

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция
Профиль: Государственно-правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« ____ » _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Законодательный процесс в Амурской области: состояние и пути совершенствования.

Исполнитель
студент группы 321-062

(подпись, дата)

А. С. Цеона

Руководитель
доцент, канд. юрид. наук

(подпись, дата)

С.В. Чердаков

Нормоконтроль

(подпись, дата)

Н.С. Архипова

Благовещенск 2017

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа содержит 55 с., 50 источников.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ, ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ, НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ЗАКОН, ПОСТАНОВЛЕНИЕ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА, ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ, РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПОДПИСАНИЕ И ОБНАРОДОВАНИЕ ЗАКОНА.

Объектом исследования настоящей работы выступает законодательный процесс Амурской области.

Цель выпускной квалификационной работы – исследование законодательного процесса в Амурской области.

Методологическую основу исследования составляют различные общенаучные и частнонаучные методы: исторический, системно-структурный, логический, формально-юридический, статистический и другие методы познания.

Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы. В первой главе рассматриваются теорико-правовые и самостоятельно-правовые основы законодательного процесса в Амурской области. Во второй главе детально рассказано о каждой стадии законотворческого процесса Амурской области. Третья глава рассказывает о путях совершенствования законодательного процесса в Амурской области

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Теоретико-правовые и историко-правовые основы законодательного процесса в Амурской области	7
1.1 Понятие и принципы законодательного процесса	7
1.2 Законодательство о законодательном процессе	14
1.3 Правовые основы деятельности и развитие Законодательного Собрания как главного органа, осуществляющего законодательный процесс	18
2 Стадии законодательного процесса в Амурской области	24
2.1 Общие положения	24
2.2 Законодательная инициатива	27
2.3 Предварительное рассмотрение законопроекта	30
2.4 Рассмотрение проектов нормативных правовых актов	32
2.5 Подписание и обнародование закона	39
3 Пути совершенствования законодательного процесса в Амурской области	43
Заключение	48
Библиографический список	50

ВВЕДЕНИЕ

Законодательный процесс (законотворчество) – это одно из важных направлений работы Амурской области. Это специфическая, требующая особых, знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих правовых норм. По результатам законотворческой работы – законам и иным нормативным актам – судят об Амурской области, как о субъекте Российской Федерации в целом, степени его демократичности, цивилизованности, культурности.

Актуальность рассматриваемой темы выражается в том, что законодательные органы являются единственными органами, наделенными правом принимать законы. Принцип разделения властей не позволяет каким-либо иным структурам государственной власти осуществлять эту функцию. Ее осуществление не законодательными органами антиконституционно и, следовательно, недопустимо. Главное предназначение законодательного органа Амурской области – принятие законов и иных правовых актов, обеспечивающих эффективное регулирование жизнедеятельности государственных, муниципальных, общественных органов и объединений, а также проживающих на ее территории граждан.

Единственным законодательным органом Амурской области является Законодательное Собрание. Законодательное Собрание, основываясь на Конституции Российской Федерации, от имени граждан Российской Федерации, проживающих на территории Амурской области, утверждая права и свободы человека и гражданина как высшие ценности, стремясь к созданию достойных условий жизни человека, сознавая свою ответственность за социально-экономическое и культурное развитие Амурской области, исходя из принципа равноправия субъектов Российской Федерации, стремясь к упрочнению принципов федерализма, демократии, созданию гражданского общества и правового, социального, светского государства, приняло Устав (Основной закон) Амурской области.

Законодательное Собрание также является и представительным органом государственной власти, которое выполняет важную роль в демократическом развитии и построении правового государства.

Исследование полномочий Законодательного Собрания, а также самого законодательного процесс, актуально и с точки зрения влияния этих органов на развитие правового государства. В рамках построения правового государства идет формирование новой правовой системы, в которой активно участвует Законодательное Собрание Амурской области. Оно реализует собственные полномочия по предметам как совместного ведения с Российской Федерацией, так и собственную компетенцию.

Объектом исследования настоящей работы выступает законодательный процесс Амурской области.

Предметом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе законотворчества.

Цель выпускной квалификационной работы – исследование законодательного процесса в Амурской области, выявление направлений его совершенствования.

Исходя из цели, можно определить задачи настоящей работы:

- раскрыть понятие и принципы законодательного процесса;
- рассмотреть законодательство о законодательном процессе;
- изучить историю становления Законодательного Собрания, как главного органа, осуществляющего законодательный процесс;
- детально рассмотреть стадии законодательного процесса;
- выявить пути совершенствования законодательного процесса в Амурской области.

Методологическую основу исследования составляют различные общенаучные и частнонаучные методы: исторический, системно-структурный, логический, формально-юридический, статистический и другие методы познания.

Теоретическую основу выпускной квалификационной работы составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы РФ, Устав (Основ-

ной закон) Амурской области, Регламент Законодательного Собрания Амурской области и иные законы, и нормативные акты Амурской области, а также научные труды известных российских ученых, специализирующихся в области конституционного права.

Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения и Библиографического списка. В первой главе рассматриваются теоретико-правовые и самостоятельно-правовые основы законодательного процесса в Амурской области. Во второй главе детально рассказано о каждой стадии законотворческого процесса Амурской области. Третья глава рассказывает о путях совершенствования законодательного процесса в Амурской области.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1 Понятие и принципы законодательного процесса

Самым главным условием осуществления системы законодательства является высокое качество принимаемых нормативных правовых актов и их эффективность в механизме правового регулирования общественных отношений. Качество и эффективность законодательных актов в первую очередь достигаются в ходе нормотворческой деятельности государства.

Законотворчество – это деятельность компетентных органов государственной власти, которая представляет собой особую правовую форму осуществления функций государства, состоящую в принятии, изменении или отмене правовых норм.

«Законотворческий процесс – процесс создания текстов законопроектов, подготовки их к рассмотрению и рассмотрения в парламенте государства, этот процессохватывает усилия разных органов и лиц в ходе подготовительных работ, а также в дальнейшем на различных стадиях законодательного процесса. Понятие законотворческого процесса шире, чем понятие законодательного процесса, который можно считать составной частью законотворческого процесса»¹.

Законотворческая деятельность от других видов деятельности органов государственной власти отличается тем, что здесь устанавливаются общеобязательные правила поведения (правовые нормы), адресованные всем субъектам правоотношений. В результате законотворчества нормы права получают свое закрепление в официальных документах – нормативно-правовых актах.

Важнейшей задачей государства в области законодательной деятельности является приведение всей системы законодательства в соответствие конституционным и международно-правовым стандартам обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина, установление правопорядка и законности. Со-

¹Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь /С. А. Авакьян М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.

держательный аспект законотворческой деятельности государства состоит в установлении и возведении в ранг законодательных актов принципов и норм права.

Законодательная деятельность занимает очень важное место в механизме правового регулирования и управления обществом. Культура и уровень законотворческого процесса, а соответственно и качество принимаемых нормативно-правовых актов – это показатель цивилизованности общества и демократичности государства.

В юридической литературе законотворческую деятельность государства обычно называют правотворчеством, что, конечно, не соответствует природе права. Право рождается в рамках гражданского общества, а не творится государством. Право изначально формируется естественно, исторически независимо от деятельности законодателя. Задачей государства является лишь признание реально существующих правовых отношений и закрепление их в правовых нормах.

Сложная структура социальной жизни обуславливает потребность в юридическом регулировании общественных отношений. Различные экономические, социально-политические и иные общественные интересы, которые вызывают потребность в установлении общеобязательных правил поведения, в конечном счете, находят свое выражение в законодательных актах органов государственной власти.

Итак, законотворчество – один из главнейших признаков любого государства независимо от его типа и формы.

Законотворчество, являясь важнейшей разновидностью права и нормотворческой деятельности, представляет собой сложное, системное правовое явление, которое включает в себя различные механизмы и способы выражения, обладает особой формой, закрепленной действующим правом в виде законотворческого процесса. Понятие законотворчества неразрывно связано с таким явлением, как государство.

Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объектив-

ных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присущих им формах.

Процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он основывается на принятых и закреплённых конституционно и нормативно правилах, которые государство обязано соблюдать. Оно связано собственной правовой системой, и эта зависимость закреплена в основном законе государства.

Государство представляет собой сложную социальную организацию, главным назначением которой является осуществление публичной власти в интересах всего общества, это отношения между людьми в обществе. Деятельность государства многогранна, она охватывает всевозможные стороны социальной жизни.

Законотворческая функция государства предполагает разработку содержания и механизма реализации законов, способствующих нормальной жизнедеятельности общества.

Таким образом, понятие законотворчества необходимо для установления системы взаимосвязанных институтов, обеспечивающих содержательную подготовку законов, для закрепления стабильных демократических форм волеизъявления всех граждан и его использования, а также для отражения применения различных форм деятельности высших органов государственной власти и других участников в процессе создания и принятия закона.

Законотворчество, как и любой род деятельности в государственно-организованном обществе, должно быть упорядочено, четко регламентировано, подчиняться определенным принципам, правилам и требованиям.

Если исходить из понимания законотворчества как деятельности его участников, а также уполномоченных органов по установлению, изменению и отмене правовых норм, в ее главных принципах следует видеть основные идеи, которые характеризуют сущность и определяют общие направления этой деятельности.

Главные принципы законотворчества имеют объективное значение, их внутреннее содержание зависит от экономических общественных отношений, от закономерностей развития общества. Тем самым, основные принципы законотворческой деятельности - не произвольные веления тех или иных органов, должностных лиц, а отражение объективных факторов, влияющих на законодательное регулирование общественных отношений в РФ, а также различных факторов социального сознания, уровень культуры и правосознания народа.

На сегодняшний день российскими учеными предлагается множество принципов законотворческого процесса.

Рассмотрим первую группу принципов, которую нам предлагает Ю.А. Тихомиров². Автором выделяются следующие принципы:

«- принцип научности, означающий, что в процессе законотворчества применяются приемы и методы научного анализа, достижения науки и строгое следование объективным критериям оценки;

- принцип законности означает строгий учет иерархии правовых актов и норм, компетенции субъектов прав и соблюдение процедурных правил;

- принцип демократизма подразумевает изучение социальных интересов и возможности их выражения в сфере правотворчества, учет общественной поддержки проектов правовых актов;

- принцип системности означает строгий учет системы права, законодательства, построения отрасли и так далее».

Также, кроме приведенных выше, в юридической литературе выделяются следующие принципы:

- правовой характер законотворческого процесса – означает, что только нормы права должны отражаться в законодательстве и только объективные интересы жизни и развития общества должны определять его содержание;

- принцип гласности означает, что законодательный процесс должен быть открытым, о принятых нормативных правовых актах общество должно быть

²Тихомиров Ю.А. Законодательная техника: научно-практическое пособие. / Ю. А. Тихомиров М. 2007. С. 8-9.

своевременно информировано;

- принцип гуманизма, в соответствии с которым, главной задачей законодателя должна стать разработка и закрепление в законах механизма превращения в жизнь конституционных норм о правах и свободах граждан;

- «принцип конституционного партнерства означает, что государственные органы, такие как Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ и другие, в процессе деятельности должны выработать наиболее эффективные модели согласованного функционирования и взаимодействия с учетом конституционных требований о непрерывном действии прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, а также деятельность органов государственной власти»³;

- принцип гражданского сотрудничества, устанавливающий, что необходимо скоординировать сотрудничество государственной власти и общества на основе взаимного доверия и открытости принятия и реализации политико-правовых решений и в соответствии с этим привлечения общественности к обсуждению законопроектов. В части 6 статьи 119 Регламента Государственной Думы содержится положение о том, что она может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении⁴, на деле же практика применения этого института отсутствует. На наш взгляд, проведение обсуждения законопроекта, принятого в первом чтении Государственной Думой по самым значимым вопросам социальной жизни (права человека, избирательная система, экономическая система, социальное обеспечение, экологическая безопасность и так далее), должно быть обязательным. Причем в современных условиях такое обсуждение могло бы осуществляться посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

б) принцип технического совершенства принимаемых нормативных актов означает, что необходимо обязательное соблюдение правил законодательной

³Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 15.

⁴Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (ред. от 19.05.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2017. 22 мая. № 21.

техники. К сожалению, большая часть принимаемых в последнее время законов не отвечают многим требованиям законодательной техники – соблюдение логики закона, точность формулировок, определенность терминов, ясность законодательного языка и другое. В настоящее время существуют Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов⁵, но они в основном устанавливают требования к структуре закона.

7) «принцип экономии правового регулирования, состоящий в том, что дополнительное правовое регулирование социальных взаимоотношений, правовое вмешательство в них должны иметь место только в то время, когда без них обойтись невозможно, либо, когда они содержат очевидный для всех потенциальный правовой эффект, в обратном случае рационально обходиться исправлением имеющихся правовых норм. Причем представляется, что данное корректирование тоже должна быть рациональной, так как большое количество поправок не экономит правовое регулирование. Помимо этого, данный принцип призван ликвидировать практику внесения изменений в законы, которые еще не вступили в силу»⁶.

Кроме названных принципов законотворчества некоторыми авторами выделяется еще принцип планирования законодательной деятельности. Так, например, А.В. Старовойтов под планированием законодательной деятельности понимает: «осуществление уполномоченными органами парламента (палат парламента) в закрепленном нормативными правовыми актами порядке мероприятий по установлению порядка, последовательности, сроков рассмотрения законопроектов и принятия (одобрения) законов»⁷. Планирование позволяет избежать поспешности в законотворческой работе, создать условия для подготовки качественных законодательных актов, устранить случаи их повторения, а также увеличить результативность нормативно-правового регулирования обще-

⁵Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г. № вн218/490). Документ официально доступен не был. Доступ из справочной системы «КонсультантПлюс».

⁶Хамуков А.В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса / А. В. Хамуков // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 48.

ственных отношений и активно содействовать правовому развитию государства общества. К сожалению, на сегодняшний день планирование законопроектных работ осуществляется Государственной Думой на ближайшую сессию, среднесрочное и долгосрочное планирование отсутствует⁸. Кроме того, в России нет и единой общегосударственной программы законотворчества, которая, должна охватывать все уровни законотворчества – федеральный, уровень субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Таким образом, учеными предложено большое количество принципов законотворческого процесса в России. Причем их значимость и качество проработки представляется достаточным для того, чтобы они приобрели статус обязательных требований.

Принципы законотворческого процесса необходимо систематизировать с целью их эффективного применения. Система принципов законотворческого процесса в России, на наш взгляд, может выглядеть следующим образом:

- Общеправовые принципы:

- а) принцип законности;
- б) принцип научности;
- в) принцип демократизма;
- г) принцип гуманизма;
- д) принцип гласности;
- е) принцип системности.

- Принципы, обеспечивающие осуществление законотворческого процесса:

- а) принцип правового характера законотворческого процесса;
- б) принцип конституционного партнерства;
- принцип гражданского сотрудничества;

⁷Старовойтов А.В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности : дис. . канд. юрид. наук: 12.00.02: Москва, 2004 - 198 с. - Информация с сайта Библиотека диссертаций. URL: <http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/planirovanie-zakonopodgotovitelnoj-i-zakonodatelnoj-dejatelnosti.html>

⁸Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ»(ред. от 14.04.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2017. 22 мая. № 21. Ст. 50.

- принцип экономии правового регулирования;
- принцип планирования законодательных работ;
- принцип профессионализма.

В качестве итога хочется заметить, что принципы законотворческого процесса имеют важное значение, так как они создают правовую базу для нормативно установленного порядка принятия законов и, тем самым, способствуют повышению качества принимаемых законов.

«В современной юридической литературе сложилось понятие «региональное правотворчество», под которым понимается организационно-публичная деятельность региональных правотворческих органов в рамках их компетенции по выявлению потребности в правовом регулировании и создание в соответствии с ними новых нормативных правовых актов субъектов РФ, изменению или отмене действующих»⁹.

Центральной составляющей в правотворческой деятельности субъектов РФ остается региональный законодательный процесс.

1.2 Законодательство о законодательном процессе

Законодательство Российской Федерации о законодательном процессе состоит из двухуровневой системы нормативных правовых актов, включающей в себя:

1. Федеральный уровень - Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные акты органов государственной власти РФ.
2. Региональный уровень. Включает в себя Устав (Основной закон) Амурской области и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти Амурской области.

Следует отметить, что на федеральном уровне Конституция Российской Федерации закрепляет основы организации государственной власти в субъектах РФ. Так, в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ сказано, что: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального зна-

⁹Цит. по Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015.

чения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом»¹⁰.

Данная статья Конституции РФ ограничивает полномочия Амурской области, которые в первую очередь связаны с основами конституционного строя, а также с общими принципами организации органов государственной власти, которые закреплены в федеральном законе.

Одним из главных федеральных законов, регулирующих законодательный процесс в Амурской области, является Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах)¹¹. Данный закон устанавливает основы правового положения органов законодательной власти Амурской области на федеральном уровне. Законодательный орган Амурской области образован на представительной основе. Так в ч. 1 ст. 4 Закона об общих принципах, говорится: «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации»¹².

В соответствии ч. 2 ст. 4 Закона об общих принципах: «Название законодательного органа, его структуру каждый субъект Федерации устанавливает самостоятельно с учетом своих исторических, национальных условий и тради-

¹⁰ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. Ст. 77. (в ред. от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ). // Собрание законодательства Российской Федерации 2014. 4 августа. № 31. Ст. 4398.

¹¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2017) // Информация с официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru) 2017. 7 июня.

¹² Там же, Ст. 4

ций»¹³. Законодательный орган Амурской области во исполнение названной статьи Закона носит следующее наименование – Законодательное Собрание Амурской области.

На региональном уровне, на уровне субъекта Российской Федерации – Амурской области, основным законом является Устав (Основной закон) Амурской области (далее – Устав). Устав был принят Амурским областным Собранием 16 ноября 1995 года.

Устав закрепляет: государственно-правовой статус Амурской области, который устанавливается на основании Конституции Российской Федерации, административно-территориальное устройство Амурской области, систему органов государственной власти, порядок их образования и полномочия, формы участия граждан в деятельности органов государственной власти. Так же, Устав отражает полномочия Амурской области, которые не противоречат конституции РФ и федеральному законодательству.

На территории Амурской области Устав обладает высшей юридической силой по отношению к правовым актам, принимаемым Законодательным Собранием, губернатором и Правительством Амурской области.

Далее, следует выделить нормативные акты, регулирующие законодательную деятельность на территории Амурской области:

1. Нормативные акты о Законодательном Собрании. Сюда относятся следующие нормативные акты:

- Закон Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области». Данный закон устанавливает основные принципы организации и деятельности Законодательного Собрания Амурской области. Так, на основании ст. 1 «Законодательное собрание является однопалатным постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Амурской области; осуществляет законодательные полномочия; обладает

¹³Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2017) // Информация с официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru) 2017. 7 июня.

правами юридического лица, имеет гербовую печать»¹⁴;

- Постановления Законодательного Собрания о комитетах (Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 г. № 2/128 «О положении, о комитетах Законодательного Собрания Амурской области»; Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 20.12.2012 г. № 15/606 «О структуре, наименовании и численном составе комитетов Законодательного Собрания»), о публичных слушаниях, о советах при Законодательном Собрании (Положение «О депутатском совете при Законодательном Собрании Амурской области», утв. Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 26.02.2009 г. № 14/135) и так далее.

2. Нормативные акты о регулировании деятельности депутатов Законодательного Собрания:

- Закон Амурской области от 06.03.2012 № 17-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» – устанавливает гарантии реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав и определяет порядок и механизм подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Амурской области;

- Закон Амурской области от 27.02.95 № 3-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» - определяет права, обязанности депутата Законодательного Собрания Амурской области, предусматривает основные правовые и социальные гарантии при осуществлении им депутатской деятельности.

3. Регламент:

- Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 28.04.2008 № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области». Регламент Законодательного Собрания Амурской области является основным нормативным правовым актом, определяющим на основании Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава (основного Закона)

¹⁴Закон Амурской области «О Законодательном Собрании Амурской области» от 03.12.2007 № 428-ОЗ (в ред. 05.12.2016 г.)// Амурская правда. 2006. 11 декабря. № 231.

Амурской области и законов области порядок организации и деятельности Законодательного Собрания Амурской области.

Все вышеназванные законы и подзаконные акты играют очень важную роль в формировании законодательной базы законодательного процесса. Все они зависят друг от друга, в некой мере, пересекаются и в итоге создают основы для правового регулирования законодательного процесса в Амурской области.

Таким образом, законодательство о законодательной деятельности Амурской области следует рассматривать в качестве сложного духовно-материального производства, которое необходимо соответствующим образом организовать и спланировать. Если рассматривать сам законодательный процесс, то его основу составляют все вышеуказанные законодательные акты, как на федеральном, так и на региональном уровне. Сам же законодательный процесс является основополагающим началом в формировании законодательной базы Амурской области, о нем и пойдет речь в следующей главе настоящей бакалаврской работы.

1.3 Правовые основы деятельности и развитие Законодательного Собрания, как главного органа, осуществляющего законодательный процесс

Российское законотворчество берет свое начало с момента принятия в 1993 году Конституции РФ, провозгласившей многопартийность, принцип разделения властей, тем самым значительно изменила правовой статус субъектов Российской Федерации. Одним из главных нововведений стало право на самостоятельное правотворчество и формирование собственной правовой системы субъектами.

Основные полномочия Законодательного Собрания Амурской области определены Уставом Амурской области - основным законом Амурской области. Порядок деятельности, правила, и процедура работы областного парламента установлены Регламентом Законодательного Собрания Амурской области.

Законодательное Собрание Амурской области (далее - Законодательное Собрание) является однопалатным постоянно действующим высшим и единст-

венным органом законодательной власти Амурской области. В структуру Законодательного Собрания входят: Законодательное Собрание как орган принятия коллегиального решения; председатель Законодательного Собрания; заместитель (заместители) председателя Законодательного Собрания; комитеты Законодательного Собрания; депутатские группы и фракции Законодательного Собрания; аппарат Законодательного Собрания.

В Законодательное Собрание избираются 36 депутатов. Срок полномочий депутатов Законодательного Собрания одного созыва составляет пять лет. Из состава избранных депутатов путем тайного голосования избирается председатель и заместители Законодательного Собрания Амурской области. Законодательное Собрание избирает из числа депутатов на срок своих полномочий комитеты и другие органы для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Законодательного Собрания, а также для содействия проведению в жизнь его решений. В Законодательном Собрании также могут быть созданы депутатские группы и фракции, порядок формирования и деятельности которых регулируется Регламентом Законодательного Собрания. Кроме того, с целью организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности Законодательного Собрания, оказания организационной, методической и юридической помощи комитетам и народным депутатам Законодательное Собрание образует свой аппарат, деятельность которого регулируется положением об аппарате Законодательного Собрания.

«23 октября 1994 года в Амурской области состоялись первые выборы в Амурское областное Собрание – так в то время, до января 1996 года, именовался законодательный региональный орган»¹⁵. Возглавить его было доверено Анатолию Белоногову (1994-1997 гг.). Именно этот день стал отправной точкой в истории Законодательного Собрания Амурской области, становлении регионального законодательства, активной, многогранной, напряженной работы депутатов всех семи созывов.

¹⁵Константин Дьяконов – о становлении законодательной власти в Приамурье // Амурская правда 2014. 23 октября. № 199 (27998).

Депутатам первого созыва необходимо было решить важную задачу: создать законодательную базу – нормативно-правовую основу жизни региона. Нужно было сформировать такое правовое поле, в котором регион мог жить и развиваться дальше. Начинать работу приходилось даже не с чистого листа, а почти с минусовой отметки: как раз после трагического противостояния между Президентом России и Верховным Советом, закончившегося ликвидацией Советов по всей стране в 1993 году.

Законодательное Собрание Амурской области первого созыва работало в период формирования новой системы органов государственной власти и местного самоуправления в условиях острого социально-экономического кризиса. Главную задачу собрание видело в издании законов, определяющих государственную, экономическую, социальную, общественную и духовную жизнь Ленинградской области. Во время работы Амурского областного Совета народных депутатов первого созыва все принятые законы были, можно сказать, знаковыми. Важнейшими документами стали: Устав (основной Закон) Амурской области и Регламент, ставший основой для дальнейшей деятельности законодательного органа.

Характерной особенностью данного этапа стало опережающее правовое регулирование значительного объема вопросов, находящихся в компетенции и Российской Федерации, и ее субъектов. Следует отметить, что в 90-е годы федеральное законодательство не успевало своевременно реагировать на стремительные изменения, происходившие в стране.

«Депутаты были вынуждены принимать законы, восполнявшие пробелы федерального законодательства. Ориентиром при этом всегда служили Конституция Российской Федерации, нормы международного права и актуальные потребности Амурской области и ее жителей»¹⁶.

Начальный этап формирования и развития местного законодательства связан с решением задач социально-экономического становления Амурской

¹⁶Константин Дьяконов – о становлении законодательной власти в Приамурье // Амурская правда 2014. 23 октября. № 199 (27998).

области, прежде всего, в сфере социальной защиты граждан, создания органов государственной власти и органов местного самоуправления, разграничения полномочий, бюджета и налогов, законодательства по регулированию земельных отношений, законодательства об административных правонарушениях, поддержки реального сектора экономики, малого и среднего бизнеса, а также инвестиционного законодательства.

Законодательное Собрание следующих созывов продолжило начинания своих предшественников в сторону развития законодательной базы Приамурья.

Последствия финансового кризиса 1998 года не могли не отразиться на законотворчестве, были приняты новые законы, а также решались вопросы в сфере бюджетной и налоговой политики, межбюджетных отношений, поддержки реального сектора экономики, управления государственной собственностью области, социальной защиты населения.

Законодатели на всем протяжении своей работы приводили созданную ранее правовую базу в соответствие с принимаемыми федеральными законами. Стоящими на первом плане оставались вопросы бюджетной политики. Совместно с администрацией области совершались шаги по оздоровлению финансов, в том числе по вопросам совершенствования бюджетного процесса, развития налоговой базы, повышения эффективности льготного налогообложения, поддержки инвестиционной деятельности и так далее. В рамках этих направлений принимались новые, дополнялись и изменялись ранее принятые законы. В связи с реформированием местного самоуправления активно прорабатывались вопросы преобразования бюджетных правоотношений с муниципальными образованияами.

Огромное значение имел опыт входивших в состав депутатского корпуса руководителей крупных строительных, перерабатывающих и сельскохозяйственных предприятий, успешных предпринимателей, а также народных избранников, снова пришедших в состав третьего созыва в годы продолжавшихся в стране экономических изменений.

Широкую практику приобрело проведение так называемых «круглых

столов» и депутатских слушаний по наиболее актуальным для жизни области проблемам.

«Для председателя областного Совета и председателей профильных комитетов становятся привычными совместные поездки в самые отдаленные районы области: Тындинский, Селемджинский, Зейский, Магдагачинский, Архаринский. В состав депутатских групп приглашаются опытные специалисты областной администрации»¹⁷.

Международное сотрудничество является одним из важных факторов экономического роста Амурской области, граничащей с Китаем. Исходя из этого, в регионе происходит выстраивание и укрепление межпарламентских отношений со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Появляется практика проведения дней Законодательного Собрания в муниципальных образованиях, депутаты в ходе встреч с жителями городов и районов области проводят отчеты, ведут прием граждан. Итоги поездок подводятся на расширенных рабочих совещаниях с участием руководителей профильных министерств области.

С внедрением «электронного парламента» депутаты получили удаленный доступ к документообороту, посредством интернет-конференций у представителей муниципальных образований появилась возможность принимать участие в обсуждении законопроектов.

Расширился круг участников межпарламентского сотрудничества: к законодателям Дальневосточного региона и Московской области добавились парламентарии Гомельской области, Республики Беларусь, Чеченской Республики.

Продолжаются традиции внепарламентской деятельности, примером которой послужила закладка «Парламентских аллей» на территориях муниципальных образований.

В сентябре 2016 года начал свою работу нынешний седьмой созыв Законодательного Собрания Амурской области, председателем которого избран

¹⁷Константин Дьяконов – о становлении законодательной власти в Приамурье // Амурская правда 2014. 23 октября. № 199 (27998)..

Константин Дьяконов.

В настоящее время в состав Законодательного Собрания входят:

1) председатель;

2) два заместителя;

3) комитеты:

- комитет по вопросам аграрной политики, природопользования и экологии;

- комитет по вопросам бюджетной, налоговой и финансовой политики;

- комитет по вопросам законодательства, местного самоуправления и регламенту;

- комитет по вопросам предпринимательства, межрегиональным и внешнеэкономическим связям;

- комитет по вопросам социальной политики;

- комитет по вопросам экономики и собственности области;

4) фракции:

- «Единая Россия»;

- «Справедливая Россия»;

- КПРФ;

- ЛДПР;

5) аппарат.

Сегодня рождаются новые базовые законы Амурской области, совершенствуются и приводятся в соответствие с федеральным законодательством.

2. СТАДИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Общие положения

Амурская область, как субъект Российской Федерации имеет свой законодательный орган власти – Законодательное Собрание Амурской области. Оно является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти на территории области.

Как орган законодательной власти, Законодательное Собрание Амурской области, обладает правом на осуществление законодательной деятельности.

Законодательный процесс в Амурской области, в первую очередь, регулирует Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. Она предоставила субъектам РФ на своей территории принимать такие нормативно-правовые акты, как законы. Основной закон государства, также определяет требования к законодательной деятельности субъектов РФ. Сюда относятся:

- необходимость осуществления законодательной деятельности в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 15);

- возможность осуществления законодательного регулирования общественных отношений в рамках совместной компетенции Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 76). Закон субъекта РФ должен в обязательном порядке соответствовать федеральному закону, регулиющему подобные правоотношения (ч. 5 ст. 76);

- право на собственное правовое регулирование, включая принятие законов, за пределами компетенции Федерации (ч. 4 ст. 76), которые в данном случае находятся в специфическом соотношении с аналогичными федеральными законами (ч. 6 ст. 76).

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что Конституция РФ предоставляет Амурской области, как субъекту РФ:

- расширенный круг полномочий в правотворческой компетенции;
- право принимать законы, исключительно на своей территории, не про-

тиворечащая основному закону государства и федеральным законам.

Также, законодательную деятельность, на территории Амурской области регулируют: Устав (Основной закон) Амурской области (далее – Устав), Закон Амурской области «О Законодательном Собрании Амурской области», Постановление от 18.04.2008 № 2/136 «О регламенте Законодательного собрания Амурской области» (далее – Регламент).

Как в законодательстве Российской Федерации, так и в законодательстве Амурской области отсутствует четкое определение законодательного процесса. В связи с этим вопрос разработки и обоснования наиболее четкого определения находятся в постоянном активном обсуждении в научной сфере.

Чаще всего при определении понятия законодательного процесса, в контексте отделения его от понятия законотворческого процесса, исследователи исходят из того, что круг участников законодательного процесса, их прав, обязанностей и способов выражения своего мнения, а также порядок обязательного учета этих мнений нормативно определен, также отмечается особая процессуальная форма, в которой выделяются определенные законченные этапы – стадии.

С точки зрения конституционного права, законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона.

Совокупность процедур составляют стадии законодательного процесса, то есть относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу.

Таким образом, законодательный процесс является процессом, отражающим работу законодательного органа по своевременному появлению необходимого для регулирования общественных отношений закона, в то время как законотворческий процесс является процессом, отражающим работу более широкого круга субъектов над содержанием закона. Гармонизация двух взаимодополняющих, но разных по предназначению процессов, в конечном счете опре-

деляет качество принимаемых законов, а также роль и значение подзаконных актов в современном российском правотворчестве.

В соответствии с положением Устава Амурской области: «Государственная власть осуществляется народом в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом области и законодательством области, непосредственно - через систему институтов прямой демократии (референдума, выборов и других), опосредованно - через систему органов государственной власти»¹⁸. «Граждане осуществляют государственную власть в области посредством: выборов в органы государственной власти области; референдумов области; непосредственного обсуждения важных вопросов жизнедеятельности области, а также проектов законов и иных нормативных правовых актов области, имеющих областное значение; народной правотворческой инициативы; других форм прямого волеизъявления населения, предусмотренных федеральными законами, Уставом, законами области»¹⁹.

На сегодняшний день, законодательная деятельность в Амурской области является достаточно эффективной. Здесь принимаются различные нормативные правовые акты, регулирующие почти все сферы жизни человека. Так, в соответствии с Информацией об итогах седьмого заседания Законодательного Собрания Амурской области, состоявшегося 23 марта 2017 года, принято 24 законопроекта, из них: во втором чтении – 16, в первом чтении – 8²⁰. Законопроекты касались кадровых вопросов; вопросов законодательства, местного самоуправления и регламента; вопросов бюджетного и налогового регулирования; вопросов экономики и собственности; вопросов предпринимательства, межрегиональных и внешнеэкономических связей; вопросов социальной политики; вопросов аграрной политики, природопользования и экологии. Таким образом, круг рассмотренных вопросов довольно обширен.

¹⁸Устав (основной закон) Амурской области от 13.12.1995 г. № 40-ОЗ (в ред. 05.09.2016 г.) // Амурская правда. 1996. 20 декабря. № 295.

¹⁹Там же, Ст. 22.

²⁰Информация об итогах седьмого заседания Законодательного Собрания Амурской области, состоявшегося 23 марта 2017 года. // Информация с официального сайта Законодательного собрания Амурской области. URL:<http://www.zsamur.ru/section/list/39/14>

2.2 Законодательная инициатива

Далее будут рассмотрены стадии законодательного процесса в Амурской области.

Начальной стадией законодательного процесса является законодательная инициатива, внесение законопроекта в законодательный орган. Для регулирования деятельности на данной стадии законодательного процесса, необходимо определить круг субъектов, которые обладают правом законодательной инициативы. «Правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании обладают:

- депутаты индивидуально или совместно;
- комитеты;
- депутатские фракции и группы;
- губернатор области;
- представительные органы муниципальных образований области;
- избирательная комиссия области – по вопросам проведения выборов и референдумов;
- Правительство области – по вопросам бюджета области и бюджетного процесса области»²¹.

Также, Регламент Амурской области дает право государственным органам, общественным объединениям, гражданам, которые не обладают правом законодательной инициативы, вносить проекты нормативных правовых актов через субъекты права законодательной инициативы.

Стоит отметить, что среди субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, высшее должностное лицо Амурской области имеет преимущества, которые заключаются в том, что губернатор Амурской области обладает правом представить на рассмотрение свой законопроект в первоочередном порядке.

Законодательная инициатива может быть выражена в форме:

²¹Постановление Законодательного Собрания Амурской области «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18.04.2008 № 2/136 (в ред. 24.11.2016 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2006. 18 декабря. № 18.

- законопроектов о внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области, других законопроектов;

- законопроектов о внесении изменений в законы области либо о признании законов области утратившими силу.

- проектов постановлений Законодательного собрания. Они могут быть внесены только депутатами, комитетами, депутатскими фракциями и группами.

Законы в Амурской области принимаются по наиболее важным вопросам общественной жизни области, они устанавливают общеобязательные правила, а также обладают наибольшей юридической силой по отношению к иным нормативным правовым актам органов государственной власти Амурской области и действуют на всей ее территории.

Постановления Законодательного Собрания регулируют определенные виды общественных отношений, носят обязательный характер и действуют на всей территории Амурской области.

Проекты законов Амурской области рассматриваются Законодательным собранием не менее чем в двух чтениях.

Согласно п. 1 ст. 65 Регламента, Представляемый проект нормативного правового акта должен соответствовать предмету регулирования, заявленному в наименовании проекта, а также правилам юридической техники, а также общепринятым правилам оформления документов и нормам русского литературного языка.

«Необходимым условием внесения в порядке законодательной инициативы в Законодательное Собрание проекта нормативного правового акта является представление вместе с текстом проекта следующих документов:

- обоснования необходимости его принятия;
- информации о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- перечня нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного нормативного правового акта;
- предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие ко-

торых необходимо для реализации данного нормативного правового акта;

- финансово-экономического обоснования;
- копий текста проекта нормативного правового акта и материалов, предусмотренных ч. 2 ст. 65 Регламента, в электронном виде;
- решения соответствующего представительного органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Законодательном Собрании по данному законопроекту - при внесении законопроекта представительным органом местного самоуправления;
- решения избирательной комиссии области - при внесении законопроекта избирательной комиссией»²².

Для определенной категории законопроектов предусмотрены дополнительные условия их внесения в законодательный орган. Так, в соответствии с п. 3 ст. 65 Регламента Законодательного Собрания: «Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств области, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным Собранием по представлению губернатора области либо при наличии его заключения»²³. Такое заключение должно быть предоставлено в течении двадцати календарных дней после поступления законопроекта губернатору области.

Проекты нормативных правовых актов не менее чем за 40 календарных дней до их рассмотрения, должны быть представлены председателю Законодательного Собрания. Далее, они, в обязательном порядке, подлежат регистрации в канцелярии Законодательного Собрания.

В том случае, если проект нормативного правового акта и прилагаемые к нему документы не будут отвечать вышеуказанным требованиям, они будут возвращены председателем Законодательного Собрания инициатору. Далее, в

²²Постановление Законодательного Собрания Амурской области «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18.04.2008 № 2/136 (в ред. от 24.11.2016 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2016. 18 декабря. № 18.

²³Там же, Ст. 65 п. 3.

семидневный срок со дня регистрации проекта инициатор – субъект права законодательной инициативы, должен быть об этом извещен. По своей инициативе председатель Законодательного Собрания вправе указать сроки доработки законопроекта.

2.3 Предварительное рассмотрение законопроекта

На основании ст. 66 Регламента Законодательного Собрания: «Зарегистрированный проект нормативного правового акта для предварительного рассмотрения, подготовки предложений и дальнейшей работы над ним не позднее трех дней с даты регистрации направляется председателем Законодательного Собрания в ответственный комитет в соответствии с Положением о комитетах, который определяется как комитет для подготовки заключения и дальнейшей работы над проектом»²⁴. Законопроект может быть направлен в несколько комитетов, один из которых должен быть определен в качестве ответственного за рассмотрение законопроекта.

Далее, председатель Законодательного Собрания направляет законопроект в государственно-правовое управление аппарата Законодательного Собрания и устанавливает срок для проведения правовой экспертизы и подготовки заключения о его соответствии законодательству и требованиям Регламента. Срок подготовки такого заключения не может превышать 20 календарных дней.

Комитет Законодательного Собрания подготавливает и обобщает все необходимые документы, рассматривает заключение государственно-правового управления и дает заключение по проекту нормативного правового акта в течение 25 календарных дней, если не установлен иной срок.

Для работы над проектами нормативных правовых актов комитет может создавать из числа депутатов рабочие группы. В работе комитета и рабочих групп имеют право принимать участие, с правом совещательного голоса, инициаторы законопроекта, а также привлеченные специалисты, эксперты, ученые. Таких лиц, как правило, приглашают за пять дней до начала заседания

²⁴Постановление Законодательного Собрания Амурской области «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18.04.2008 № 2/136 (в ред. от 24.11.2016 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2016. 18 декабря. № 18.

комитета.

Обсуждение нормативного правового акта происходит гласно и открыто. Далее, комитет на заседании рассматривает проект нормативного правового акта. В том случае, если в процессе обсуждения возникают разногласия, то руководство Законодательного Собрания в обязательном порядке должно их урегулировать. Если же имеются вопросы, по которым согласие так и не было достигнуто, то они будут вноситься на заседание Законодательного собрания повторно, в виде соответствующих поправок ко второму чтению.

По решению комитета проект должен быть направлен на заключение губернатору, государственным органам, специалистам. В обязательном порядке должен устанавливаться срок, когда должно быть готово заключение. Законодательно, данный срок не может быть менее 20 календарных дней.

Далее должна быть проведена правовая экспертиза проекта нормативного правового акта, затем готовится заключение на него, которое подписывается начальником государственно-правового управления.

Следующей проводится лингвистическая экспертиза. Она заключается в оценке соответствия представленного документа требованиям к его оформлению, нормам русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических и редакционно-технических ошибок, при этом отдельное письменное заключение не составляется. Срок такой экспертизы составляет до трех дней.

Комитет, ответственный за подготовку проекта нормативного правового акта, обязан направить председателю Законодательного Собрания, не позднее, чем за семь дней до дня заседания нормативный правовой акт со всеми предусмотренными документами, справочным материалом, заключением государственно-правового управления, а также проектом постановления Законодательного Собрания.

Председатель Законодательного Собрания в течение двух дней рассматривает представленные документы на предмет соответствия и принимает реше-

ние о внесении нормативного правового акта в проект повестки дня заседания Законодательного Собрания. Не позднее, чем за пять дней до заседания, проект должен быть подписан председателем Законодательного Собрания. Вопросы, связанные с данным актом, которые будут рассмотрены в проекте повестки дня на заседании, не позднее, чем за пять дней, должны быть размещены в электронном виде на сервере Законодательного Собрания. Материалы и документы, не размещенные на сервере Законодательного Собрания, а также дополнительно включенные в повестку дня заседания Законодательного Собрания, представляются на бумажном носителе. Распечатка и копирование указанных материалов и документов осуществляются депутатами самостоятельно за счет средств, предусмотренных на компенсацию расходов, связанных с депутатской деятельностью.

2.4 Рассмотрение проектов нормативных правовых актов

Следующей стадией законодательного процесса является рассмотрение проектов нормативных правовых актов на заседании Законодательного Собрания.

Федеральное законодательство предписывает субъектам Российской Федерации рассматривать законопроекты не менее чем в двух чтениях.

Таким образом, в соответствии с Регламентом Законодательного Собрания, законопроект рассматривается в двух чтениях. По решению Законодательного Собрания законопроект может быть рассмотрен более чем в двух чтениях.

В соответствии с положением Регламента: «При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждаются его основные положения, дается общая оценка концепции законопроекта и решается вопрос о необходимости его принятия»²⁵.

«Второе чтение означает рассмотрение и окончательное принятие законопроекта, если применительно к конкретному законопроекту Законодательное

²⁵Постановление Законодательного Собрания Амурской области «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18.04.2008 № 2/136 (в ред. от 24.11.2016 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2016. 18 декабря. № 18.

Собрание не приняло решение о продолжении работы над ним»²⁶.

Во втором чтении законопроект должен быть рассмотрен не ранее чем через 20 рабочих дней после его принятия в первом чтении.

Рассмотрение законопроекта в первом чтении.

При первом чтении перед обсуждением проекта слово для доклада предоставляется субъекту права законодательной инициативы - инициатору законопроекта или его официальному представителю и для содоклада - ответственному комитету.

«Рассмотрение законопроектов, внесенных губернатором области или Правительством области, представительными органами местного самоуправления, избирательной комиссией области, начинается с выступления соответственно губернатора области или его официального представителя, официальных представителей представительных органов местного самоуправления или избирательной комиссии области, обосновывающих необходимость принятия законопроектов, и завершается их заключительным словом с анализом высказанных в ходе дискуссии замечаний и предложений по представленному законопроекту»²⁷.

При рассмотрении законопроекта Законодательное Собрание заслушивает вопросы, предложения и выступления ответственного комитета, депутатских фракций и лиц, приглашенных для участия в обсуждении. При рассмотрении проекта нормативного правового акта, связанного с расходами, финансируемыми из областного бюджета, в обязательном порядке представляются заключения губернатора области и контрольно-счетной палаты области.

После окончания обсуждения законопроекта первым на голосование ставится предложение субъекта права законодательной инициативы о его принятии в первом чтении. Проект закона Амурской области считается принятым в первом чтении, если за него проголосовало большинство от установленного

²⁶Постановление Законодательного Собрания Амурской области «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18.04.2008 № 2/136 (в ред. от 24.11.2016 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2016. 18 декабря. № 18.

²⁷Там же, Ст. 73. п. 2.

числа депутатов.

Проект Устава (основного Закона) Амурской области или проект закона области о внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области считается принятым в первом чтении, если за него проголосовало не менее двух третей от установленного числа депутатов. Принятие законопроекта в первом чтении оформляется постановлением Законодательного Собрания.

Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без проведения дополнительного голосования по проекту постановления о его отклонении. Доработанный законопроект может быть внесен субъектом права законодательной инициативы для повторного его рассмотрения Законодательным Собранием.

При внесении двух и более законопроектов по одному и тому же вопросу Законодательное Собрание может одновременно обсуждать их в ходе первого чтения и принимает одно из следующих постановлений:

- о принятии в первом чтении одного из этих проектов;
- об отклонении всех проектов нормативных правовых актов.

Согласно Регламента Законодательного Собрания, каждому чтению законопроекта по общему правилу должно предшествовать его обсуждение в комитетах Законодательного Собрания.

Принятый в первом чтении проект может быть изменен или дополнен в процессе подготовки его ко второму чтению методом внесения письменных поправок, предложений и замечаний в срок, установленный Законодательным Собранием. Срок подготовки законопроекта ко второму чтению, как правило, не должен превышать трех месяцев. Поправки к проекту вносятся в письменном виде субъектами права законодательной инициативы на имя председателя Законодательного Собрания, который передает их в соответствующий комитет.

Регламент Законодательного Собрания определяет требования к поправкам. Так, «поправки вносятся в виде текста изменений и (или) дополнений в статьи законопроекта либо предложений об исключении отдельных статей,

пунктов, частей проекта, обобщенных в таблицу поправок, в которой указываются:

- субъект законодательной инициативы;
- раздел, глава, статья, пункт, часть статьи, в которую вносится поправка;
- текст законопроекта;
- вносимая поправка;
- текст нормативного правового акта с учетом поправки;
- обоснование поправки»²⁸.

Поправки, которые были внесены несвоевременно, неподписанные, Законодательным Собранием не рассматриваются. Поправки должны быть соответственно оформлены и представлены в письменном виде. Комитет обобщает поступившие поправки и заключения и выносит их на заседание комитета.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, подлежат рассмотрению на заседании комитета, который вправе согласиться с ними или внести мотивированное предложение в Законодательное Собрание. Комитет вправе включить одобренные поправки в текст законопроекта. Поступившие заключения по проекту нормативного правового акта подлежат обязательному рассмотрению на заседании комитета. При этом комитет вправе согласиться с предлагаемыми замечаниями и предложениями и внести их в текст проекта от имени комитета. Одобренные поправки и поправки, предлагаемые комитетом к отклонению, оформляются в отдельные таблицы поправок.

После рассмотрения на заседании комитета текст доработанного законопроекта с приложением таблиц поправок с проектом постановления Законодательного Собрания и заключением комитета направляются в государственно-правовое управление и управление документационного обеспечения Законодательного Собрания для подготовки окончательного заключения и проведения лингвистической экспертизы. Затем законопроект представляется Председателем

²⁸Постановление Законодательного Собрания Амурской области «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18.04.2008 № 2/136(в ред. от 24.11.2016 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2016. 18 декабря. № 18.

лю Законодательного Собрания для включения вопроса о рассмотрении законопроекта во втором чтении в проект повестки дня заседания Законодательного Собрания. Если одобренные комитетом поправки значительно изменяют и дополняют содержание и структуру законопроекта, комитет вправе внести предложение о рассмотрении проекта в новой редакции. Новая редакция законопроекта рассматривается в первом чтении. Текст законопроекта для второго чтения с приложением одобренных и отклоненных поправок, поправок, по которым не принято решение, и необходимыми заключениями направляется инициатору внесения данного проекта.

Комитет Законодательного Собрания вправе на основании полученных заключений внести на заседание мотивированное предложение о прекращении дальнейшей работы над законопроектом, проектом иного нормативного правового акта, принятом в первом чтении. При рассмотрении данного вопроса на заседании Законодательного Собрания субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, проект иного нормативного правового акта на первое чтение, в обязательном порядке предоставляется слово.

Если постановлением Законодательного Собрания предусмотрено внесение проекта нормативного правового акта на очередное заседание Законодательного Собрания либо принятие проекта во втором чтении на текущем заседании, председателем Законодательного Собрания устанавливаются сроки подготовки документов ко второму чтению.

Рассмотрение законопроекта во втором чтении.

«Второе чтение означает рассмотрение и окончательное принятие проекта нормативного правового акта, если не принято решение о продолжении работы над ним».

В начале второго чтения проекта нормативного правового акта на заседании Законодательного Собрания с докладом выступает председатель или заместитель председателя комитета либо иное уполномоченное лицо.

Докладчик сообщает об итогах рассмотрения проекта в комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают ини-

циаторы проекта, депутатские фракции Законодательного Собрания. После этого председательствующий ставит вопрос о принятии законопроекта за основу в случае, если в текст законопроекта включены одобренные комитетом поправки. В случае, если текст законопроекта представлен ко второму чтению в редакции первого чтения, вопрос о принятии за основу на голосование не ставится, а проводится его постатейное рассмотрение. В случае, если законопроект, за основу не принят, он направляется в комитет на доработку.

Если поправок не поступило, то на голосовании ставится вопрос о принятии проекта в целом без принятия его за основу. После принятия проекта нормативного правового акта за основу рассматриваются поправки. Сначала рассматриваются поправки, одобренные комитетом и внесенные в текст проекта. Далее рассматриваются поправки, рекомендуемые комитетом к отклонению. Следующим на голосование выносится предложение о принятии каждой поправки. Если поправка не набрала необходимого количества голосов, она считается отклоненной.

Решения по поправкам принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов при рассмотрении законопроектов и большинством от числа избранных депутатов.

В случае если в проект нормативного правового акта внесено значительное количество поправок и есть основания полагать, что проект содержит внутренние противоречия либо противоречит законодательству Российской Федерации или области, любой субъект права законодательной инициативы вправе внести предложение о рассмотрении проекта в третьем чтении либо о переносе времени его рассмотрения.

После рассмотрения поправок на голосование ставится весь проект нормативного правового акта в целом либо вопрос о принятии его во втором чтении в случае принятия решения о его рассмотрении более чем в двух чтениях.

Законопроект считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов, проект постановления Законодательного Собрания – более половины от числа избранных депутатов.

Если по итогам голосования проект нормативного правового акта не набрал необходимого числа голосов, он возвращается на доработку в ответственный комитет.

После повторного рассмотрения доработанного проекта нормативного правового акта во втором чтении на голосование ставится предложение о его принятии.

Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, проект нормативного правового акта считается отклоненным и работа над ним прекращается.

Рассмотрение в третьем чтении.

Если принято решение о рассмотрении проекта в третьем чтении, то в этом случае он отправляется в ответственный комитет для устранения всех противоречий. После таких устранений он вносится на рассмотрение Законодательного Собрания.

В начале третьего чтения выступает председатель комитета, далее проект ставится на голосование для принятия его в целом. Обсуждение проекта нормативного правового акта в этом случае не производится.

В данный момент рассмотрения обсуждение проекта не допускается.

Законопроект считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов. Если же, проголосовало менее половины, то, в этом случае, законопроект считается отклоненным и работа над ним прекращается.

Субъект права законодательной инициативы на любом этапе формирования повестки дня заседания, но до его принятия в первом чтении вправе мотивированно отозвать проект нормативного правового акта. Данное решение не голосуется и не обсуждается. Представленные документы возвращаются инициатору.

2.5 Подписание и обнародование закона

Заключительной стадией законодательного процесса в Амурской области является подписание и обнародование закона области губернатором.

Согласно ст. 82 Регламента, принятые Законодательным Собранием законы в десятидневный срок со дня их принятия направляются губернатору для обнародования. Перед направлением на подписание текст закона проверяется в лингвистическом отделе. Далее, губернатор обязан подписать и обнародовать закон либо в течение четырнадцати дней с момента поступления закона отклонить его.

Официальным опубликованием законов на территории Амурской области считается первая публикация их полного текста в областном периодическом печатном издании. Порядок официального опубликования законов Амурской области устанавливается законом Амурской области от 03 ноября 2009 года № 263-ОЗ «О порядке опубликовании и вступлении и силу законов области и правовых актов органов».

На основании ст. 1 вышеуказанного Закона: «На территории Амурской области применяются только те законы, которые официально опубликованы»²⁹.

«Датой принятия закона области или постановления Законодательного Собрания Амурской области считается день принятия закона или постановления Законодательного Собрания в окончательной редакции. Датой принятия правовых актов губернатора области, Правительства области считается дата их подписания»³⁰. После подписания закона губернатором, по общим правилам, они должны быть опубликованы на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в течение 10 дней со дня их подписания.

«Законы области, постановления Законодательного Собрания, постановления губернатора области и постановления Правительства области, иные правовые акты органов государственной власти области могут быть опубликованы в других (кроме официальных) печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам,

²⁹Закон Амурской области «О порядке опубликовании и вступлении и силу законов области и правовых актов органов» от 03.11.2009 г. № 263-ОЗ (ред. от 29.08.2014 г.) // Амурская правда. 2014. 11 ноября. № 208.

³⁰Закон Амурской области «О порядке опубликовании и вступлении и силу законов области и правовых актов органов» от 03.11.2009 г. № 263-ОЗ (ред. от 29.08.2014 г.) // Амурская правда. 2014. 11 ноября. № 208.

предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемом виде или в электронной форме. 2. Законы области и правовые акты органов государственной власти области могут быть опубликованы также в виде отдельного издания»³¹.

Все законы и иные правовые акты вступают в силу, только после их официального опубликования, если не установлен иной порядок или срок вступления их в силу.

Правовые акты, которые не требуют обязательного официального опубликования, могут не публиковаться и в десятидневный срок после их принятия направляются соответствующим органам, организациям, учреждениям, которых конкретно касается данный акт. Такие акты, вступают в силу со дня их принятия, если не установлен иной срок.

«При публикации закона области указываются его наименование, дата принятия Законодательным Собранием, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер. При публикации постановления Законодательного Собрания указываются его наименование, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его принятия, регистрационный номер»³².

Губернатор имеет право, по мотивированным основаниям отклонить закон. В таком случае должна быть предложена его новая редакция, либо текст с последующим изменением.

Далее, закон отправляется в ответственный комитет, где его должны рассмотреть в течении четырнадцати календарных дней.

По итогам рассмотрения комитет может рекомендовать Законодательному Собранию:

- одобрить закон в редакции, предложенной губернатором области;
- согласиться с отдельными изменениями закона, предложенными губернатором области;

³¹Закон Амурской области «О порядке опубликовании и вступлении в силу законов области и правовых актов органов» от 03.11.2009 г. № 263-ОЗ (ред. от 29.08.2014 г.) // Амурская правда. 2014. 11 ноября. № 208.

³²Там же.

- одобрить закон в ранее принятой редакции;
- создать согласительную комиссию для преодоления разногласий.

После получения заключения от комитета, председатель Законодательного Собрания включает вопрос о повторном рассмотрении закона в проект повестки дня заседания Законодательного Собрания. Никакие поправки, выходящие за пределы предложений губернатора области, заключений комитета и государственно-правового управления, не рассматриваются.

По окончании обсуждения на голосование первым ставится предложение о принятии закона в редакции губернатора области. Постановление считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательного Собрания. В случае, если проводится голосование по отдельным разделам, главам, статьям, их частям и пунктам в редакции, предложенной губернатором области, то перед голосованием каждого из предложений слово предоставляется губернатору области или его официальному представителю, а затем комитету, готовившему заключение. Решение по отдельному предложению считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

В случае если по результатам 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.

Если закон, представленный в редакции губернатора области, не принят, на голосование ставится вопрос об одобрении закона в редакции, ранее принятой Законодательным Собранием. Принятие закона в прежней редакции осуществляется не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов.

В данной главе подробно рассмотрен законодательный процесс Амурской области на примере подготовки и принятия законов. Также, нужно учитывать особенности законопроектной деятельности по внесению изменений и допол-

нений в Устав Амурской области.

3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Итак, нами были рассмотрены стадии законодательного процесса в Амурской области, как же на деле обстоят дела, обладают ли граждане правом законодательной инициативы или это лишь регламентация, соблюдается ли порядок принятия нормативно-правовых актов области, какие пути совершенствования законодательного процесса можно предложить – задачи, стоящие при разработке настоящей главы работы.

«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), представительным органам местного самоуправления»³³. Такой подход закреплен федеральным законодателем, который предоставил право субъектам самостоятельно расширить список организаций и лиц, обладающих правом законодательной инициативы. Этим правом воспользовался областной законодатель, который в статье 22 Устава (Основного закона) Амурской области закрепил, что «Граждане Российской Федерации, проживающие в области, могут осуществлять народную правотворческую инициативу путем выдвижения предложений для референдума области или внесения их на рассмотрение в Законодательное Собрание»³⁴. Указанный подход заслуживает уважения, ведь в данном случае не произошло дублирования федерального законодателя. Региональный законодатель воспользовался правом расширить круг субъектов законодательной инициативы, что привело к усложнению разработки Устава области, Регламента Законодательного Собрания, но повысило уровень доверия граждан, ведь они приобрели возможность влиять

³³Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации 2017. 12 июня. № 24.

³⁴Устав (основной закон) Амурской области от 13.12.1995 г. № 40-ОЗ (ред. 05.09.2016 г.) // Амурская правда. 2016. 20 декабря. № 295.

на законодательный процесс не только посредством выборов, но и непосредственно.

В юридической литературе высказывается мнение о том, что «на практике нередки случаи, когда высшее должностное лицо субъекта РФ умышленно или случайно пропускает сроки подписания и обнародования закона»³⁵. Как отмечено автором, подобного рода ситуации должны быть исключены. Принятие закона преследует определенные цели, а задержка с подписанием и обнародованием законодательного акта является своего рода конфронтацией обеих ветвей власти. В связи с этим автором предлагается на федеральном уровне предусмотреть ответственность для высшего должностного лица региона за несвоевременное подписание и обнародование законодательного акта, а в основных законах регионов предусмотреть процедуру вступления в силу неподписанных актов. Подобная позиция заслуживает внимания в отношении установления ответственности, однако, что касается процедуры вступления в силу неподписанных законодательных актов, представляется, что данная позиция автора не совсем обоснована и законна. В таком случае возникнет ситуация, при которой вступать в силу смогут фактически не утвержденные законодательные акты, ведь губернатор не просто подписывает законодательный акт, а утверждает его своей подписью, кроме того, у него есть возможность отклонения акта. Таким образом, будет иметь место возможность злоупотреблений, приводящих к существованию нормативных актов, лоббирующих чьи-то конкретные интересы.

«Экспертиза проектов нормативных правовых актов является одним из способов повышения качества законодательства. Именно она помогает выявить недостатки современного законодательства, а также различного рода противоречия и несоответствия. С точки зрения демократизации законотворчества (и в целом законодательного процесса) особый интерес представляет такой вид экспертизы, как общественная экспертиза. В ходе общественной экспертизы ана-

³⁵Попова Ю.Ю. Взаимоотношения органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации на стадии подписания и обнародования законов (на примере Дальневосточного федерального округа) // Вестник ЧелГУ. 2010. 20. марта. № 19.

лизируются как правовые, так и социально-экономические последствия принятия нормативных правовых актов. Общественная экспертиза законопроектов может стать реально работающим механизмом влияния общественности на принимаемые законы, а также контроля над процедурой принятия законов»³⁶.

В Амурской области существует Общественная палата Амурской области, выступающая в какой-то мере органом, оказывающим воздействие на процедуру принятия законодательных актов. «Общественная палата Амурской области (далее - Общественная палата) обеспечивает взаимодействие жителей области с органами государственной власти области и органами местного самоуправления, находящимися на территории области, в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций (далее - некоммерческие организации) при формировании и реализации государственной политики, а также осуществляет общественный контроль»³⁷. Как мы видим, одной из задач Общественной палаты является осуществление общественного контроля, что предусмотрено пп. 6 п. 2 статьи 2 Закона Амурской области «Об Общественной палате Амурской области».

Таким образом, на территории Амурской области сложилась ситуация, в которой жители региона не только имеют возможность непосредственно оказывать влияние на законодательный процесс, но и посредством выборных органов, процесс принятия нормативных правовых актов является прозрачным благодаря наличию Общественной палаты, обладающей достаточно широким кругом полномочий. Деятельность Законодательного Собрания Амурской области и Общественной палаты Амурской области отражается на официальных сайтах указанных органов, где можно найти информацию не только о текущей деятельности, но и о планируемой, а также архив за несколько лет.

Согласно «Отчета о деятельности Законодательного Собрания Амурской

³⁶Белоконь Н.В. Экспертиза как фактор повышения демократизации законодательного процесса // Юридическая техника. - 2014. 30. января. № 8.

³⁷Закон Амурской области «Об общественной палате Амурской области» от 04.06.2008 г. № 35-ОЗ (в ред. от 28.12.2016 г.) // Амурская правда. 2008. 06. июня. № 99.

области за 2016 год» (далее – Отчет), «деятельность Законодательного Собрания Амурской области в 2016 году была направлена на своевременное и качественное законодательное обеспечение проводимых в стране системных преобразований, на реализацию положений Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации»³⁸.

В отчетном периоде, как указано в Отчете, были разработаны нормативные правовые акты, направленные на обеспечение социально-экономической стабильности в регионе, дальнейшее развитие Амурской области, поддержку социальных категорий населения. Особое внимание уделено развитию территорий опережающего социально-экономического развития в области. Для резидентов ТОСЭР законодательно установлено льготное налогообложение по налогу на прибыль и имущество организаций. Значительное место в работе Законодательного Собрания по-прежнему занимает нормотворчество в сфере социальной политики в части оказания помощи приемным и многодетным семьям, гражданам пожилого возраста, инвалидам. Совершенствовалось законодательство в сфере агропромышленного комплекса.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесено 11 проектов федеральных законов, направленных на решение проблем законодательства Российской Федерации, по актуальным вопросам подготовлены обращения в адрес руководителей федеральных органов государственной власти. Продолжена деятельность по осуществлению контрольных функций Законодательного Собрания, в рамках которой было продолжено взаимодействие с органами исполнительной власти области, прокуратурой области, территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации.

Кроме всего прочего, депутаты Законодательного Собрания проводят встречи с жителями своих округов, на которых отчитываются о своей деятельности, учитывают проблемы граждан, обсуждаемые на встречах, в дальнейшей деятельности. Однако стоит отметить, что далеко не все депутаты поддержива-

³⁸Отчет о деятельности Законодательного Собрания Амурской области за 2016 год.// Информация с официального сайта Законодательного Собрания Амурской области. URL: <http://www.zsamur.ru/section/list/8200/36>.

ют тесную взаимосвязь со своими территориями, хотя это направление существенно укрепляет связь между властью и гражданами и повышает уровень доверия к ней.

На начальных этапах становления областного законодательства естественно существовали недоработки, противоречия с федеральным законодательством, ведь всегда сложно начинать что-то новое, не имея предыдущего опыта в подобных вопросах. Многие вопросы регионального законодательства становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В качестве примера можно привести некоторые из них. Так, законодатель некоторых субъектов РФ в своих Уставах закрепил право законодательной инициативы за прокурором, не охарактеризовав круг вопросов, по которым возможна подобная законодательная инициатива, вопреки положениям Конституции РФ. В результате рассмотрения указанного вопроса, Конституционным судом дано разъяснение относительно толкования спорной нормы Основного закона региона, в соответствии с которым, прокурор может быть субъектом права законодательной инициативы лишь по вопросам своей деятельности. Амурские законодатели, опираясь на опыт своих коллег из других регионов, своевременно приводила законодательство в соответствие с федеральным.

Таким образом, проанализировав современную ситуацию с законодательным процессом в Амурской области, можно заключить, что на сегодняшний день отсутствуют противоречия с федеральным законодательством, о чем еще несколько лет назад говорили специалисты, граждане действительно имеют возможность в соответствии с Конституцией РФ осуществлять власть на территории Российской Федерации, воздействуя на законодательный процесс на местном уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе рассмотрен законодательный процесс в Амурской области. Дано толкование понятий «законотворчества» и «правотворчества», выявлены общие и отличительные черты указанных понятий, изучены различные подходы к определению принципов законодательства их систематизации, их значимость и необходимость для существования демократического, легитимного общества, так как принципы законотворческого процесса в России имеют важное значение, поскольку они создают правовую базу для нормативно установленного порядка принятия законов и тем самым способствуют повышению качества принимаемых законов.

При подготовке настоящей работы было изучено большое число нормативных правовых актов как федерального, так и регионального значения, основные из них приведены в работе. Отдельная часть работы посвящена истории возникновения и этапам работы Законодательного Собрания Амурской области, ведь тот уровень, который мы имеем на сегодняшний день появился не сразу, это труднейшая многолетняя работа всех предыдущих созывов Законодательного Собрания, сейчас даже сложно представить, что регионального законодательства не так давно вообще не существовало. Сложнее всего пришлось «первооткрывателям» первого созыва, которые создавали с чистого листа зачатки того массива нормативных правовых актов, которые наша область имеет сегодня.

Еще одна глава настоящей работы посвящена стадиям законодательного процесса от законодательной инициативы до подписания и опубликования нормативно-правовых актов.

Проведена попытка выявления проблем в законодательном процессе Амурской области, которых автором выявлено не так много, что говорит о постепенном совершенствовании регионального законодательства, укреплении связи между гражданами и властью, вовлечении жителей региона в законотворческий процесс, используя право законодательной инициативы, механизмы об-

щественного контроля. Законодательный процесс стал более доступным для населения, более прозрачным благодаря широко распространившейся сети интернет, которая позволяет практически в режиме реального времени следить за деятельностью интересующей ветви власти.

Споры вызывают предложения авторов о внесении в Основные законы региона положения о порядке опубликования неподписанных губернатором нормативных правовых актов, о чем высказывалось мнение выше. Позиция относительно необходимости введения ответственности за несвоевременное подписание закона или его необоснованное неподписание заслуживает внимания и дальнейшего всестороннего рассмотрения, ведь установление срока не должно быть простой декларацией, норма должна работать, как нам известно, зачастую норма работает лишь под угрозой применения ответственности.

На основании изученного материала можно сделать вывод о том, что с развитием государственных институтов, укрепления принципов демократизма, конституционности, развивается и региональное законодательство, в частности законодательство Амурской области. На протяжении относительно непродолжительного отрезка времени сформирована достаточная правовая база, необходимая для деятельности и дальнейшего развития региона. Законодательный процесс стал более прозрачным благодаря расширению сети Интернет, более доступным для граждан, все большее распространение приобретает общественный контроль в сфере законодательства как федерального, так и регионального, права граждан на участие в законодательном процессе реализуются на практике, а не являются декларативными.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ). // Собрание Законодательства Российской Федерации 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017) // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 24. - Ст. 5786.

3 Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. 21.07.2014) // Российская газета. – 2014. - 28 июля. - № 30.

4 Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 2016. - 28 июня. - № 139.

5 Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (ред. от 14.04.2017) // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2017. - 22 мая. - № 21.

6 Постановление Законодательного Собрания Амурской области «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» от 18.04.2008 № 2/136 (в ред. от 24.11.2016) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2016. - 18 ноября. - № 18.

7 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 г. № 2/128 «О положении о комитетах Законодательного Собрания Амурской области» (в ред. от 28.01.2010) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2010. - 18 марта. - № 19.

8 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от

18.04.2008 г. № 2/109 «Об удостоверении депутата Законодательного Собрания Амурской области»(в ред. от 28.01.2010) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2010. - 18 марта. - № 20.

9 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 25.06.2009 г. № 19/357 «О Положении о служебных командировках депутатов Законодательного Собрания Амурской области» (в ред. от 28.01.2013) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2013. - 21 марта. - № 21.

10 Закон Амурской области «О порядке опубликовании и вступлении и силу законов области и правовых актов органов» от 03.11.2009 г. № 263-ОЗ (ред. от 29.08.2014) // Амурская правда. – 2014. - 11 ноября. - № 208.

11 Закон Амурской области «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Амурской области, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом» от 08.07.2010 г. № 363- ОЗ (в ред. от 25.06.2012) // Амурская правда. – 2012. - 09 октября. - № 256.

12 Устав (основной закон) Амурской области от 13.12.1995 г. № 40-ОЗ (в ред. от 05.09.2016) // Амурская правда. -2016. - 20 декабря. - № 295.

13 Закон Амурской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» от 27.02.1995 г. № 3-ОЗ (в ред. от 02.11.2012) // Амурская правда. -2012. - 20 декабря. - № 280.

14 Закон Амурской области «О Законодательном Собрании Амурской области» от 03.12.2007 № 428-ОЗ (в ред. от 05.12.2016) // Амурская правда. – 2017.– 21 января. - № 231.

15 Закон Амурской области «Об общественной палате Амурской области» от 04.06.2008 г. № 35-ОЗ (в ред. от 28.12.2016) // Амурская правда. – 2017. – 26 января. - № 99.

16 Закон Амурской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» от 06.03.2012 г. № 17-ОЗ(в ред. от 08.10.2012) // Амурская правда. – 2012. - 12 декабря. - № 133.

17 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 24.12.2009 г. № 26/595 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов области, постановлений Законодательного Собрания Амурской области и их проектов» (в ред. от 08.10.2016) // Амурская правда.–2016. - 20 декабря. - № 20.

18 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 28.10.2010 г. № 35/368 «Обобеспечении доступа к информации о деятельности Законодательного Собрания Амурской области» (в ред. от 25.10.2015) // Амурская правда. - 2015. - 15 декабря. - № 290.

19 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 19.12.2011 г. № 1/9 «О заместителях председателя Законодательного Собрания и разграничении обязанностей между ними» (в ред. от 24.05.2012) // Амурская правда.– 2012. - 21 июля. - № 24.

20 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 20.12.2012 г. № 15/606 «О структуре, наименовании и численном составе комитетов Законодательного Собрания» (в ред от 05.05.2015) // Амурская правда - 2015. - 28 июль. - № 15.

21 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 22.03.2012 г. № 4/153 «О количестве заместителей председателя Законодательного Собрания» (ред. от 05.06. 2016) // Амурская правда. – 2016. - 23 августа. - № 43.

22 Положение «О помощниках депутата Амурского областного Совета народных депутатов», утв. Постановлением областного Совета депутатов от 17.06.2005 г. № 4/153 (в ред. от 25.11.2010) // Амурская правда.– 2010. - 18 декабря. - № 54.

23 Положение «О совете председателей законодательного (представительного) органа государственной власти Амурской области при Законодательном Собрании Амурской области», утв. Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 26.02.2009 г. № 14/135 (в ред. от 27.11.2010) // Амурская правда.– 2010. - 18 декабря. - № 101.

24Положение «О депутатском совете при Законодательном Собрании Амурской области», утв. Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 26.02.2009 г. № 14/135 (в ред. от 25.11.2011) // Амурская правда 2011. - 20 декабря. - № 104.

25Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г.) № вн2-18/490.

II Специальная литература

26Авакьян, С.А. Конституционный лексиконГосударственно-правовой терминологический словарь /С. А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.

27Анциферова, О.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации / О. В. Анциферов // Конституционное и муниципальное право. М.: «Юрист». – 2006 - №5. – С. 20-22.

28Артамонов, А.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации (теоретические аспекты): монография / А. Н. Артамонов - Ростов-на-Дону: РЮИ РПА Минюста России, 2014. – 97 с.

29Безруков,А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / А. В. Безруков - М.: Юстицинформ, 2015.

30Белоконь, Н.В. Экспертиза как фактор повышения демократизации законодательного процесса / Н. В. Белоконь // Юридическая техника. - 2014. - №8. - С. 87-90.

31Буянова, Л. В. Избирательные кампании в современном российском регионе на примере Амурской области (1989-2005 гг.) / Л. В. Буянова// Россия и АТР. - 2007. - №1. – С. 56-61.

32Информация об итогах седьмого заседания Законодательного Собрания Амурской области, состоявшегося 23 марта 2017 года. – 9 с.

33Киричёк, Е. В. Особенности конституционного (уставного) закрепления прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской федерации / Е. В. Киричёк// Вестник ВИ МВД России. - 2013. - №2. – С. 18-25.

34Константин Дьяконов – о становлении законодательной власти в Примурье// Амурская правда. – 2014. - № 199 (27998).

35Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. - М.: Статут, 2014.

36Красницкая, А. В. Конституционно-правовые основы и практика выборов высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации / А. В.Красницкая// Ленинградский юридический журнал. - 2013. - № 4 (34). – С. 168-176.

37Курманов, М. М., Хасанов, М. Х. О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта РФ / М. М. Курманов, М. Х. Хасанов // Журнал российского права. - 2005. - №8 (104). – С. 17-22.

38Мамедов,Д.О. Об особенностях законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации / Д. О. Мамедов // Пробелы в российском законодательстве. - 2010. - №4. - С. 57-58.

39Отчет о деятельности Законодательного Собрания Амурской области за 2016 год – 27 с.

40Попова, 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. Попов // Вестник ЧелГУ. - 2010. - №19. - С. 24-27.

41Разбаш, О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов / О.Н. Разбаш // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 18. - С. 13-20.

42Сербии, М. В. Особенности избирательных систем субъектов Российской Федерации / М. В. Сербин// Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. - 2011. - №1-1. – С. 346-350.

43 Старовойтов, А. В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Старовойтов: - М. – 2004. - 198 с.

44 Тихомиров, Ю. А. Законодательная техника: научно-практическое пособие. / Ю. А. Тихомиров – М. - 2007. - С. 8-9.

45 Фомичева, О. А. Депутаты как субъекты права законодательной инициативы / О. А. Фомичева // Интерактивная наука. - 2017. - № 12. - С. 247-249.

46 Хамуков, А. В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса / А. В. Хамуков // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 9. - С. 46-49.

47 Чердаков, С. В. Государственная власть в Амурской области: учебник. / С. В. Чердаков – Благовещенск: УКЦ «Юрист» АмГУ, 2007. – 152 с.

48 Четвертакова, Е. С. Современные подходы к региональному правотворчеству в теории и практике / Е. С. Четвертакова // Российский юридический журнал. - 2009. - № 6. - С. 163 - 164.

49 Чухвичев, Д. В. Законодательная техника: учеб. пособие. / Д. В. Чухвичев - М. - 2010. - С. 89 - 94.

50 Шаклеин, Н. И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации / Н. И. Шаклеин // Журнал российского права. - 2008. - № 9 (141). – С. 3-14.