены следующим образом.

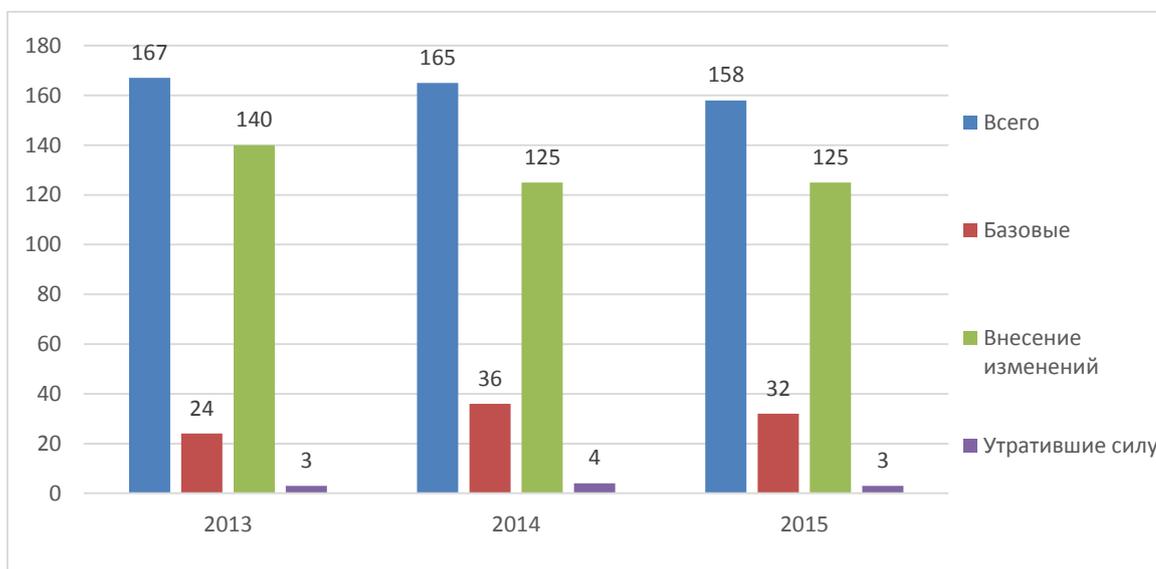


Рисунок 7 Динамика распределения законов по характеру законодательной инициативы

Стоит отметить, более чем две трети принятых законов составили законы о внесении изменений в действующие законы. Указанная группа законов очень неоднородна по своему содержанию, так как включает в себя законы,

изменяющие отдельные положения действующих норм, и законы, радикально изменяющие регулирование сразу нескольких сфер социально-экономических отношений.

Динамика распределение законов по областям правового регулирования представлена на рисунке 8

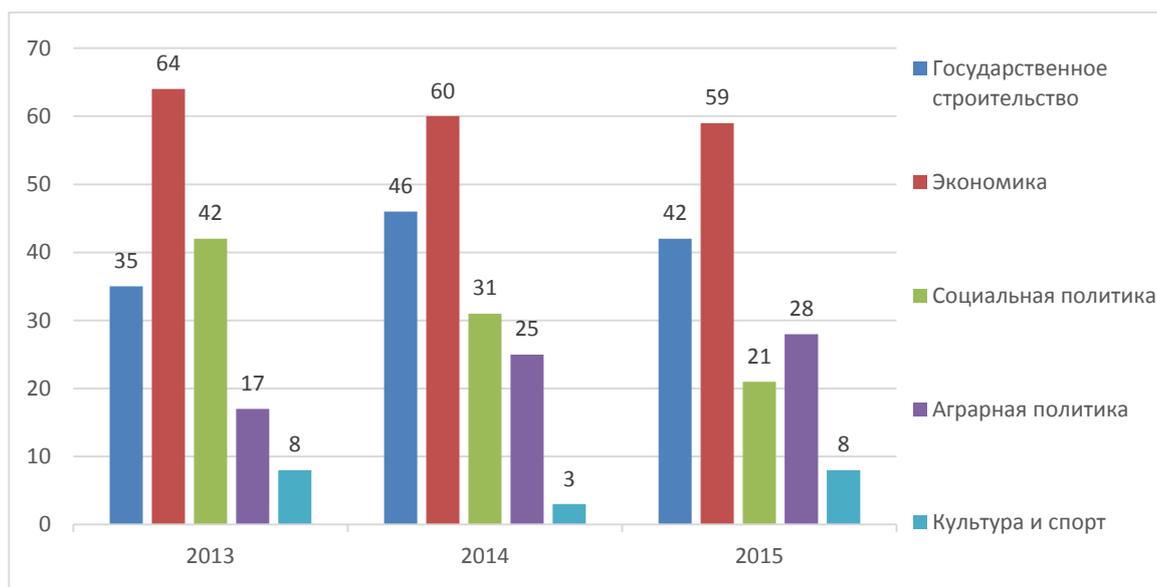


Рисунок 8 Динамика распределение законов по областям правового регулирования

Фактически рассмотренные Законодательным Собранием Амурской области законопроекты в 2015 году касались вопросов, связанных с бюджетной сферой и сферой государственного строительства. Согласно представленным данным из года в год, по областям правового регулирования, преобладают законопроекты в сферах бюджета, налогов, экономики и собственности области (37,3%), государственного строительства, местного самоуправления (26,6%), далее идут вопросы социальной сферы, аграрной политики, меньше всего ежегодно принимаются законопроекты, регулирующие сферу культуры и спорта.

Это говорит о том, что вопросы экономики являются, проблемным местом, требующим тщательного законодательного регулирования.

В отчетный период депутатами была осуществлена работа по развитию и совершенствованию нормативно-правовой базы области в наиболее важных сферах общественных отношений. Принято 158 законов Амурской области. Внимание депутатского корпуса было уделено вопросам нормотворчества в сфере экономики, государственного строительства, социальной политики в части оказания помощи приемным и многодетным семьям, гражданам пожилого возраста, инвалидам, поддержания достойного уровня благосостояния населения области.

Субъектами права законодательной инициативы в 2013-2015 годах, выступали, практически в равной степени, как Губернатор области, так и комитеты Законодательного Собрания. Конструктивное взаимодействие Законодательного Собрания с губернатором области и Правительством области, способствовало выработке единых позиций, объективному и своевременному отражению общественного мнения в парламентской деятельности.

## **2.2 Взаимодействие Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе**

Рассмотрим конкретнее, взаимодействие законодательного и исполнительного органа власти Амурской области. Согласно Уставу Амурской области Законодательное Собрание и Правительство области взаимодействуют, исходя из интересов области и ее населения, единства целей и задач в решении вопросов социально-экономического развития области в соответствии с принципом разделения властей и осуществляют свои функции самостоятельно в пределах своей компетенции.<sup>28</sup>

Взаимодействие органов исполнительной и законодательной власти, как правило, происходит уже на предпроектном этапе законотворчества при осуществлении планирования законоподготовительных работ.

Именно с помощью планирования законотворческой деятельности, которое помогает скоординировать действия всех участников законотворческого

---

<sup>28</sup> Устав (основной Закон) Амурской области: закон Амурской области от 13.12.1995 N 40-ОЗ // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №57-ОЗ

процесса, обеспечивается системный подход к развитию законодательства субъекта Федерации.

Проект перспективного плана законопроектной работы Законодательного Собрания разрабатывается на основе предложений депутатов, комитетов, депутатских фракций, губернатора области, органов местного самоуправления. Перспективный план законопроектной работы Законодательного Собрания в двухнедельный срок после его утверждения направляется губернатору области, в комитеты, а также органам местного самоуправления и иным субъектам права законодательной инициативы.<sup>29</sup>

План законопроектной работы Законодательного Собрания Амурской области на первый квартал 2015 года представлена в Приложение А.

Согласно данным, в плане работы Законодательного Собрания, на 2015 год, отражены различные вопросы, касающиеся как социальной «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции», «Об охране здоровья населения», так и бюджетной сферы «О бюджетном процессе в Амурской области» и др. Половина законопроектов в проекте перспективного плана законопроектной работы планировалось к внесению Губернатором Амурской области. Внесение законопроектов в Законодательное Собрание называется правом законодательной инициативы.<sup>30</sup>

Субъекты права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области представлены на рисунке 9.



<sup>29</sup> Постановление Законодательного Собрания Амурской области №46/633 от 25.12.2014 «О примерной программе законопроектной работы Законодательного Собрания на 2015 год»

<sup>30</sup> Устав (основной Закон) Амурской области: закон Амурской области от 13.12.1995 N 40-ОЗ // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №57-ОЗ Гл.10 Ст.78

## Рисунок 9 субъекты права законодательной инициативы

Распределение законов по субъектам права законодательной инициативы представлено на рисунке 10

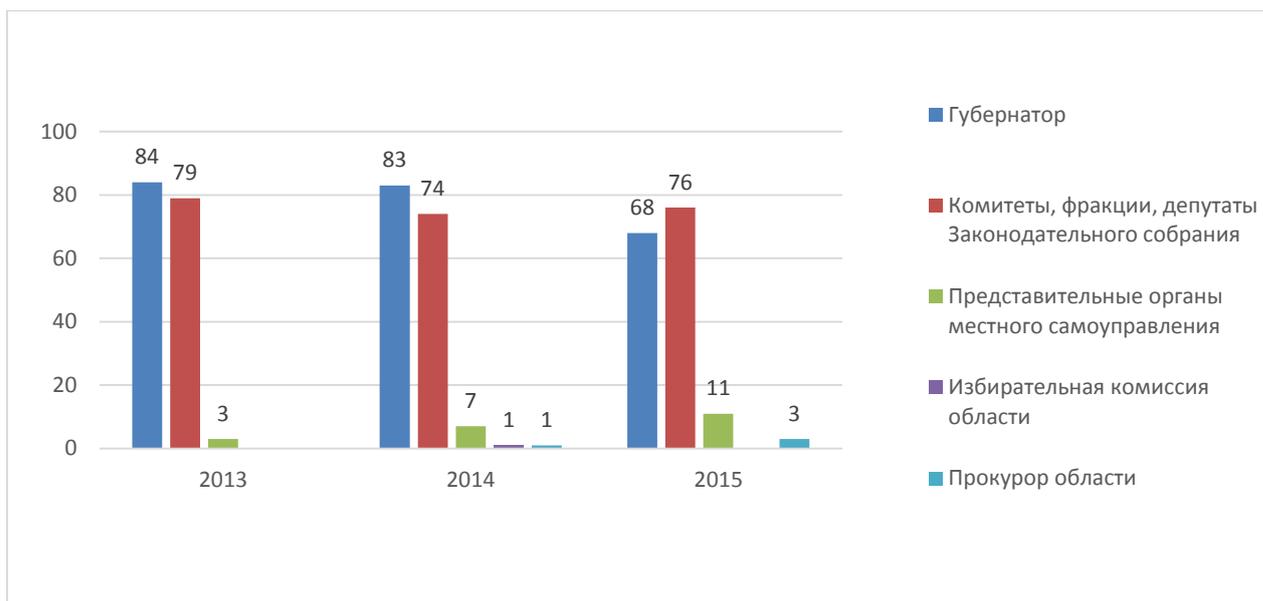


Рисунок 10 Распределение законов в 2013-2015 годах по субъектам права законодательной инициативы

Согласно представленным данным, из года в год большее количество законопроектов вносится на рассмотрение Законодательного Собрания Губернатором и комитетами Законодательного Собрания Амурской области. Практически равное количество вносимых законопроектов данными субъектами права законодательной инициативы говорит о паритетных основах взаимодействия на начальном этапе законотворчества.

В целом, деятельность Губернатора в процессе законотворчества характеризуется активным взаимодействием с законодательным органом власти.

Губернатор вправе участвовать в открытых и закрытых заседаниях с правом совещательного голоса, требовать созыва внеочередных заседаний, предлагать вопросы в повестку дня заседаний, вносить проекты нормативных правовых актов области на рассмотрение Заксобрания, выступать с докладом по вопросам повестки дня.

Формы участия Губернатора области в законотворческой деятельности представлены на рисунке 11

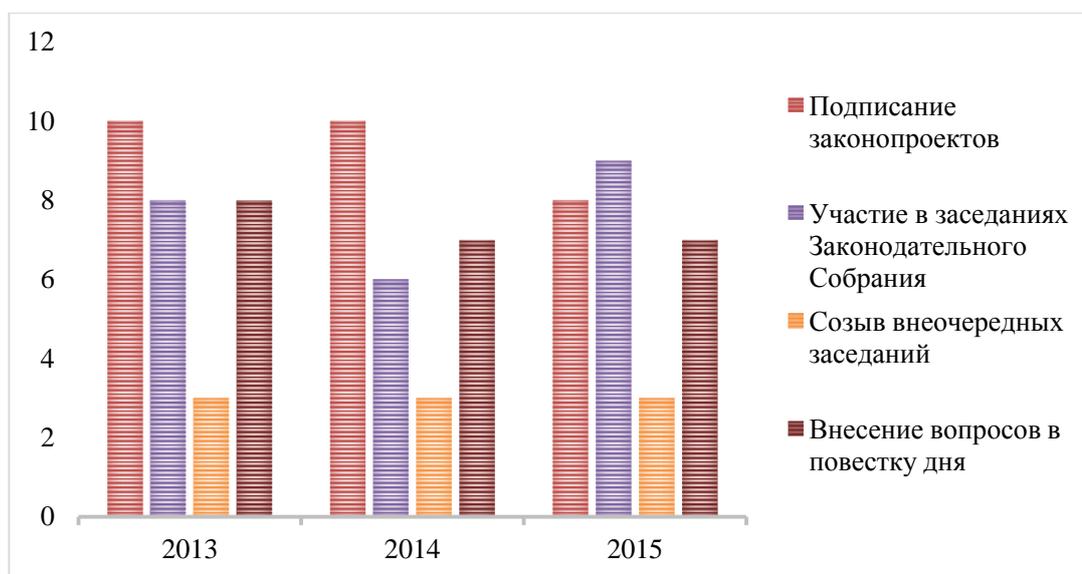


Рисунок 11 Формы участия Губернатора Амурской области в законотворческой деятельности.

В 2015 году Губернатор Амурской области учувствовал в заседаниях Законодательного Собрания с правом выступления и совещательного голоса, вносил на рассмотрение законопроекты, из которых только два («О внесении изменений в Закон «Об инвестиционной деятельности в Амурской области», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Амурской области») не были приняты. Три из четырех внеочередных заседаний, проводимых Законодательным Собранием Амурской области в 2015 году были инициированы Губернатором области.

Помимо взаимодействия с Губернатором области Законодательное Собрание взаимодействует с Правительством Амурской области в сфере законодательного регулирования управления собственностью области, осуществляет взаимодействие при разработке, корректировке и реализации документов стратегического планирования области, осуществляет взаимодействие в бюджетном процессе.<sup>31</sup> Разработку бюджета и определение основных направлений бюджетной и налоговой политики, разработку и реализацию государственных программ осуществляет Правительство Амурской области. Законодательное собрание Амурской области ответственны за

<sup>31</sup> Закон Амурской области от 10.06.2015 N 552-ОЗ "Об отдельных вопросах стратегического планирования в Амурской области"

рассмотрение и утверждение вышеназванных документов.

Основным экономическим документом, определяющий систему взаимоотношений в сфере государственных финансов является бюджет области. Именно при его принятии разгораются самые жесткие споры между депутатами и чиновниками.

По закону о бюджетном процессе проект бюджета рассматривается в двух чтениях. При рассмотрении Законодательным Собранием проекта закона об областном бюджете в первом чтении обсуждаются его концепция, одобренный Правительством области прогноз социально-экономического развития области и основные направления бюджетной и налоговой политики области. Заслушиваются доклады представителей Правительства области, председателя ответственного комитета. Основные депутатские поправки к бюджету с обоснованием на очередной финансовый год вносятся и направляются на заключение губернатору области и в контрольно-счетную палату еще до рассмотрения проекта бюджета в первом чтении. Между сессиями проект закона направляется в комитеты для доработки на заседаниях которых, с правом совещательного голоса имеют право присутствовать представители исполнительной власти области. Помимо этого, совместное обсуждение проекта бюджета осуществляется на Заседаниях Правительства.<sup>32</sup>

Таблица 2 Сводные данные о работе над бюджетом Амурской области на заседаниях Законодательного Собрания в 2013-2015 годах

1	Показатели законотворческой деятельности	2013	2014	2015	Изменение	
					2013г. к 2014г. в %	2014г. к 2015г. в %
2	Проведено заседаний, всего	17	14	16	82	114
3	Количество заседаний, посвященных рассмотрению бюджета	14	13	13	92	100
4	Количество принятых базовых законов о	1	1	1	100	100

<sup>32</sup> Закон Амурской области от 31.08.2007 N 368-ОЗ (ред. от 20.11.2015, с изм. от 09.03.2016) "О бюджетном процессе в Амурской области" (принят Амурским областным Советом народных депутатов 23.08.2007)

	областном бюджете Амурской области					
5	Количество принятых законов о внесении изменений в закон об областном бюджете Амурской области	13	12	13	92	108
6	Субъект права законодательной инициативы	Губернатор области	Губернатор области	Губернатор области	-	-

В 2015 году по представлению Губернатора Амурской области Законодательным собранием были рассмотрены законопроекты «О внесении изменений в закон Амурской области об областном бюджет на 2015 год и плановый период на 2016 и 2017 год», а также «Закон об областном бюджете на 2016 год». За период с 01 января по 25 декабря 2014 года в связи с меняющейся экономической ситуацией в области принято 14 законов о внесении изменений в Закон Амурской области «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов». Из 15 заседаний, проведенных Законодательным Собранием Амурской области в 2015 году 14 касались вопросов внесения изменений в законы «О внесении изменений в закон Амурской области об областном бюджет на 2015 год и плановый период на 2016 и 2017 год», «Законе об областном бюджете на 2016 год», в закон о бюджетном процессе. Субъектом права законодательной инициативы всех законопроектов являлся Губернатор области.

В случае если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством области расходных обязательств, Правительство области вносит в Законодательное Собрание проекты законов области об изменении сроков вступления в силу или приостановлении действия в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных законов, положений законов области, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и плановом периоде.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Закон Амурской области от 31.08.2007 N 368-ОЗ (ред. от 20.11.2015, с изм. от 09.03.2016) "О бюджетном процессе в Амурской области" (принят Амурским областным Советом народных депутатов 23.08.2007)

В бюджете области изменялись как доходная, так и расходная части областного бюджета. Предметом уточнения являлись налоговые и неналоговые поступления в связи с изменением прогноза поступления налогов в областной бюджет, объемы финансовой помощи из федерального бюджета, расходы на исполнение публичных обязательств и других мероприятий государственных программ. Сокращался объем бюджетных ассигнований по отдельным статьям областного бюджета в связи с неполным освоением бюджетных средств, вводились новые расходные обязательства, изменялся размер дефицита областного бюджета.

Нельзя однозначно сказать, что процесс принятия бюджета имеет законченный процесс, когда он рассматривается практически на каждой сессии.

Итогом совместной работы Законодательного Собрания Амурской области и Правительства Амурской области стало принятие законов "Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов", Закона «Об областном бюджете 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

Данные по разделам классификации расходов в 2013-2015 годах, представлены в таблице 7.

Табл.7 Структура расходов бюджета Амурской области в 2015-2016 годах

№	Наименование	2013	2014	2015	%
1	Общегосударственные вопросы	1 466 148	1 485 037,7	1540658,6	103,7
2	Национальная оборона	29 734	31 814,0	32295,0	101,5
3	Национальная безопасность	894 225	867 862,6	773193,7	89,1
4	Национальная экономика	4 868 287	8 405 243,1	5792469,1	68,9
5	Жилищно-коммунальное хозяйство	1 803 419	3 887 951,5	4781102,8	122,9
6	Охрана окружающей среды	84 732	60 519,0	58802,2	97,1
7	Образование	10 005 122	8 135 477,6	8023839,5	98,6
8	Здравоохранение	7357189	7 220 434,9	7149199,3	99,0
9	Социальная политика	7692115	9 686 810,3	9338214,3	96,4
10	Физическая культура и спорт	146002	150 112,4	94878,1	63,2

11	Средства массовой информации	103112	53859,4	53859,4	0
12	Культура, кинематография	257327	298 384,0	238577,3	96,4
13	Обслуживание государственного и муниципального долга	2118952	1 904 248,6	1931923,1	101,4
14	Межбюджетные трансферты	3764251	3 775 665,0	3769285,9	100,1
15	Всего	40 590 613	45 974 480,8	43 578 298,3	94,7

Согласно данным, представленным в таблице 7, наблюдается сокращение расходных средств практически по всем статьям.

Наибольшее изменение в расходной части произошло по разделам: физическая культура и спорт (-36,8%), национальная экономика (-31,1%), национальная безопасность (-10,9%), социальная политика (-3,4%), уменьшились межбюджетные трансферты муниципальным образованиям. Увеличение расходов наблюдалось по статьям Общегосударственные вопросы (3,8%), Национальная оборона (1,5%), ЖКХ (22,9%), Обслуживание государственного и муниципального долга (1,4%), без изменения остались расходы на поддержку средств массовой информации.

Вызывает беспокойство снижение бюджетных ассигнований в социальной сфере (образование, спорт, здравоохранение). Это может увеличить риск дальнейшего оттока трудоспособного населения (преимущественно молодежи) из Амурской области и последующего снижения доходной части бюджета, так как основная его часть – это налог на доходы физических лиц. Увеличение указанных разделов по статьям бюджетной классификации, осуществлено в основном за счет выделения крупного федерального кредита на замещение коммерческих. В результате на процентах сэкономлен миллиард рублей, который был направлен на реализацию государственных программ в указанных сферах.

Особенностью современной бюджетной ситуации в Амурской области является высокий государственный долг области и дефицит бюджета, что предопределяет необходимость проведения качественной работы по внесению в

проект бюджета поправок с целью эффективного перераспределения средств на социальные нужды, а также активизации деятельности всех органов государственной власти по оптимизации расходов бюджетных средств, как пример, сокращение средств на общегосударственные вопросы.

Контроль за соблюдением и исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением федеральных и региональных программ развития, исполнение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ осуществляется одновременно законодательными и исполнительными органами субъекта РФ. В целях осуществления этого контроля высший исполнительный орган подготавливает отчеты по исполнению законов РФ и ее субъектов, федеральных и региональных программ развития, исполнения бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а законодательный (представительный) орган субъекта РФ заслушивает эти отчеты.<sup>34</sup>

В соответствии с Уставом и Регламентом Амурской области в рамках взаимодействия законодательных и представительных органов власти Амурской области могут быть образованы рабочие группы, проводятся заседания с правом участия представителей исполнительных органов власти, для преодоления разногласий на паритетных началах могут создаваться согласительные комиссии.<sup>35</sup>

На заседаниях законодательного органа власти субъекта и заседаниях его рабочих органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса Губернатор Амурской области, его уполномоченные.

Законодательное Собрание и Правительство Амурской области могут создавать комиссии для осуществления законотворческого процесса и урегулирования разногласий. На заседаниях может отводиться время для

---

<sup>34</sup> Закон Амурской области от 31.08.2007 N 368-ОЗ (ред. от 20.11.2015, с изм. от 09.03.2016) "О бюджетном процессе в Амурской области" (принят Амурским областным Советом народных депутатов 23.08.2007)

<sup>35</sup> Устав Амурской области от 16 ноября 1995 года N 40-30

заслушивания информации членов Правительства, ответов указанных должностных лиц на вопросы депутатов ("правительственный час").

В общем виде формы работы Законодательного Собрания и Правительства Амурской области представлены в таблице 4<sup>36</sup>

Таблица 4 Организационно-правовые формы работы Законодательного Собрания и Правительства Амурской области

1	Организационно-правовые формы работы Законодательного Собрания и Правительства Амурской области, количество	2013	2014	2015	Изменение	
					2013г. к 2014г. в %	2014г. к 2015г. в %
2	Комиссии при Правительстве Амурской области	10	17	16	170	94
3	Рабочие встречи	2	2	3	100	150
4	Рабочие группы	12	11	4	91	36
5	Депутатские слушания	1	2	1	200	50
	Экспертный совет	7	10	6	142	60
6	«Правительственный час»	7	5	6	71	12
	«Круглый стол»	3	6	4	200	66

Данные формы работы благотворно сказываются на законотворческой деятельности, так как помогают учесть мнение участников законодательного процесса, найти компромиссное решение по определенным вопросам.

Согласно представленным данным, чаще всего Законодательное Собрание Амурской области взаимодействует с Правительством путем образования рабочих групп, участия в работе комиссий при Правительстве Амурской области, работе Экспертных советов, «Правительственных часов».

Нельзя не отметить снижение частоты взаимодействия Законодательного Собрания Амурской области с Правительством Амурской области, однако это может быть вызвано, общим снижением числа принятых законопроектов в

<sup>36</sup> Отчет о деятельности законодательного собрания Амурской области в 2013-2015 годах

2015 году.

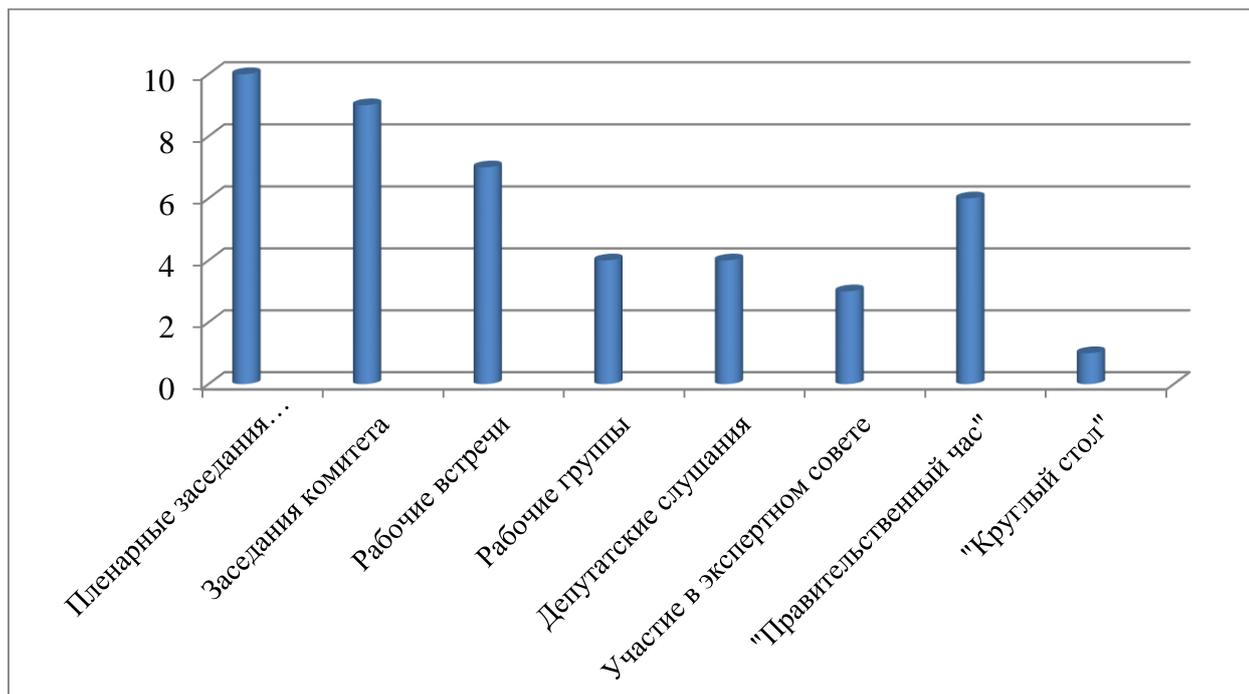


Рисунок 12 Формы работы Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в 2015 году

Для подготовки проекта нормативного правового акта, а также на любой стадии его рассмотрения из числа депутатов, представителей органов государственной власти, Законодательное Собрание может создавать временные комиссии и рабочие группы. В их состав могут входить представители губернатора и Правительства области, аппарата Законодательного Собрания.<sup>37</sup>

В рамках заседаний рабочих групп решаются текущие вопросы, обсуждаются планы, вырабатываются стратегии, заслушиваются мнения экспертов. Рабочими группами формируются планы по каждому функциональному направлению. Заседания рабочих групп проводятся по мере необходимости для обсуждения и утверждения ключевых решений. «Правительственный час» является еще одной из форм взаимодействия Законодательного Собрания с Правительством области. «Правительственный

<sup>37</sup> О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области: закон Амурской области от 28.04.2008 № 2/136 // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. глава 5. комиссии и рабочие группы в законодательном собрании

час» проводится в день пленарного заседания Законодательного Собрания, как правило, один раз в квартал. Министр приглашается на правительственный час, где в устной форме отвечает на задаваемые вопросы. Существует возможность письменных ответов на вопросы, если приглашённое лицо не может прибыть в парламент в назначенный срок. ПоПорядок проведения «правительственного часа» определён статьёй 52 Регламента Законодательного Собрания.<sup>38</sup>

В 2015 году депутаты Законодательного Собрания принимали участие в мероприятиях, проводимых Правительством области, в том числе в работе областной комиссии по вопросам финансовой и инвестиционной политики, межведомственной комиссии по охране труда при Правительстве области, коллегиях органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в социальной сфере. Областной комиссии по вопросам финансовой и инвестиционной политики, совета по вопросам государственной службы области, межведомственных комиссий, рабочих групп и комиссий при Правительстве области, отраслевых балансовых комиссий.

В том числе, 28 августа 2015 года Председатель Законодательного Собрания, председатель комитета по вопросам аграрной политики, природопользования и экологии, заместитель председателя комитета по бюджету, налогам, экономике и собственности области, совместно с губернатором Амурской области принимали участие в заседании правительственного совета по вопросам подготовки проекта зональной системы земледелия в Амурской области.

В работе, состоявшегося 25 ноября 2015 года расширенного заседания коллегии министерства финансов, принимала участие председатель комитета Законодательного Собрания Амурской области по бюджету, налогам, экономике и собственности области Татьяна Фарафонтова, на коллегии были рассмотрены вопросы исполнения консолидированного бюджета области за 2015 год, реализации указов Президента РФ в части повышения оплаты труда отдельным

---

<sup>38</sup> Постановление Законодательного Собрания «О регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18 апреля 2008 №2/136

категориям работников учреждений социальной сферы, и др. вопросы. Такой аутентичный контроль за реализацией принятых законодательных актов со стороны органа, их принявшего выступает важным условием повышения эффективности системы законодательного регулирования, в процессе законотворчества.

Кроме того, осуществляли работу согласительные комиссии по законам "Об охране и рациональном использовании животного мира Амурской области" и «О внесении изменений в Закон Амурской области «О муниципальной службе в Амурской области» и Закон Амурской области «Об оплате труда муниципальных служащих в Амурской области».

Одной из современных юридических технологий и формой взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти Амурской области, является правовой мониторинг, благодаря которому обеспечивается систематическое и последовательное наблюдение для решения таких вопросов, как анализ законодательства в соответствии со стратегическими целями развития государства, оценка качества правовых актов и эффективности их реализации. Осуществляет по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов Управление Минюста России по Амурской области.

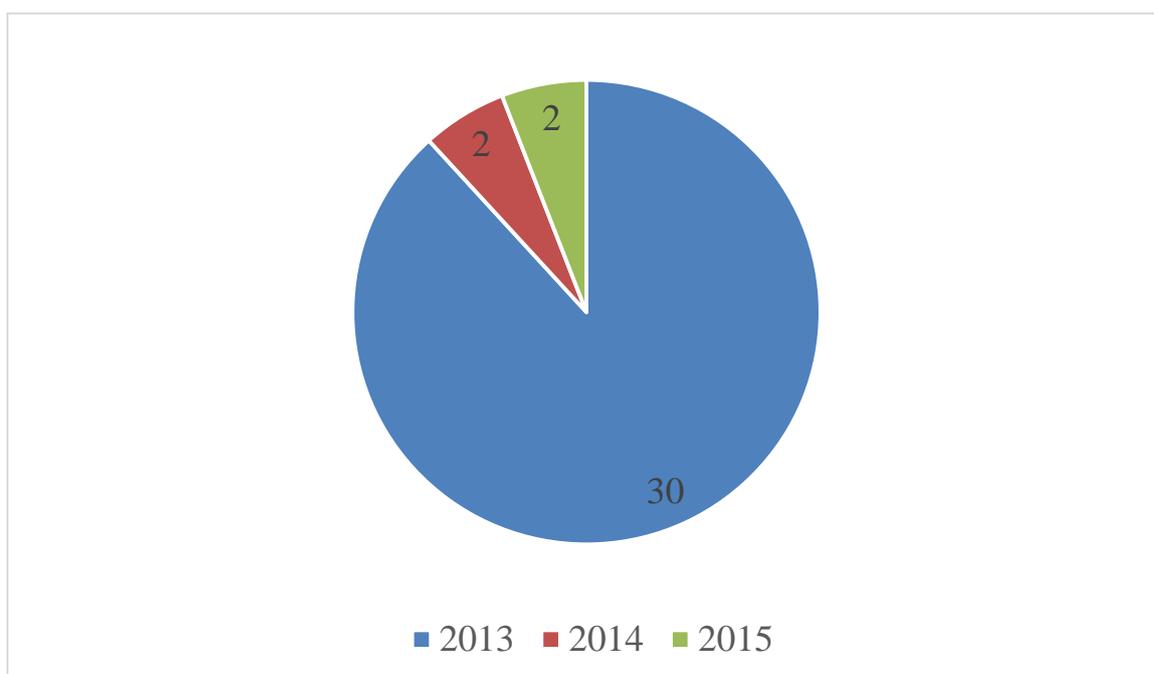


Рисунок 13 Количество нормативно-правовых актов в которых выявлены

## несоответствия федеральному законодательству

Нормативные правовые акты Амурской области, в которых в 2015 году выявлены несоответствия федеральному законодательству представлены в таблице 10.

В 2015 году, по сравнению с 2013 годом наблюдается значительное снижение выявленных несоответствий нормативно-правовых актов Амурской области федеральному законодательству.

Таблица 5 Нормативные правовые акты Амурской области, в которых в 2015 году выявлены несоответствия федеральному законодательству

№ п/п	Название и реквизиты документа
1	4
1.	Постановление Правительства Амурской области от 23.12.2014 №756 «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (в редакции постановления Правительства Амурской области от 17.04.2015 №177)
2.	Постановление Правительства Амурской области от 25.09.2013 №445 «Об утверждении государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Амурской области на 2014-2020 годы»

Согласно данным Управления Минюста России по Амурской области в двух нормативно-правовых актов в 2015 году выявлены несоответствия федеральному законодательству.

На современном этапе речь уже не должна идти о простом накоплении законодательных массивов. Сегодня главный вопрос -это повышение качества принимаемых законов, поскольку это основной показатель деятельности законодательного (представительного) органа. Достигнуть этого можно путем активного взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти.

Заключительной стадией взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области является процедура подписания и обнародование закона. Чаще всего именно с момента опубликования закон приобретает юридическую силу.

Принятый Законодательным Собранием закон области в десятидневный срок после дня его принятия направляется губернатору области для обнародования. Одновременно с текстом закона направляется постановление Законодательного Собрания о его принятии. Губернатор области в течение четырнадцати календарных дней с момента поступления подписывает принятый закон и обнародует его вместе с постановлением Законодательного Собрания о принятии данного закона либо отклоняет закон и возвращает его в Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения, либо с предложением о внесении в него изменений.

Повторное обсуждение закона, отклоненного губернатором области, начинается с выступления губернатора области или его официального представителя, затем заслушиваются заключения комитета и государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания. В случае если по результатам повторного голосования Законодательным Собранием приняты отдельные изменения, предложенные губернатором области, а ряд изменений, предложенных губернатором области, отклонен, Законодательное Собрание и губернатор области создают согласительную комиссию для преодоления разногласий.

Обнародование закона является прерогативой высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации. Показательно, что действия лица, возглавляющего органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, фактически завершают законодательный процесс.

Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть, что Законодательное Собрание Амурской области является важнейшим, но не единственным властным институтом, участвующим в деятельности по созданию законов. Возможность участия исполнительных органов в осуществлении законодательного процесса не противоречит принципу разделения властей. Право на участие в законодательной деятельности исполнительных органов власти подчеркивает единую природу государственной власти, которая

подлежит разделению на функции, а не только на полномочия отдельных органов. Важно, чтобы при реализации направлений действия государственной власти эти органы не выходили за пределы полномочий, определенных законодательством России.

### **2.3 Проблемы взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области в законодательном процессе и пути их решения**

Главной целью взаимодействия высших органов власти Амурской области является эффективное управление процессами экономического и социального развития субъекта, интересы населения Амурской области. Первостепенной задачей взаимоотношений высших органов власти Амурской области должно быть соблюдение прав и свобод граждан. Взаимодействие законодательных и исполнительных органов власти позволяет согласовать позиции данных органов власти в процессе законотворчества, способствует принятию действенных решений, поддержанию стабильной политической, социальной и экономической ситуации. Взаимодействуя, обе ветви власти обязаны идти по пути построения демократического правового государства, организовывать свою деятельность так, чтобы конституционный принцип народовластия был не декларацией, а реальностью.

Конструктивное сотрудничество ветвей власти иногда сменяется разногласиями и конфликтами, что может отрицательно сказаться на стадии принятия, подписания и обнародования принятого закона. Повышение эффективности взаимодействия органов власти в сфере законотворчества благотворно скажется на стабильности правового регулирования, и прежде всего стабильности законодательства.

На основе анализа, проведенного в пункте 2.2, была выявлена устойчивая тенденция постепенного снижения темпов принятия новых самостоятельных по предмету правового регулирования законов и роста темпов принятия законов об изменениях и дополнениях к ранее принятым актам, направленных на развитие уже действующего законодательства. В свете необходимости повышения

качества регионального законодательства эта тенденция, несомненно, носит положительный характер.

Одновременно идет общее увеличение объема правового регулирования. В связи с этим существует проблема множественности актов, изданных по одному и тому же либо тематически пересекающимся предметам регулирования. В настоящее время Законодатели сталкиваются с проблемой частого внесения изменений в закон «Об областном бюджете Амурской области», частые внесения изменения в законы, не всегда позволяют обеспечить надлежащее качество правового регулирования, загружают работу законодательства, что может отрицательно сказаться на качестве проработки иных законопроектов. Однако, к такой форме нормативного правового акта, как бюджет, надо относиться достаточно осторожно и бережно, как к наиболее совершенному виду правотворчества, который имеет свою специфику.

Нельзя не отметить также целесообразность расширения практики создания общественных и экспертных советов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации как инструментов повышения экспертного обеспечения законодательного процесса и конструктивного диалога по социально значимым вопросам между органами государственной власти.

Происходит активное взаимодействие Законодательного Собрания Амурской области с Губернатором области, так Губернатор, учувствовал в заседаниях Законодательного Собрания с правом выступления и совещательного голоса, вносил на рассмотрение законопроекты, из которых только два не были приняты. Три из четырех внеочередных заседаний, проводимых Законодательным Собранием Амурской области в 2015 году были инициированы Губернатором области. Это говорит о паритетных основах взаимодействия Собрания Амурской области с Губернатором области в процессе законотворчества.

Однако, стоит отметить снижение форм взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства области, путем образования рабочих групп,

экспертных советов, правительственных часов.

Проблемные стороны взаимодействия органов власти субъектов РФ связаны и с отсутствием правовых последствий пропуска высшим должностным лицом срока, установленного для обнародования либо отклонения закона. По сути, пропуск срока, в течение которого закон должен быть подписан или отклонен, является ненадлежащим исполнением высшим должностным лицом своих должностных обязанностей. Конституционно правовая ответственность за такое нарушение предусмотрена лишь п. «в» ч. 1 ст. 19 Закона № 184 ФЗ, предоставляющим законодательному органу право выразить недоверие высшему должностному лицу.

По сути, пропуск срока, в течение которого закон должен быть подписан или отклонен, является ненадлежащим исполнением высшим должностным лицом своих должностных обязанностей.

Из всех субъектов Дальневосточного федерального округа только Сахалинская область установила правовые последствия «молчания» высшего должностного лица. Так, согласно ч. 4 ст. 50 Устава Сахалинской области в случае неисполнения губернатором обязанности по обнародованию закона председатель областной Думы либо лицо, его замещающее, от имени Сахалинской областной Думы в течение десяти дней с момента истечения срока обнародования закона обращается в Сахалинский областной суд с заявлением о нарушении высшим должностным лицом Устава Сахалинской области.

Таким образом, к проблемам взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области можно отнести:

- внесение большого количества изменений в закон «Об областном бюджете области»;
- снижение активности взаимодействия Законодательного собрания с Правительством Амурской области.
- отсутствие правовых последствий пропуска высшим должностным лицом срока, установленного для обнародования либо отклонения закона;
- возникающие факты коллизий между федеральными законами и законами

субъекта.

В целях совершенствования взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области, предлагается:

- Предложить привлечь к составлению устойчивого корпуса квалифицированных специалистов для разработки проекта бюджета;

- Предложить осуществлять активное взаимодействие в общественных, экспертных, консультативных советах и рабочих группах, создаваемых при соответствующих органах власти, а также в публичных мероприятиях по проблемам совершенствования законодательства.

- Предложить комитету Законодательного Собрания по вопросам законодательства, местного самоуправления и регламенту разработать проект закона «О внесении изменений в Устав Амурской области» в части установления права обращения от имени Законодательного Собрания в областной суд Амурской области в случае неисполнения Губернатором Амурской области обязанность по обнародованию закона в установленный срок.

- Рекомендовать Законодательному Собранию совместно с Правительством Амурской области расширить практику создания общественных и экспертных советов в целях повышения качества разрабатываемых законопроектов, повышения экспертного обеспечения законодательного процесса.

- стимулировать принятие других значимых мер по повышению устойчивости, системности и сбалансированности правового развития законодательства Амурской области.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти составляет основу нормативно-правового содержания конституционного принципа разделения властей субъектов Российской Федерации. Основы взаимодействия заложены Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым установлена самостоятельность субъектов в формировании законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, законами субъекта РФ. Главной целью взаимодействия высших органов власти регионов является эффективное управление процессами экономического и социального развития субъекта Федерации, интересы его населения. Взаимодействие позволяет согласовать позиции органов законодательной и исполнительной власти, способствует принятию действенных решений, поддержанию стабильной политической, социальной и экономической ситуации.

Взаимодействие Законодательного Собрания и Правительства Амурской области, осуществляется в следующих формах:

- реализация права законодательной инициативы;
- представители законодательного и исполнительных органов власти Амурской области имеют право участвовать с правом совещательного голоса в проведении заседаний Законодательного Собрания и Правительства Амурской области;
- возможность образовывать из числа представителей законодательного и исполнительных органов временные комиссии и рабочие группы;
- проведение Законодательным Собранием депутатских слушаний с правом участия исполнительных органов власти Амурской области.

При разрешении разногласий органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ взаимодействуют в следующих формах:

- использование средств, к которым участники спора прибегают добровольно путем переговоров и создания согласительных комиссий;
- обращение в прокуратуру и соответствующие суды.

К проблемам взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области можно отнести:

- возникающие, противоречия и несогласованность в процессе работы рабочих групп;
- внесение большого количества изменений в закон «Об областном бюджете области»;
- отсутствие правовых последствий пропуска высшим должностным лицом срока, установленного для обнародования либо отклонения закона;
- возникающие факты коллизий между федеральными законами и законами субъекта.

В процессе разработки выпускной квалификационной работы были даны рекомендации по совершенствованию взаимодействия Законодательного Собрания и Правительства Амурской области.

Таким образом, основным направлением взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти в законотворческой деятельности является их взаимодействие, представляющее собой необходимое условие оптимального функционирования демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления для наиболее успешного достижения целей.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Конституция Российской Федерации

2 Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

3 Устав (основной Закон) Амурской области: закон Амурской области от 13.12.1995 N 40-ОЗ // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №57-ОЗ гл. 4

4 О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области: закон Амурской области от 28.04.2008 № 2/136 // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №12/491 ст.4, ст.19, ст. 81, ст.82, ст.83.

5 О Законодательном Собрании Амурской области: закон Амурской области от 03.12.2007 N 428-ОЗ // Законодательное Собрание Амурской области. – 2012. №28-ОЗ ст. 1, ст. 3, ст.6, ст.11, ст.12, ст. 13, ст. 14, ст.19.

6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» от 06.03.2012 // Законодательное Собрание Амурской области №17-ОЗ

7 «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» от 27.02.1995 (в редакции Закона Амурской области от 29.12.2015) №634-ОЗ) // Законодательное Собрание Амурской области №3-ОЗ

8 Постановление Правительства Амурской области от 25.09.2013 №445 «Об утверждении государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Амурской области на 2014-2020 годы»

9 Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-п по делу о проверке конституционности отдельных положений конституции республики Алтай и федерального закона "об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской федерации"

10 Об отдельных вопросах стратегического Планирования в Амурской

области от 28 мая 2015 года // Законодательное Собрание Амурской области № 552-ОЗ

11 О примерной программе законопроектной работы Законодательного Собрания Амурской области на 2015 год от 25.12.2014 // Законодательное Собрание Амурской области № 46/633

12 "О бюджетном процессе в Амурской области от 23 августа 2007 года // Законодательное Собрание Амурской области № 368-ОЗ (ред. от 20.11.2015, с изм. от 09.03.2016)

13"О внесении изменений в Закон Амурской области "Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов" от 25.12.2015 // Законодательное Собрание Амурской области № 626-ОЗ)

14 "О внесении изменений в Закон Амурской области "Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов" от 20.11.2015 // Законодательное Собрание Амурской области № 610-ОЗ

15 Артамонов А.Н. «Создание законов в субъектах Российской Федерации» : Монография / А.Н Артамонов. - Ростов-на-Дону: РЮИ РПА Минюста России, 2011. - 192 с

16Батуев Ц.Б «Взаимоотношения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» / Ц.Б. Батуев.- Власть № 10 / 2012

17Виноградова П. А. «Правовой статус должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : Монография / П.А. Виноградова. - М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 160 с

18Грызулин Е.В. «Взаимодействие законодательного (представительной) и исполнительного органа государственной власти в субъектах российской федерации» / Е.В.Грызулин. - Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал № 3 / 2010

19Габричидзе, Б.Н. «Система органов государственной власти России» [Электронный ресурс] : учеб. пособие для студентов вузов / Б.Н. Габричидзе.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — 479 с

20 Ерохина О.В «Губернаторство России: История и современность»: Монография / О.В. Ерохина.- М.: ИНФРА-М,2014.-160 с.

21 Загурская Л. А. «Вопросы взаимодействия государственных институтов власти в субъектах российской федерации» / Л.А. Загурская.- Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право № 2 (173) / том 27 / 2014

22 Золотухина Т.А. «Особенности законотворчества в субъектах РФ» / Т.А.Золотухина.- Исторические, политические и юридические науки.Вопросы теории и практики. №9 (47), 2014.

23 Комкова Г.Н. «Актуальные проблемы парламентаризма в России»/ Г.Н.Комкова.- Учебное пособие,:Прспект,2015.178с.

24 Лебедев В.А. «Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства» : Монография / В.А.Лебедев.- М.:Прспект,2014.- 262 с.

25 Лобанов И.В. «Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов в российском федеративном государстве» / И.В. Лобанов.- Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки № 2 / 2011

26 Магомедов Д.Ш. «Об особенностях законодательной инициативы в субъектах российской федерации» / Д.Ш. Магомедов.- Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал Выпуск№ 4 / 2011

27 Малько А.В. «Правотворческая политика в современной России»/ А.В. Малько. – М,:Прспект, 2015. 484с.

28 Миносьянц Ю.В «Согласительные процедуры в законотворческом процессе» / Ю.В. Миносьянц.- Журнал российского права № 6 (174) / 2011

29 Мамедов В. Т. «Взаимодействие органов государственной власти субъектов российской федерации» / В.Т. Мамедов.- Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал № 3 / 2011

30 Павликов А.М «О проблемах взаимодействия исполнительных и представительных органов власти в законотворческой деятельности» / А.М. Павликов.- Социально экономические явления и процессы, Выпуск №7, 2015

31 Пискунова Е.А. «Правовое регулирование законодательного процесса в субъектах российской федерации» / Е.А. Пискунова.- Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики Выпуск № 2-2 (40) / 2014

32 Попова Ю.Ю «Взаимоотношения органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации на стадии подписания и обнародования законов (на примере Дальневосточного федерального округа)» / Ю.Ю.Попова.- Вестник Челябинского государственного университета № 19 / 2011

33 Пономаев А.Я. Государственное и муниципальное управление. - СПб.: Питер, 2014. — 223 с.

34 Садовникова Г.Д. «Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : учеб. пособие для студентов вузов/ Г.Д. Садовникова. – М: ИНФА-М,2016. 128 с.

35 Сулакшин С.С «Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России» / С.С. Сулакшин .-М:ИНФА—М,2013.256с.

36 Сулакшин С.С «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов власти субъектов Российской Федерации» / С.С. Сулакшин .- М:ИНФА—М,2013.256с.

37 Смолин А. А. «Процессуальное законодательство субъектов российской федерации: постановка проблемы» / А.А. Смолин.- Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право Выпуск № 17 / 2010

38 Тихомиров Ю.А. «Эффективность законодательства: вопросы теории и практики» : монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев,. – М,: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФА-М, 2015.- 336с.

39 Трушинская И.А. «Современные проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти» / И.А. Трушинская.- Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 4(219).

40 Уманская В.П. «Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход» : Монография / В.П. Уманская.- М., Норма,2014.- 288 с.

41 Худoley К. М. «Законодательный процесс в субъектах РФ через призму конституционного толкования» / К.М.Худoley.- Вестник Пермского университета. Юридические науки № 4 (22) / 2013

42Цыденжап Б.Д « Взаимоотношения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» / Б.Д. Цыденжап.- Власть., №3/2012

43Чепус А.В. «Ответственность руководителей органов исполнительной власти в сфере государственного управления на региональном уровне» / А.В. Чепус.- Вопросы управления Выпуск№ 3 / 2015

44Чиркин В.Е. «Законодательная власть» : Монография / В.Е. Чиркин.-М.: Норма: ИНФА-М,2016.-336с.

45Чиркин В. Е Система государственного и муниципального управления: Учебник / В.Е. Чиркин. - 5-е изд., пересмотр. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 432 с.

Табл.5 План законопроектной работы Законодательного Собрания Амурской области на 2015 год

№	Наименование законопроекта	Субъект права законодательной инициативы	Ответственный комитет	Срок
1	2	3	4	5
Государственное строительство и местное самоуправление				
1.1	О внесении изменений в закон Амурской области «О выборах депутатов Законодательного собрания Амурской области»	Фракция «Единая Россия»	Комитет по вопросам законодательства, местного самоуправления и регламенту	I квартал
Вопросы экономики и собственности				
2.1	О внесении изменений в Закон Амурской области «О бюджетном процессе в Амурской области»	Комитет по бюджету, налогам и собственности области	Комитет по бюджету, налогам и собственности области	II квартал
2.2	О внесении изменений в Закон Амурской области «О жилищной политике в Амурской области»	Губернатор области	Комитет по бюджету, налогам и собственности области	I квартал
2.3	О внесении изменений в Закон Амурской области «Об утверждении программы социально-экономического развития Амурской области на 2013-2017»	Губернатор области	Комитет по бюджету, налогам и собственности области	I квартал
Социальная политика				
3.1	О внесении изменений в Закон Амурской области «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции»	Губернатор области	Комитет по вопросам социальной политики	II квартал
3.2	О внесении изменений в Закон Амурской области «О...охране здоровья населения»	Комитет по вопросам социальной политики	Комитет по вопросам социальной политики	II квартал
3.3	О внесении изменений в Закон Амурской области «О звании Ветеран труда Амурской области»	Фракция КПРФ	Комитет по вопросам социальной политики	I квартал
Аграрная политика, природопользование и экология				
4.1	О внесении изменений в закон «О пожарной безопасности»	Губернатор области	Комитет по вопросам аграрной политики, природопользования и экологии	I квартал

Табл. 8 Информация о наименовании и составе участников рабочих групп, проведенных в 2015 году

№	дата	Наименование	Инициаторы	Участники заседания	Итоги
1	14.10.2015	О реализации концепции «Безопасный город»	Комитет по вопросам законодательства, местного самоуправления и регламенту.	Зам. Министров финансов, экономического развития, внутренней и информационной политики, Председатель комитета Законодательного Собрания по бюджету, налогам, экономике и собственности области.	Поручено проработать вопрос о создании уполномоченного органа исполнительной власти области, ответственного за реализацию Концепции.
2	05.06.2015	О реализации инвестиционных проектов ОАО «Газпром» и ПАО «СИБУР Холдинг».	Правительство области	Губернатор, Представитель министерства образования и науки области, Председатель Законодательного Собрания и председатель комитета по бюджету, налогам, экономике и собственности области.	Утверждение порядка взаимодействия Правительства и ЗакСобрания в сфере принятия законодательных актов в части строительства региональных объектов газоснабжения.
3	08.04.2015	Партийный проект качество жизни («Здоровье»)	Фракция «Единая Россия»	Зампредседателя Законодательного Собрания и председатель комитета по бюджету, налогам, экономике и собственности области, Представитель министерства здравоохранения области.	Принятие решения о продолжении контроле за обеспечением качественной и доступной медпомощи населению области.
4	06.04.2015	Обсуждение проекта закона о внесении изменений «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции»	Фракция «Единая Россия»	Зампредседателя Законодательного Собрания и председатель комитета по бюджету, налогам, экономике и собственности области, Представитель министерства здравоохранения, министерства юстиции и внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства области	Участники дискуссии приняли решение поддержать законопроект и продолжить над ним работу, с целью вынесения на рассмотрение депутатов.

Приложение В

Наименования прошедших «правительственных часов» в Законодательном Собрании Амурской области в 2015 году представлены в таблице 9

<b>№</b>	<b>Дата</b>	<b>Наименование</b>	<b>Докладчик</b>	<b>Итоги</b>
1	22.10 2015	О мерах Правительства области по решению демографических проблем региона.	Министр здравоохранения области	Получены ответы на конкретные вопросы о состоянии и перспективах решения демографических проблем в Приамурье.
2	24.09 2015	О использовании земель сельскохозяйственного назначения	Министр сельского хозяйства области	Получены ответы на конкретные вопросы о использовании земель
3	27.08 2015	О готовности системы образования к началу нового учебного года	Министр образования и науки области	Получены ответы на конкретные вопросы о готовности системы образования к учебному году
4	23.06 2015	О выявления и пресечения незаконной добычи общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ) на территории области.	Исполняющий обязанности министра природных ресурсов	Создана межведомственная группа по координации деятельности правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов по противодействию осуществлению незаконной добычи
5	20.03 2015	О подготовке к пожароопасному периоду в лесах Амурской области.	Министр лесного хозяйства и пожарной безопасности области	Заслушана информация о проводимых мероприятиях по обеспечению пожарной безопасности
6	26.02 2015	О подготовке к весенне-полевым работам в текущем году.	Исполняющий обязанности министра сельского хозяйства области	Получены ответы на конкретные вопросы о состоянии машинно-тракторного парка, структуры посевных площадей, качества семенного материала, и др.