


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
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно-
правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

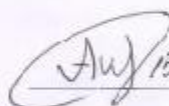
Зев. кафедр

 С.В. Чердаков
« 15 » 06 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА


на тему: Право законодательной инициативы в Законодательном Собрании
Амурской области: конституционно-правовое регулирование и реализация

Исполнитель
студент группы 421 об 2

 15.06.2018


Д.А. Аксёнов

Руководитель
доцент, канд. юрид. наук

15.06.2018 

С.В. Чердаков

Нормоконтроль

15.06.18 

О.В. Громова

Благовещенск 2018

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 54 с., 3 таблицы, 2 рисунка, 67 источников.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА, ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ, ЗАКОНОПРОЕКТЫ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ, НАРОДНАЯ ПРАВООТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА

Цель бакалаврской работы состоит в проведении комплексного научного анализа нормативно-правовых актов, специальной литературы и материалов судебной практики, посвященных праву законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе реализации права законодательной инициативы.

Предметом данной работы являются отечественное федеральное и региональное законодательство, а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе реализации права законодательной инициативы, материалы судебной практики, рассматривающие указанные вопросы.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общее конституционно-правовая характеристика права законодательной инициативы в законотворчестве субъектов Российской Федерации	8
1.1 Понятие законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации	8
1.2 Понятие и место законодательной инициативы в законотворческом процессе в субъектах Российской Федерации.	13
1.3 Правовое регулирования права законодательной инициативы в Амурской области	20
2 Особенности и проблемы конституционно-правового регулирования и реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области	26
2.1 Виды субъектов имеющих право вносить законопроекты в Законодательное Собрание Амурской области	26
2.2 Проблемы и процедурные особенности реализации права законодательной инициативы отдельными субъектами в Амурской области	30
2.3 Особенности реализации народной правотворческой инициативы в Амурской области	33
2.4 Анализ реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области за 2015-2017 годы. Проблемы и пути решения.	37
Заключение	44
Библиографический список	49

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ОЗ – областной закон;

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

РФ – Российская Федерация;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена рядом факторов. Так, за последние годы выработалась устойчивая тенденция на ускорение динамики общественных отношений практически во всех отраслях экономики, что, несомненно, предъявляет к региональному законодателю новые качественные требования в вопросах создания необходимого правового поля, в том числе необходимость «заранее разрабатывать проекты нормативных правовых актов, или существенно сокращать сроки разработки проектов и принятие актов, направленных на приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие федеральному законодательству»¹.

Темы регионального законотворчества, совершенствования деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вопросы, связанные с соблюдением правил юридической техники, обеспечением единства правового пространства государства, в той или иной степени затрагивались в работах и начинающих ученых-правоведов, и известных, зарекомендовавших весомость своих научных идей: С.С. Алексеева, И.Н. Барцица, И.А. Иванникова, А.А. Мишина, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина. Их мысли, а также существующая современная практика законотворчества в субъектах Российской Федерации стали причинами создания данной работы.

В связи с незавершенностью проводимых в стране реформ всех сфер общественных отношений, зачастую отсутствием понимания критериев распределения компетенции органов власти разных уровней, процедур и значения нормотворческой деятельности, влияния на нее различных субъектов этой деятельности, остается острая необходимость исследований конституционно-правовых основ законотворческой деятельности субъектов права законодательной инициативы, их взаимодействия с иными субъектами законотворческой деятельности.

¹ Артамонов А.Н. Создание законов в субъектах Российской Федерации: монография. Ростов-на-Дону: РЮИ РПА Минюста России, 2011. С. 6

Особое внимание необходимо уделить проблемным вопросам, касающимся процедуры принятия областных законов, организации работы Законодательного Собрания Амурской области, участию в законотворческом процессе исполнительных органов власти области и общественности.

Актуальность предлагаемой работы обусловлена как потребностями практического характера, так и недостаточностью теоретико-правовых исследований заявленной темы.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации права законодательной инициативы. Предметом исследования является отечественное федеральное и региональное законодательство, а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе реализации права законодательной инициативы, материалы судебной практики, рассматривающие указанные вопросы.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в проведении комплексного научного анализа нормативно-правовых актов, специальной литературы и материалов судебной практики, посвященных праву законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области.

Поставленная цель может быть достигнута путем решения задач:

- 1) изучить понятие законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации;
- 2) раскрыть понятие и место законодательной инициативы в законотворческом процессе в субъектах Российской Федерации;
- 3) исследовать правовое регулирование права законодательной инициативы в Амурской области;
- 4) рассмотреть виды субъектов, имеющие право вносить законопроекты в Законодательное Собрание Амурской области;
- 5) проанализировать процедурные особенности реализации права законодательной инициативы отдельными субъектами в Амурской области;
- 6) выявить особенности реализации народной правотворческой инициа-

тивы в Амурской области, а также провести анализ реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области за 2015-2017 годы.

В процессе написания выпускной квалификационной работы используются общенаучные методы: исторический, логический, системный; специальные методы: метод конкретно-социологических исследований, статистический метод, сравнительно-правовой, формально-юридический, аналогия, группировка, метод экспертных оценок.

1 ОБЩЕЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации

В наше время основным видом воздействия на общественные отношения является метод правового регулирования, т.е. при помощи создания и санкционирования государством общеобязательных правил поведения.

Еще в XVIII веке в России Василий Татищев считал, что власть должна функционировать на основе закона. При этом им были сформулированы следующие принципы «законописи»:

- закон должен быть краток и написан на языке народа, для которого предназначен;
- он должен быть исполнимым;
- нельзя быть ответственным по закону, который правительство не доводит до общества (в этом случае незнание законов освобождает от ответственности);
- закон должен соответствовать традициям, нравам народа².

Как видим, здесь отражены требования к соблюдению правил юридической техники, опубликованию (обнародованию) нормативного документа, другие условия, которые в наше время стали общеобязательными.

Для обозначения процесса создания законов применяют термин «законодательный процесс» под которым можно определить «урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов»³.

Вместе с тем, мы сталкиваемся с ситуациями, при которых вместо дефи-

² Ильин В.В. История философии: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2005. С. 496.

³ Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. С. 62

ници «законодательный процесс» применяют такое понятие, как «законотворческий процесс». В научных и учебных изданиях указанные термины отождествляются. Это связано с тем, что они, в своей сущности, олицетворяют определенный алгоритм действий уполномоченных органов, целью которого является вступление в силу принятых законов.

Однако, как верно заметил А.С.Пиголкин, «законотворческий процесс не сводится лишь к процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования»⁴.

На наш взгляд законотворческий процесс представляется шире законодательного. В качестве аргументов, подтверждающих указанную позицию можем привести следующие:

- 1) законотворческий процесс не полностью формализован;
- 2) начальным этапом законотворческого процесса выступают выявление потребности принятия закона и законодательная идея, которые не ограничены по времени и по кругу лиц.

В свою очередь законодательный процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган.

Таким образом законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее как по времени, так и по содержанию⁵.

Законотворчество, как и всякое творчество, не только предполагает общую культуру законодателей, но и требует от них специальных знаний, навыков владения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Эти знания в мировой юридической теории и практике именуется законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативных правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации. Для того чтобы нормативный правовой акт был дей-

⁴ Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 17 - 20

⁵ Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2001. С. 72 - 73.

ствующим и эффективным, он должен отвечать определенным требованиям: соответствовать объему и характеру компетенции правотворческого органа, издающего данный акт, Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации и актам вышестоящего уровня, а также отвечать основным правилам законодательной техники. Если акты не отвечают таким требованиям, они не могут быть реализованы в полной мере⁶.

Ю.А. Тихомиров, характеризуя уровни правового развития, сравнивает регулируемые правом процессы с марафоном: «О праве говорят и пишут почти все, оно вознесено на вершину нашей общественной мысли. Но в реалиях нашей жизни право воспринимается и действует иначе - противоречиво и непоследовательно. Обилие правовых актов подчас создает иллюзии решения задач общества и государства, не отражая реальных периодов их развития. Остаются вне поля зрения правовые процессы, хотя правовой марафон - это не только старт (правопонимание и юридическое прогнозирование), но и длинный путь к финишу (правоприменению)»⁷.

В научной литературе описываются и идеальные условия создания правовых норм как на федеральном, так и региональном уровнях, например, О.В. Анциферова констатирует, что в принципе процедура подготовки и принятия нормативных правовых актов субъектов Федерации соответствует аналогичной процедуре на федеральном уровне. Принятию какого-либо нормативно-правового акта предшествует включение проекта акта в план законопроектных работ органа государственной власти субъекта Федерации. При этом определяются приоритетные, первоочередные законопроекты, скорое принятие которых имеет важное значение для социального, экономического и культурного развития субъекта Федерации. Однако составление подобного рода планов не исключает возможности внепланового рассмотрения законопроектов. При составлении плана законопроектных работ, как правило, учитывается мнение всех

⁶ Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007. С. 181.

⁷ Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 56.

заинтересованных органов, научных и иных учреждений, граждан и их объединений⁸.

Не все так оптимистично, по мнению профессора Ю.А. Тихомирова, который, описывая концептуальные подходы к вопросам нормотворчества, в том числе юридико-технического характера, указывает на необходимость увязывать программы законопроектных (нормативных) работ с программами и концепциями социально-экономического развития в качестве их правового обеспечения, при этом преамбулы должны содержать характеристику конкретных целей и новых правовых состояний, а не описаний известных задач правового регулирования, а тщательная разработка концепций законов, содержащих анализ и оценку предполагаемых правовых решений, возможна только на основе полного информационного обеспечения законопроекта⁹.

Далее автор с сожалением констатирует: в непрерывном и сложном правовом развитии органы власти, организации действуют чаще всего «на финише», когда обнаружались правонарушения, когда для их устранения необходимы активные действия. Между тем и на «старте» правового развития возникают серьезные проблемы, затрудняющие процесс действия закона. Проекты законов нередко готовятся и вносятся поспешно, без глубоких обоснований. Базовые системообразующие законы долго не принимаются. Огорчает недооценка социальной стороны законотворчества: мало проводится общественных обсуждений, гражданам недостаточно полно разъясняется смысл новых законов. А это снижает эффект восприятия и реализации правовых актов¹⁰.

Законотворческая функция государства предполагает разработку содержания и механизма реализации законов, способствующих нормальной жизнедеятельности общества. Это далеко не простое дело, как может показаться на первый взгляд, если учитывать, что законы разрабатывают, принимают и исполняют люди, еще недавно жившие в условиях, которые сегодня при помощи

⁸ Анциферова О.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5.

⁹ Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10.

¹⁰ Там же.

новых законов они призваны существенно изменить¹¹. Здесь мешают стереотипы, и стремление лишь подправить, и прямое нежелание изменить вообще - вся эта палитра чувств и устремлений не может не отразиться в новых законах. Кроме того, многое в жизни общества постоянно меняется, поэтому в законах нужно уметь предвидеть возможные тенденции, освобождаясь от попыток выдавать желаемое за действительное.

Тема законотворчества как никогда актуальна именно сегодня, когда перед государством стоит задача укрепления его правовой основы. Некомпетентность, спешка законодателя, пренебрежение научными основами законопроектной работы – все это может негативно сказаться на правовой системе.

Одним из важных условий совершенствования законодательства является овладение системой требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов¹².

Необходимо изучать и формулировать цели и задачи законотворческой деятельности регионального уровня, ее принципы, требования, предъявляемые к ней, в случае необходимости предлагать изменения действующего в стране законодательства.

По утверждению Р. Мусаевой¹³, на современном этапе законодательная деятельность в субъектах Российской Федерации характеризуется как комплексное явление, в основе которого лежит не только совокупность процедурно-процессуальных правил, определяющих процесс принятия нормативно-правовых актов, но и закрепление определенной компетенции, строящейся на принципе разделения властей, как по вертикали, так и по горизонтали; основные проблемы функционирования законодательной власти субъектов Федерации на практике связаны не столько с дальнейшим развитием теоретической основы и совершенствованием нормативной правовой базы, сколько с реализа-

¹¹ Борсова Ж.П. Понятие законотворчества в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3.

¹² Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007. С. 180.

¹³ Мусаева Р.М. Законодательная власть в субъектах Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006.

цией ею своих полномочий, которые необходимо классифицировать на две группы: проблемы совместного характера и проблемы собственно органов законодательной власти субъектов Федерации.

Решение проблем совместного характера связано в основном с разграничением полномочий и предметов ведения Федерации и ее субъектов; более четким определением пределов совместной компетенции; обеспечением единого правового пространства Российской Федерации на региональном уровне; участием органов законодательной власти субъектов в правотворческом процессе федеральных органов законодательной власти; осуществлением права законодательной инициативы субъектами Федерации, а также вопросами опережающего законотворчества субъектов Федерации в сфере совместного ведения.

При этом ответы на некоторые вопросы дает практика законотворческой деятельности как федерального, так и регионального уровней. Она же дает в том числе почву для теоретических размышлений по вопросу совершенствования этого рода общественной деятельности.

1.2 Понятие и место законодательной инициативы в законотворческом процессе в субъектах Российской Федерации

Мы живем в обществе открытых возможностей. Однако, как всем известно, «свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого»¹⁴. В связи с этим большое влияние на степень той или иной возможности человека оказывает нормативное закрепление механизмов их реализации в жизнь. При этом большое значение имеет сложившийся в правоприменительной практике и закреплённый в нормативных документах или правовой доктрине понятийный аппарат.

В научной и учебной литературе можно встретиться с разными подходами к определению понятия «законодательная инициатива».

Так группа авторов, ярким представителем которой выступает И.А. Абрамова, в качестве формы рассматриваемой дефиниции выдвигают законодательное предложение или законопроект. В своих исследованиях автор последо-

¹⁴ Минигораев В. Реализация права законодательной инициативы // Законность. 2009. № 9. С. 9.

вательно доказывает позицию, в соответствии с которой «процессуально-правовым последствием официального внесения в законодательный орган законодательного предложения и законопроекта является то, что они в равной степени определяют собой начало стадии законодательной инициативы, которым служит факт передачи соответственно законопроекта или законодательного предложения о его разработке на рассмотрение законодательного органа»¹⁵.

При этом, несмотря на то, что на начальной стадии – стадии обращения в законодательный (представительный) орган государственной власти, указанные формы (законодательное предложение и законопроект) по своему механизму совпадают, их дальнейшая реализация отличается друг от друга.

В этой связи интересна позиция другого отечественного исследователя регионального законодательного процесса и парламентаризма – А.В. Кочеткова. Так, в своих исследованиях автор приходит к мысли, что на уровне субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы необходимо понимать, как «законодательно (как правило, конституционно) установленную, юридически значимую возможность компетентных субъектов вносить проекты законов субъектов РФ, а также предложения об их издании, изменении, отмене в законодательный орган субъекта Российской Федерации, т.е. право инициировать законодательный процесс»¹⁶.

Как нам кажется, несмотря на глубокую аргументацию приведенных выше позиций отечественных исследователей, такое понимание права законодательной инициативы не правильное, так как оно представлено слишком широко и не позволяет определить некоторые особенности рассматриваемого процесса.

Подтверждением названной позиции является выводы, сделанные другим отечественным исследователем – А.Н. Артамоновым. В своих работах автор ссылается на то, что «право на внесение предложений об издании, изменении или отмене какого-либо нормативного правового акта в региональный законодательный орган не может являться характеристикой права законодательной

¹⁵ Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 16.

¹⁶ Кочетков А.В. Региональный законодательный процесс: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 59.

инициативы, поскольку вносить подобные предложения могут все заинтересованные лица, и не только, наделенные правом законодательной инициативы»¹⁷.

Так, в Российской Федерации сложилась устойчивая практика, при которой в региональные законодательные (представительные) органы государственной власти поступают предложения с обоснованием потребности в изменении действующего законодательства или разработки нового. При этом указанные предложения по форме не являются законопроектом и вносятся субъектами, не наделенными конституциями или уставами соответствующих субъектов правом законодательной инициативы. Это может быть рекомендации «круглых столов», конференций и иных форм работы общественных палат, молодежных парламентов, общественных объединений, политических партий, инициативных граждан и т.д.

Особое внимание необходимо обратить на законодательные предложения, возникающие в результате взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов государственной власти с региональными законодательными (представительными) органами власти. Такие предложения возникают в ходе контрольных мероприятий, осуществления мониторинга и проведения правовых экспертиз действующего законодательства. Данная деятельность позволяет своевременно находить «тонкие места» в принятых ранее нормативно-правовых документах, формулировать перед региональным законодателем потребность на внесение изменений в действующее законодательство. При этом, как правило, органы, осуществляющую указанную деятельность правом законодательной инициативы не обладают, а свои предложения оформляют в форме запросов, документов реагирования или рекомендаций.

Как верно заметил А.Н. Артамонов «подобная совместная работа в настоящее время обеспечивает достаточно высокий уровень законодательства и в целом нормотворчества практически во всех субъектах Российской Федерации»¹⁸.

В своих исследованиях отечественный ученый С.В. Бошно во главу угла

¹⁷ Артамонов А.Н. Реализация права законодательной инициативы в региональных парламентах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 60.

¹⁸ Там же. С. 60.

ставить вопросы эксклюзивности субъектов права законодательной инициативы и формулирует набор правомочий, присущий исключительно им. Так, по мнению автора региональный субъект права законодательной инициативы должен иметь возможность:

1) вносить законопроекты, регулирующие любые объекты правоотношений, но входящих в предмет ведения субъекта федерации;

2) настаивать на том, чтобы его законопроект был рассмотрен в законодательном (представительном) органе государственной власти Российской Федерации, а его допустили к обсуждению проекта и предоставили возможность дать содержательные комментарии по нему;

3) отозвать законопроект¹⁹.

Анализ законодательной базы, учебной и научной литературы, а также материалов практического применения норм, регулирующих право законодательной инициативы, привели нас к выводу, что основным признаком регионального права законодательной инициативы, отличающего ее от любого прочего процесса, в том числе предложений органов местного самоуправления или общественных объединений законодательным (представительным) органам государственной власти о необходимости внесения изменения в действующее законодательство, является возможность разрабатывать проекты и самостоятельно вносить их на рассмотрение в соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Наделение правом законодательной инициативы соответствующих субъектов дает как политический, так и социально-экономический эффект. Если рассматривать федеральный законотворческий процесс, то наделением правом законодательной инициативы субъектов федерации позволяет более тонко и оперативно реагировать на изменения, происходящие в регионах, совершенствовать законодательство под динамично-меняющиеся общественные отношения. Такая позиция находит свое подтверждение в исследованиях Г.Р. Симонян,

¹⁹ Бошно С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 14.

который высказал мысль, «что на региональном уровне быстрее обнаруживаются острые социальные проблемы, раньше и эффективнее выявляются недостатки и проблемы в законодательном регулировании общественных отношений»²⁰.

Таким образом, расширения перечня субъектов права законодательной инициативы позволяет расширить диапазон возможностей для совершенствования законодательной базы, так как каждый наделенный правом законодательной инициативы субъект видит проблемы со своей «точки зрения», обладает эксклюзивным набором знаний о сложившейся ситуации и способен предложить свой путь решения проблем так.

Вместе с тем, как верно заметила А.И. Абрамова, «в федеральном парламенте сегодня еще существует практика, когда инициатор законопроекта вытесняется из процесса комитетом, ответственным за рассмотрение законопроекта в законодательном органе»²¹. Так, очень часто на этапе подготовки проекта закона для первого чтения он подвергается глубокой доработки и серьезно видоизменяется. В этом случае профильный комитет, ответственный за указанный законопроект при дальнейшем прохождении законопроекта в парламенте полностью его сопровождает и выступает от своего имени.

Данный пример выстраивания законотворческой работы больше характерен для Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Однако и на уровне законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации такая практика имеет быть место.

Как нам кажется такая практика имеет больше плюсов, чем минусов, так как комитеты в законодательных (представительных) органах государственной власти обеспечиваются профессиональными кадрами, в том числе из числа сотрудников аппаратов региональных парламентов, что позволяет на этапе доработке законопроектов доводить их до логического завершения. Указанная по-

²⁰ Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 50.

²¹ Абрамова А.И. Указ. соч. С. 20.

зиция находит подтверждение в высказываниях отечественного исследователя А.Н.Артамонова, который считает, что комитеты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо рассматривать как субъекты, «ответственные за качество, сроки подготовки и внесения на рассмотрение в региональные парламенты необходимых законопроектов»²². По его мнению подобная практика должна найти законодательное закрепление.

Следует также согласиться с позицией Ю.А.Тихомирова, который считает, что «основными недостатками регионального законодательства является отсутствие четких, понятных, по возможности несложных процедур определения ответственных лиц и строгого их соблюдения с применением обязательных мер наказания, как индивидуального, так и коллективного»²³. По мнению ученого «необходимо развивать и совершенствовать правовую регламентацию процедур»²⁴.

Вместе с тем, вопросы правовой ответственности законодателя за неудовлетворительные результаты своей профессиональной депутатской деятельности, в научной литературе рассмотрены слабо. При этом в действующем законодательстве ежедневно выявляются дефекты, на устранение которых необходимо тратить человеческие и финансовые ресурсы. Это не говоря уже о прямых негативных последствиях, вызванных принятием того ли иного «дурного закона».

Особенно в этой сфере страдает муниципальное нормотворчество. Это связано, прежде всего, с низким уровнем владения специалистами, отвечающих за оформление документов, юридической техникой. Такая проблема наиболее распространена в сельских территориях.

Однако на уровне субъектов Российской Федерации низкий уровень подготовки законопроектов связан, прежде всего, с отсутствием института привлечения к ответственности законодателей.

²² Артамонов А.Н. Указ. сочинение. С. 63.

²³ Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 118.

²⁴ Там же. С. 118.

В научной и учебной литературе можно встретить мнения, в соответствии с которым «с расширением субъектов права законотворческих инициатив могут быть связаны проблемы, главная из которых заключается в возрастающей сложности процесса законотворчества, требующего все большего объема знаний, высокого профессионализма, владения необходимыми навыками совершения тех или иных действий, непосредственно связанных с подготовкой законопроекта. Сюда можно также отнести разное в ресурсном, организационном и информационном отношении обеспечение участия субъектов права законодательной инициативы в законодательной деятельности, неоправданно большое количество субъектов, обладающих этим правом²⁵.

Некоторые авторы связывают с этим и проблемы лоббизма. По мнению В.И. Чехариной, «достаточно часто используемым методом организованных лоббистов является именно представление готовых законопроектов с одновременной разработкой определенной стратегии продвижения этого законопроекта по ступеням законодательного процесса»²⁶, в том числе используя право законодательной инициативы.

В связи с этим интересен опыт, складывающийся на региональном уровне. Конституционно-уставными документами ряда субъектов Федерации официально признана возможность реализации права законодательной инициативы в форме внесения в законодательный орган предложений о разработке законопроектов. Практика некоторых субъектов Федерации идет по пути закрепления права реализации законодательной инициативы в форме законодательного предложения лишь за определенным кругом субъектов, связывая его, как правило, с инициативой депутатов. При этом регламенты законодательных органов субъектов Федерации содержат процедуры внесения и рассмотрения предложений депутатов, разработки на их основе проектов законов при помощи специально создаваемых рабочих групп.

Речь идет, прежде всего, о тех случаях, когда субъект законодательной

²⁵ Абрамова А.И. Указ. соч. С. 14.

²⁶ Чехарина В.И. Право законодательной инициативы и его влияние на процесс стабилизации закона // Концепция стабильности закона. М., 2000. С. 94.

инициативы не располагает достаточным потенциалом для того, чтобы самостоятельно подготовить проект закона, а потребность общества в нормативном урегулировании выдвигаемой им идеи очевидна.

Один из основных законных интересов любого гражданина государства, соотносящего свои взаимоотношения в обществе с действующим в стране законодательством, является желание руководствоваться нормативными предписаниями, адекватными его жизненным запросам, возможностям государства их обеспечить, а общества с ними согласиться.

Среди признанных гарантий обеспечения того или иного права, сохранения его от угрозы неисполнения в конституционной доктрине выделяется правило об обязательном нормативном закреплении не только самого права, но и порядка его осуществления. Опыт убеждает, что гарантирование права тем эффективнее, чем больший потенциал нормативных императивов заложен в механизм по его обеспечению и защите.

1.3 Правовое регулирования права законодательной инициативы в Амурской области

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепил общую для всех субъектов Российской Федерации норму, в соответствии с которой 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.

Вместе с тем федеральный законодатель предусмотрел возможность для субъектов расширить указанный перечень субъектов права законодательной инициативы, что и было сделано региональными законодателями.

Правовая основа права законодательной инициативы в Амурской области определена в ст. 78 Закона Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ «Устав (основной Закон) Амурской области», которая закрепила расширенный по сравнению с приведенным в ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перечень субъектов, имеющих право вносить законопроекты в Законодательное Собрание.

При этом в соответствии со ст. 8 Закона Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области» порядок подготовки и внесения вопросов на заседание Законодательного Собрания и их рассмотрения определяются Регламентом Законодательного Собрания, утвержденным Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области».

Необходимо отметить, что по сравнению со ст. 78 Закона Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ «Устав (основной Закон) Амурской области» Регламент Законодательного Собрания помимо перечня субъектов права законодательной инициативы содержит норму, в соответствии с которой проекты нормативных правовых актов, исходящие от государственных органов, общественных объединений, граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Законодательное Собрание через субъекты права законодательной инициативы.

В соответствии со ст. 64 Регламента Законодательного Собрания Амурской области, утвержденного Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136, право законодательной инициативы реализуется в форме внесения субъектами права законодательной инициативы в Законодательное Собрание:

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

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

Представляемый проект нормативного правового акта должен соответствовать предмету регулирования, заявленному в наименовании проекта, а также правилам юридической техники.

Внесенный проект должен соответствовать 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:

- 1) обоснования необходимости его принятия;
- 2) информации о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- 3) перечня нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного нормативного правового акта;
- 4) предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного нормативного правового акта;
- 5) финансово-экономического обоснования;
- 6) копий текста проекта нормативного правового акта и материалов, предусмотренных настоящей частью, в электронном виде;
- 7) решения соответствующего представительного органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Законодательном Собрании по данному законопроекту – при внесении законопроекта представительным органом местного самоуправления;
- 8) решения избирательной комиссии области – при внесении законопроекта избирательной комиссией.

Внесение проектов законов об областном бюджете и бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования области, проектов законов о внесении изменений в законы области об областном бюджете и о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования обла-

сти, об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования области, годового отчета об исполнении областного бюджета осуществляется в соответствии с нормами Регламента Законодательного Собрания Амурской области с учетом требований Закона Амурской области «О бюджетном процессе в Амурской области».

Проекты нормативных правовых актов, вносимые субъектами права законодательной инициативы, представляются председателю Законодательного Собрания, как правило, не менее чем за 40 календарных дней до предполагаемого рассмотрения на заседании Законодательного Собрания, если иное не предусмотрено Регламентом Законодательного Собрания Амурской области.

Представленные проекты нормативных правовых актов подлежат обязательной регистрации в канцелярии Законодательного Собрания в порядке, установленном Инструкцией по работе с документами в Законодательном Собрании, за исключением отдельных случаев, установленных Регламентом Законодательного Собрания Амурской области.

Документы, форма которых не отвечает основным требованиям Регламента Законодательного Собрания Амурской области, либо проекты, представленные без предоставления обязательных документов, могут быть возвращены председателем Законодательного Собрания инициатору. При этом председатель Законодательного Собрания вправе указать инициатору внесения сроки доработки проекта.

Субъект права законодательной инициативы извещается об этом решении в семидневный срок со дня регистрации проекта в канцелярии Законодательного Собрания с указанием причин его возврата.

Проекты нормативных правовых актов, внесенные субъектами права законодательной инициативы менее чем за 10 дней до дня заседания Законодательного Собрания, не могут рассматриваться на очередном заседании Законодательного Собрания, если иное решение не принято большинством от числа избранных депутатов. Проекты, внесенные позднее указанного срока, в проект повестки дня очередного заседания Законодательного Собрания не включают-

ся.

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.

Председатель Законодательного Собрания вправе направить проект нормативного правового акта нескольким комитетам, определив при этом комитет, ответственный за рассмотрение проекта нормативного правового акта.

Председатель Законодательного Собрания направляет проект нормативного правового акта в государственно-правовое управление аппарата Законодательного Собрания и устанавливает срок для проведения правовой экспертизы и подготовки заключения о его соответствии законодательству и требованиям настоящего Регламента. Срок подготовки такого заключения не может превышать 20 календарных дней.

Комитет подготавливает и обобщает поступившие документы, рассматривает заключение государственно-правового управления, дает заключение по проекту нормативного правового акта в течение 25 календарных дней, если Законодательным Собранием или его председателем не установлен иной срок, и самостоятельно на основании настоящего Регламента и Положения о комитетах определяет порядок дальнейшей работы над проектом.

Комитет, являющийся разработчиком проекта нормативного правового акта в соответствии с поручениями председателя Законодательного Собрания или со своим ведением, определенным Положением о комитетах, самостоятельно направляет проект нормативного правового акта на экспертизу в государственно-правовое управление аппарата Законодательного Собрания, а в случаях, установленных настоящим Регламентом, - губернатору области и в контрольно-счетную палату области.

В этом случае комитет направляет проект нормативного правового акта

со всеми заключениями, иными документами, установленными настоящим Регламентом, не позднее чем за 10 дней до дня предполагаемого рассмотрения проекта нормативного правового акта на заседании Законодательного Собрания председателю Законодательного Собрания.

Председатель Законодательного Собрания включает вопрос в повестку дня заседания Законодательного Собрания либо направляет указанный проект нормативного правового акта в ответственный комитет в соответствии с Положением о комитетах.

Проект нормативного правового акта, разработанный комитетом в соответствии с его компетенцией согласно Положению о комитетах, возвращению в ответственный комитет для подготовки на него заключения не подлежит.

Таким образом можно видеть детально проработанное правовое регулирование права законодательной инициативы в Амурской области, позволяющее соответствующим субъектам вносить проекты областных законов в Законодательное Собрание.

Вместе с тем закрепление в Регламенте Законодательного Собрания, являющегося по своей правовой природе подзаконным нормативно-правовым актом, дополнительных требований к проектам областных законов, отсутствующих в законодательных актах, регулирующих право законодательной инициативы создает дополнительные ограничения. На наш взгляд указанные требования не должны быть «отданы на откуп» постановлению Законодательного Собрания, а должны содержаться в областном законе, регулирующем порядок подготовки и внесения вопросов на заседание Законодательного Собрания.

2 ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Виды субъектов, имеющие право вносить законопроекты в Законодательное Собрание Амурской области

Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит:

- депутатам;
- высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- представительным органам местного самоуправления.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 78 Устава (Основного закона) Амурской области законопроекты вносятся в Законодательное Собрание:

- депутатами Законодательного Собрания индивидуально или совместно;
- депутатскими группами и фракциями, созданными в Законодательном Собрании;
- комитетами Законодательного Собрания;
- губернатором области;

- Правительством области – по вопросам бюджета области и бюджетного процесса области;
- представительными органами муниципальных образований;
- избирательной комиссией области – по вопросам проведения выборов и референдумов;
- гражданами Российской Федерации, проживающими в области, путем осуществления народной правотворческой инициативы в порядке, предусмотренном Уставом (основным Законом) области, законом области;
- прокурором области.

Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств области, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета области, рассматриваются Законодательным Собранием по представлению губернатора области либо при наличии его заключения. Данное заключение представляется в Законодательное Собрание в течение двадцати календарных дней после поступления законопроекта губернатору области.

Рассмотрим правовое положение указанных субъектов более подробно.

Так, правовое положение депутатов Законодательного Собрания определен Законом Амурской области от 27.02.1995 № 3-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области», а также иными законодательными актами, в том числе Законом Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области».

В соответствии со ст. 1 Закона Амурской области от 27.02.1995 № 3-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» депутатом Законодательного Собрания является избранный в соответствии с федеральными законами, Уставом (основным Законом) Амурской области и законами области представитель населения, призванный осуществлять в Законодательном Собрании Амурской области законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом (основным Законом) Амурской области и законами области.

В соответствии с п. «е» ст. 8 Закона Амурской области от 27.02.1995 № 3-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» внесение в Законодательное Собрание законопроектов и проектов постановлений Законодательного Собрания является одной из форм депутатской деятельности депутата Законодательного Собрания.

Что касается депутатских групп и фракций, созданных в Законодательном Собрании, то их правовое положение регулируется ст. 14 Закона Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области», в соответствии с которой депутаты, избранные в составе областных списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании, входят в депутатские фракции, за исключением случая, предусмотренного абзацем первым пункта 4.1 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Так, в случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность ее фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

В случае прекращения деятельности политической партии, списку кандидатов которой передан депутатский мандат в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в связи с ее ликвидацией или реорганизацией депутат, избранный в составе списка кандидатов такой политической партии, утрачивает права, предоставленные ему наравне с представителями фракций, со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи. С этого дня такой депутат вправе входить в ту

или иную фракцию при условии соблюдения требования, предусмотренного пунктом 1.2 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Депутатская фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего областного списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. В депутатские фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий, указанных в пункте 4.1 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Порядок образования, полномочия и процедура регистрации депутатских фракций определяются Регламентом Законодательного Собрания, в соответствии с которым депутатская фракция принимает положение о депутатской фракции.

Следующим субъектом права законодательной инициативы является комитет Законодательного Собрания. Он избирается Законодательным Собранием из числа депутатов на срок своих полномочий для предварительной подготовки и рассмотрения проектов нормативных правовых актов, подготовки вопросов, относящихся к ведению Законодательного Собрания и обеспечению осуществления его контрольных функций. Комитеты Законодательного Собрания являются постоянно действующими органами Законодательного Собрания, подотчетны и подконтрольны ему.

Что касается губернатора области и Правительства области, то их правовое положение как субъектов права законодательной инициативы регулируется Уставом (основным Законом) области, а также специальными законами.

Необходимо подчеркнуть, что губернатор области вправе обратиться в Законодательное Собрание с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Законодательного Собрания либо об их отмене, а

также обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Что касается представительных органов муниципальных образований, то их правовое положение регулируется, прежде всего, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Особое внимание необходимо обратить на законодательные предложения, возникающие в результате взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов государственной власти с региональными законодательными (представительными) органами власти. Такие предложения возникают в ходе контрольных мероприятий, осуществления мониторинга и проведения правовых экспертиз действующего законодательства. Данная деятельность позволяет своевременно находить «тонкие места» в принятых ранее нормативно-правовых документах, формулировать перед региональным законодателем потребность на внесение изменений в действующее законодательство. При этом, как правило, органы, осуществляющую указанную деятельность правом законодательной инициативы не обладают, а свои предложения оформляют в форме запросов, документов реагирования или рекомендаций.

2.2 Проблемы и процедурные особенности реализации права законодательной инициативы отдельными субъектами в Амурской области

В процессе создания федеративного государства Россия столкнулась с проблемами, связанными с формированием единого правового пространства, являющегося гарантией обеспечения прав граждан на всей территории страны.

Активная работа в настоящее время проводится по вовлечению в единое правовое пространство нормативных баз муниципального уровня, однако остаются нерешенные вопросы и с региональным законодательством. Это связано, прежде всего, с выработкой четких механизмов недопущения в нормативные правовые акты дефектных положений, формулированием общих критериев оценки соответствия положений законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации Конституции России и федеральному законодательству.

Современными проблемами законодательного регулирования на уровне

субъектов Федерации, по причине которых в законодательных и иных нормативных правовых актах появляются несоответствия федеральному законодательству, являются недостаточный анализ региональными органами государственной власти норм федерального законодательства на фоне динамичного изменения последнего, неверное толкование органами власти положений действующего законодательства.

Обеспечив в целом единство правового пространства федерального и регионального уровней, сегодня далеко не все причины проникновения дефектных положений в нормативные правовые акты определены и устранены, продолжается процесс совершенствования механизмов выявления подобных положений и приведения их в соответствие.

Ю.К. Толстой отмечает, что мы страдаем не столько от недостаточности законодательства, сколько от его избыточности. Издается множество законов и подзаконных нормативных актов, которые принимаются неизвестно для чего и не имеют даже минимального ресурсного обеспечения. Уровень законотворчества по-прежнему низок. К тому же мы давно забыли о необходимости соблюдения принципа стабильности законодательства²⁷.

Во многом, на наш взгляд, сложности в разрешении этих проблем связаны с отсутствием четко сформулированных целей и задач, которые необходимо предъявлять нормативному регулированию тех или иных общественных отношений, а отсюда - построение нормотворческой деятельности на всех уровнях власти, как правило, на стихийной основе. По мнению С.В. Батманова, необходима единая общегосударственная программа законотворчества²⁸. Она должна охватывать уровень федерального законотворчества, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления. Такая программа - это своего рода план развития всего законодательства, в котором каждому субъекту законотворчества определено особое место, чтобы он мог на основании данного

²⁷ Толстой Ю.К. Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере законодательной деятельности // Журнал российского права. 2005. № 12.

²⁸ Батманов С.В. Проблемы обеспечения единства законодательства в конце XX – начале XXI века в Российской Федерации // История государства и права. 2007. № 18.

документа выработать собственную стратегию законотворчества, по крайней мере на десятилетие вперед. К сожалению, пока целостной общегосударственной программы законотворчества нет. Существуют отдельные, хотя и принципиальной важности, документы: ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в которых обозначены ориентиры и приоритеты законотворчества; Программа Правительства Российской Федерации, которую оно само себе утвердило, проинформировав об этом Государственную Думу; план законопроектных работ Государственной Думы; сводка предложений субъектов законодательной инициативы. Разработать целостную программу законотворческих работ ни Президенту, ни Правительству, ни палатам Федерального Собрания, ни субъектам Российской Федерации, ни объединениям муниципальных образований самим по себе, в отдельности не под силу. Она может быть решена только в результате взаимодействия всех перечисленных субъектов.

С проблемами аналогичного характера сталкивается и каждый из субъектов Российской Федерации.

Именно с помощью планирования законотворческой деятельности, которое помогает скоординировать действия всех участников законотворческого процесса, обеспечивается системный подход к развитию законодательства субъекта Федерации. Планирование способствует упорядоченному развитию законодательства и формированию полноценной правовой базы. Именно на этапе планирования определяются долговременные цели развития законодательства, формируются перечень и согласованные концепции законопроектов, которые предполагается внести в качестве законодательной инициативы в региональные парламенты, создается «противовес» корпоративным интересам, подчас лежащим в основе отдельных законодательных инициатив²⁹.

Другой немаловажной задачей по обеспечению единства правового пространства федеративного государства является, на наш взгляд, необходимость

²⁹ Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.

соблюдения общих для всех субъектов нормотворческой деятельности правил юридической техники. Главным правилом должно стать применение одинаковых терминов на уровне как федеральных нормативных правовых актов, так и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных актов.

Единством терминологии, языка законотворчества, едиными стандартами оформления нормативных правовых актов, в связи с чем необходимо выработать единую систему базовых принципов, категорий и понятий, обеспечивается единство правовой системы Российской Федерации.

Вопрос определения и нормативного утверждения тех или иных терминов и понятий не является второстепенным, поскольку от точного и одинакового применения всеми участниками общественных отношений этих понятий зависит предсказуемость регулирования общественных отношений, предсказуемость и правильность разрешения спорных вопросов, а зачастую исключение спорных ситуаций.

По утверждению Ю.К. Толстого, нельзя безгранично размывать понятия, иначе перестанем понимать друг друга³⁰.

К сожалению, современное российское законодательство страдает «размытостью» понятий и на федеральном уровне, и тем более - региональном и местном, что негативно сказывается на характеристике правового пространства государства.

2.3 Особенности реализации народной правотворческой инициативы в Амурской области

Народная правотворческая инициатива – это относительно новая форма осуществления власти, заключающаяся в официальном внесении в органы государственной власти проекта правового акта группой граждан в установленном порядке.

Право народной правотворческой (законодательной) инициативы призна-

³⁰ Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 36.

ется во многих демократических государствах. Оно означает право граждан вносить в соответствующие законодательные органы обязательные к рассмотрению предложения о принятии законодательных актов, о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство.

Практически институт народной (гражданской) инициативы в России трансформировался из конституционно-правового института обращений граждан.

Конституция РФ не называет граждан в качестве субъектов законодательной инициативы. Вместе с тем Федеральный закон от 22.09.1999 № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает, что Конституцией (уставом) субъекта право законодательной инициативы может быть предоставлено общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации. Законодательство большинства субъектов позитивно восприняло указанную норму и закрепило институт народной правотворческой инициативы.

Так, Устав (основной Закон) Амурской области наряду с другими субъектами наделяет правом законодательной инициативы граждан Российской Федерации, проживающих в области, которые могут осуществлять народную правотворческую инициативу путем внесения на рассмотрение в Законодательное Собрание проектов законов области.

В порядке народной правотворческой инициативы проекты законов области вносятся в Законодательное Собрание от имени не менее одного процента граждан Российской Федерации, проживающих в области и обладающих активным избирательным правом. Для осуществления народной правотворческой инициативы проводится сбор подписей в поддержку проекта закона области в порядке, предусмотренном законом области

В законодательстве других субъектов Российской Федерации народная правотворческая инициатива также рассматривается как один из особых видов

коллективных обращений, содержанием которых является предложение неких законодательных изменений.

Следует отметить различия в терминологическом наименовании и содержании этого относительно нового института. Так, в законодательстве встречаются такие определения, как «гражданская инициатива», «гражданская законодательная инициатива». Очевидно, что первое понятие шире второго. В понятие «гражданская инициатива» включается широкий круг вопросов: право на инициирование правотворчества во всех органах местного самоуправления по всем вопросам, отнесенным к компетенции местного самоуправления; инициирование референдума и отзыва выборных должностных лиц и депутатов Законодательного Собрания.

Таким образом, конституционно-правовой институт народной (гражданской) инициативы – это совокупность нормативно-правовых норм, регулирующих порядок осуществления в виде обязательной для рассмотрения в установленном законом порядке гражданской инициативы, направленной на принятие органом государственной власти в пределах установленной компетенции нормативного правового акта, не противоречащего Конституции РФ и законам или решения им в иной форме общественно значимого вопроса, содержащегося в предложениях граждан.

Особенность народной (гражданской) инициативы состоит в следующем:

- во-первых, в том, что она направляется особому кругу органов государственной власти: законодательным (представительным) органам;

- во-вторых, она в обязательном порядке подлежит не только рассмотрению, как и иные обращения граждан, но и удовлетворению, если не содержит в себе неустранимых противоречий с действующим законодательством.

Содержание гражданской правотворческой инициативы, очевидно, так же, как и аналогичная инициатива любого другого субъекта инициирования правотворческого процесса, может быть направлено на изменение нормативного правового акта, его отмену или принятие нового.

Субъекты народной инициативы можно разделить на следующие группы:

субъекты инициативы, субъекты исполнения инициативы, субъекты подготовки и проведения инициативы.

Первый вопрос, возникающий при рассмотрении проблемы реализации гражданской правотворческой инициативы, состоит в определении субъекта права на обращения. В нашей стране сложилась различная практика определения легитимного количества граждан, имеющих право поддержать ту или иную гражданскую инициативу. Существуют два подхода: установление абсолютного числа граждан, которые должны выступить в поддержку инициативы, или относительного – процентного состава от числа зарегистрированных избирателей.

Возникает вопрос: какой из способов определения числа граждан – участников гражданской законодательной инициативы – является наиболее оптимальным? Очевидно, что установление абсолютного числа граждан значительно упрощает дело, поскольку освобождает инициативную группу и представительный орган власти (или избирательную комиссию) от необходимости вычисления процентного отношения и ведения споров, от какого числа избирателей необходимо вычислять конкретный процент. Применение процентного отношения в какой-то мере объективизирует ситуацию.

Необходимо только унифицировать это число для всех гражданских инициатив соответствующего уровня и выразить его в абсолютном числе для упрощения подсчетов и исключения споров.

Количество необходимых граждан-инициаторов в разных субъектах различно, что в основном объясняется различной плотностью населения в тех или иных регионах. Так, законодательство города Москвы требует 50 тыс. подписей под проектом законодательного акта. В Астраханской области, согласно уставу области, законодательная инициатива может быть осуществлена не менее чем одной тысячей граждан, проживающих в Астраханской области и обладающих избирательным правом, а в Свердловской области, согласно уставу области, – не менее чем десятью тысячами избирателей, проживающих в области. Обращения граждан с правотворческой инициативой в Нижнем Новгороде могут

быть как индивидуальными, так и коллективными.

Что касается Амурской области, то для внесения законопроекта необходимо не менее одного процента граждан Российской Федерации, проживающих в области и обладающих активным избирательным правом.

Таким образом, круг субъектов гражданской инициативы шире, чем круг субъектов народной правотворческой инициативы.

Следует отметить, что в состав субъектов гражданской законодательной инициативы может входить любое лицо независимо от гражданства, возраста и других социальных различий, если иное не установлено российским законодательством.

Классификация гражданской правовой инициативы возможна по следующим основаниям:

1. В зависимости от вида публичной власти, где происходит коррекция с помощью гражданской правотворческой инициативы: правотворческая инициатива в органы государственной власти; правотворческая инициатива в органы муниципальной власти;

2. По предмету гражданской правотворческой инициативы: предложение, направленное на изменение нормативно-правового акта, его отмену или принятие нового; инициирование предложения об изменении и дополнении устава.

2.4 Анализ реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области за 2015-2017 годы. Проблемы и пути решения

Для удобства сравнительного анализа все субъекты права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Амурской области будут объединены в четыре группы:

- 1) губернатор области;
- 2) комитеты, фракции, депутаты Законодательного Собрания;
- 3) представительные органы местного самоуправления;
- 4) прокурор области.

Количество законов, принятых Законодательным Собранием в 2015-2017

годах, по субъектам права законодательной инициативы, представлено в таблице 1.

Таблица 1. – Количество законов, принятых Законодательным Собранием в 2015-2017 годах, по субъектам права законодательной инициативы

в единицах

Субъект права законодательной инициативы	Количество законов, принятых Законодательным Собранием по годам			Итого
	2015	2016	2017	
Губернатор области	68	53	54	175
Комитеты, фракции, депутаты Законодательного Собрания	76	72	68	216
Представительные органы местного самоуправления	11	0	1	12
Прокурор области	3	4	6	13
Всего	158	129	129	

Рассмотрим данные, представленные в таблице 1.

Анализ представленных данных позволяет сделать вывод, что среди всех субъектов права законодательной инициативы наиболее активными являются комитеты, фракции и депутаты Законодательного Собрания Амурской области.

Как можно видеть на диаграмме, представленной на рисунке 1, в 2017 году доля законов, принятых по инициативе комитетов, фракций, депутатов Законодательного Собрания составила 53 %.

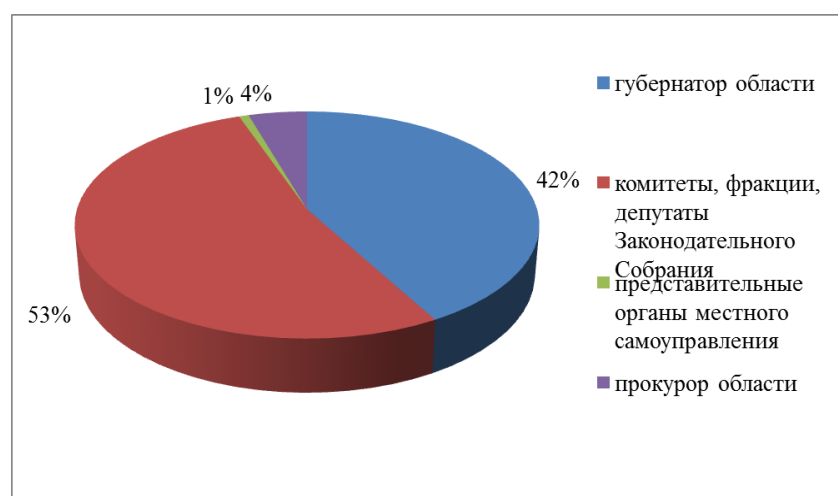


Рисунок 1 – Соотношение количества принятых законов Законодательным Собранием в 2017 году по субъектам права законодательной инициативы

Вместе с тем, анализ количества принятых законов Законодательным Собранием за период с 2015 по 2017 годы, внесенных комитетами, фракциями, депутатами Законодательного Собрания, указывает, как это можно видеть на рисунке 2, на отсутствие стабильного доминирования.

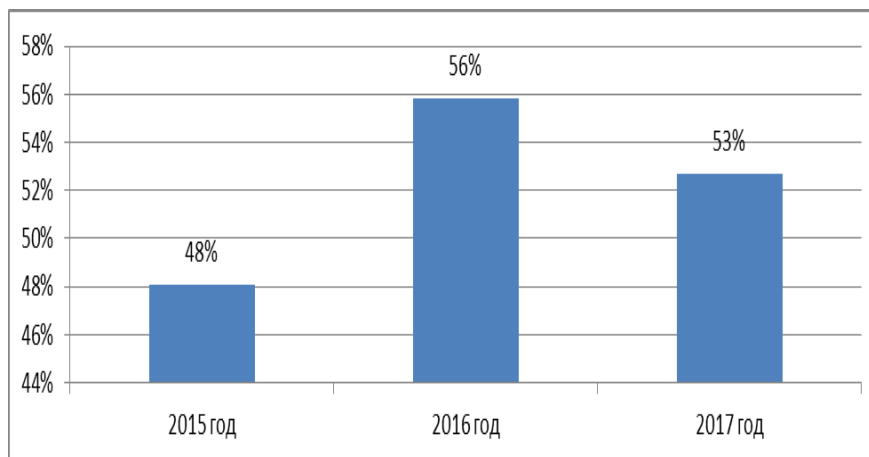


Рисунок 2 – Количества принятых законов Законодательным Собранием за период с 2015 по 2017 годы, внесенных комитетами, фракциями, депутатами Законодательного Собрания

Как можно видеть на рисунке 3, в 2015 году соотношение количества принятых законов Законодательным Собранием по субъектам права законодательной инициативы была несколько иной.

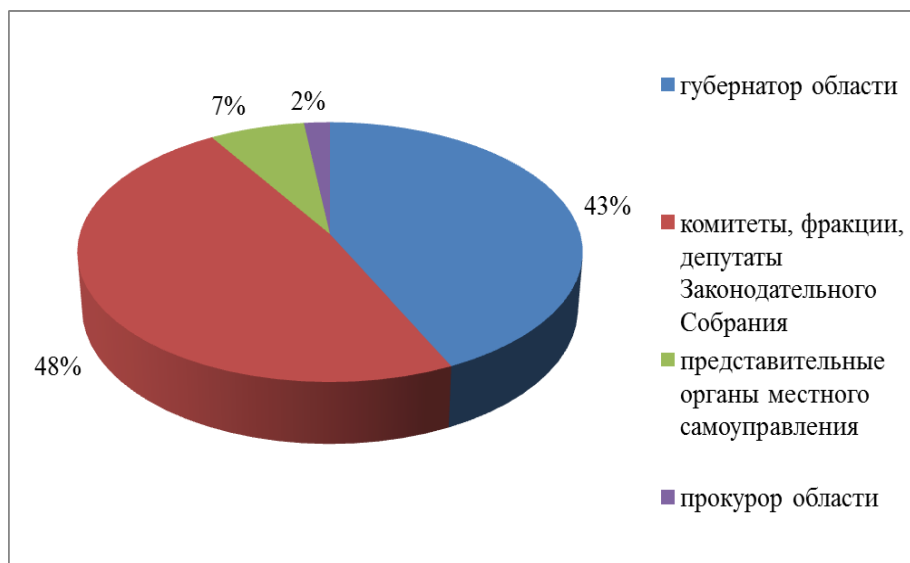


Рисунок 3 – Соотношение количества принятых законов Законодательным Собранием в 2015 году по субъектам права законодательной инициативы

В 2015 году доля законов, принятых Законодательным Собранием по инициативе представительных органов местного самоуправления, составляла рекордные 7 %. Уже в следующем году таких законов вообще не принималось, а в 2017 году доля законов, инициированных представительными органами местного самоуправления составила 1 %.

Несмотря на то, что Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определил представительные органы местного самоуправления как обязательный для любого субъекта Федерации субъект законодательной инициативы, в Амурской области работа в этом направлении ведется крайне слабо.

Все законодательные инициативы представительных органов муниципальных образований, рассмотренные и принятые Законодательным Собранием, касались объединения муниципальных образований или изменения их статуса.

При этом, если говорить об объединении поселений, то данная процедура вообще является обязательным этапом для его проведения, так как в соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется исключительно с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

При этом ни одна из инициатив представительных органов муниципальных образований, рассмотренных и принятых Законодательным Собранием за последние три года, не касались вопросов, направленных на улучшение жизни жителей области.

На основе этого можно сделать вывод о недостаточном участии представительных органов муниципальных образований области в законотворческой деятельности Законодательного Собрания Амурской области.

Причиной этого, на наш взгляд, является недостаточность компетенций представительных органов местного самоуправления Амурской области (нехватка знаний по оформлению законопроектов и правил юридической техники, отсутствие необходимого количество квалифицированных специалистов), но никак не отсутствие идей и предложений.

Самым простым способом решения указанных проблем было бы увеличение численности штатных сотрудников аппаратов представительных органов местного самоуправления (в настоящее время в аппаратах, как правило, не более трех оплачиваемых ставок), и вменение им в обязанности подготовку законопроектов.

Самым простым способом решения указанных проблем было бы увеличение численности штатных сотрудников аппаратов представительных органов местного самоуправления, и вменение им в обязанности подготовку законопроектов.

Так, в ходе исследования нами были проанализированы количественный состав штатной численности некоторых аппаратов представительных органов муниципальных образований Амурской области, представленных в таблице 2.

Таблица 2 – Общая численность штатных единиц некоторых аппаратов представительных органов в городских округах Амурской области

человек

Наименование органа местного самоуправления	Численность штатных единиц аппарата
Благовещенская городская Дума	15
Белогорский городской Совет народных депутатов	6
Свободненский городской Совет народных депутатов	4
Райчихинский городской Совет народных депутатов	4
Шимановский городской Совет народных депутатов	2

Анализ представленных данных позволяет сделать вывод о том, что среди всех рассматриваемых аппаратов управления представительными органами муниципальных образований Амурской области, как это представлено на рисунке 4, в аппарате Благовещенской городской Думы работает наибольшее количество человек в абсолютном выражении.

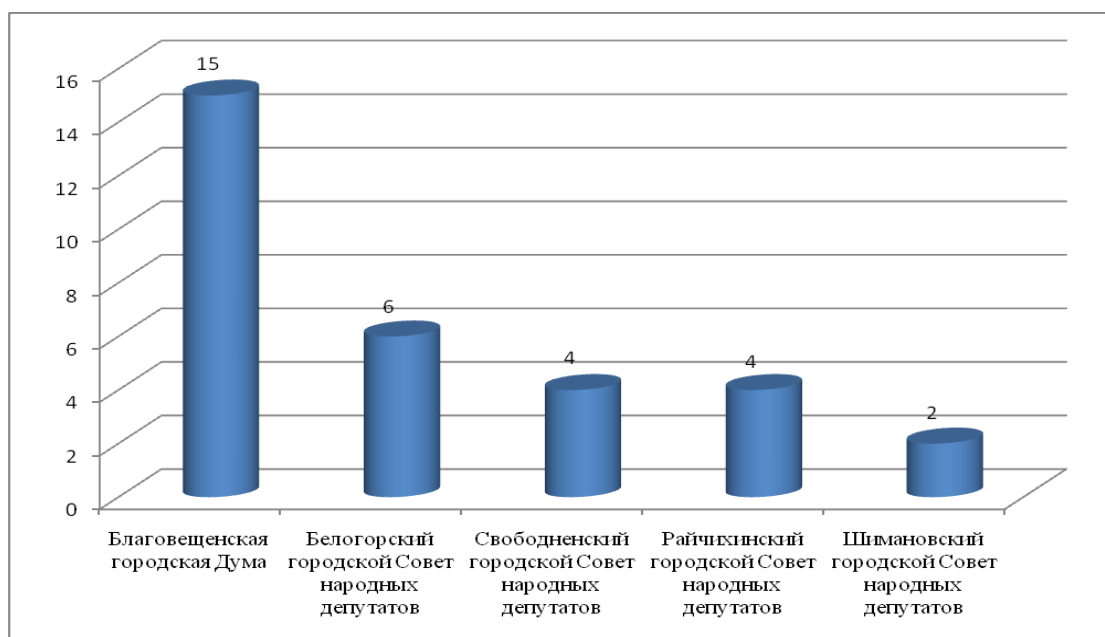


Рисунок 4 – Сравнение размеров штатной численности некоторых аппаратов представительных органов муниципальных образований Амурской области

Однако, учитывая степень дотационности местных бюджетов и тенденции к сокращению численности муниципальных служащих, такая перспектива в ближайшее время представляется достаточно слабо.

В связи с этим, на наш взгляд, действенным путем преодоления указанной проблемы может стать усиление работы аппарата Законодательного Собрания в сфере оказания методической помощи представительным органам местного самоуправления Амурской области в вопросах оформления нормотворческих инициатив. Необходимо при планировании работы Законодательного Собрания Амурской области предусмотреть семинары-совещания и прочие учебно-методические мероприятия, позволяющие депутатам, а также работникам аппарата представительных органов получить достаточные компетенции по

указанным вопросам.

Помимо этого, возможным путем преодоления проблемы может служить снижение требований, предъявляемым к проектам законов, вносимых представительными органами местного самоуправления в Законодательное Собрание Амурской области. Для этого понадобится внести изменение в регламент Законодательного Собрания Амурской области, в части требований, предусмотренных статьей 65 – «Условия и порядок внесения проектов нормативных правовых актов».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования мы пришли к следующим выводам.

Для обозначения процесса создания законов применяют термин «законодательный процесс» под которым можно понимать урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Вместе с тем, мы сталкиваемся с ситуациями, при которых вместо дефиниции «законодательный процесс» применяют такое понятие, как «законотворческий процесс». В научных и учебных изданиях указанные термины отождествляются. Это связано с тем, что они, в своей сущности, олицетворяют определенный алгоритм действий уполномоченных органов, целью которого является вступление в силу принятых законов.

Однако мы придерживаемся мнения, в соответствии с которым законотворческий процесс представляется шире законодательного. В качестве аргументов, подтверждающих указанную позицию можем привести следующие:

- 1) законотворческий процесс не полностью формализован;
- 2) начальным этапом законотворческого процесса выступают выявление потребности принятия закона и законодательная идея, которые не ограничены по времени и по кругу лиц.

В свою очередь законодательный процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган.

Законотворческая функция государства предполагает разработку содержания и механизма реализации законов, способствующих нормальной жизнедеятельности общества. Это далеко не простое дело, как может показаться на первый взгляд, если учитывать, что законы разрабатывают, принимают и исполняют люди, еще недавно жившие в условиях, которые сегодня при помощи

новых законов они призваны существенно изменить. Здесь мешают стереотипы, и стремление лишь подправить, и прямое нежелание изменить вообще – вся эта палитра чувств и устремлений не может не отразиться в новых законах. Кроме того, многое в жизни общества постоянно меняется, поэтому в законах нужно уметь предвидеть возможные тенденции, освобождаясь от попыток выдавать желаемое за действительное.

В научной литературе доминирует мнение, что под правом законодательной инициативы в регионах необходимо понимать законодательно (как правило, конституционно) установленную, юридически значимую возможность компетентных субъектов вносить проекты законов субъектов РФ, а также предложения об их издании, изменении, отмене в законодательный орган субъекта Российской Федерации, т.е. право инициировать законодательный процесс.

На наш взгляд, право на внесение предложений об издании, изменении или отмене какого-либо нормативного правового акта в региональный законодательный орган не может являться характеристикой права законодательной инициативы, поскольку вносить подобные предложения могут все заинтересованные лица, и не только, наделенные правом законодательной инициативы.

Подтверждением этому может быть часть 2 статьи 63 Регламента Законодательного Собрания Амурской области, утвержденного Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 в соответствии с которой «проекты нормативных правовых актов, исходящие от государственных органов, общественных объединений, граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Законодательное Собрание через субъекты права законодательной инициативы».

На наш взгляд, существенный и единственный признак права законодательной инициативы – это возможность его субъектов самостоятельно разрабатывать проекты законов и вносить их на рассмотрение в парламент.

Таким образом, во главу угла необходимо ставить вопросы эксклюзивности субъектов права законодательной инициативы, так как только они обладают возможностями:

- 1) вносить законопроекты, регулирующие любые объекты правоотношений, но входящих в предмет ведения субъекта федерации;
- 2) настаивать на том, чтобы его законопроект был рассмотрен в законодательном (представительном) органе государственной власти Российской Федерации, а его допустили к обсуждению проекта и предоставили возможность дать содержательные комментарии по нему;
- 3) отозвать законопроект

На наш взгляд основные недостатки регионального законодательства связаны с отсутствием четких, понятных, по возможности несложных процедур определения ответственных лиц и строгого их соблюдения с применением обязательных мер наказания, как индивидуального, так и коллективного.

Вместе с тем, вопросы правовой ответственности законодателя за неудовлетворительные результаты своей профессиональной депутатской деятельности, в научной литературе рассмотрены слабо. При этом в действующем законодательстве ежедневно выявляются дефекты, на устранение которых необходимо тратить человеческие и финансовые ресурсы. Это не говоря уже о прямых негативных последствиях, вызванных принятием того ли иного «дурного закона».

Особенно в этой сфере страдает муниципальное нормотворчество. Это связано, прежде всего, с низким уровнем владения специалистами, отвечающих за оформление документов, юридической техникой. Такая проблема наиболее распространена в сельских территориях. Однако на уровне субъектов Российской Федерации низкий уровень подготовки законопроектов связан, прежде всего, с отсутствием института привлечения к ответственности законодателей.

В научной литературе можно встретить позицию о необходимости применения в качестве мер конституционной ответственности законодательных (представительных) органов официальное предупреждение о возможности роспуска и досрочное прекращение его полномочий. На наш взгляд указанные меры малоэффективны, особенно если предусмотреть роспуск органа, принявшего акт. Такие роспуски, учитывая качество принимаемых законов и подза-

конных актов, станут слишком частыми. Поэтому для того, чтобы исключить споры о применении, а тем более о реализации коллективной ответственности в рассматриваемой сфере, целесообразнее было бы перейти к принципу индивидуальной ответственности за принятие коррупционного акта или акта, содержащего нормы, реализация которых ухудшило положение объектов регулирования.

Анализ количества законов, принятых Законодательным Собранием в 2015-2017 годах позволяет сделать вывод, что среди всех субъектов права законодательной инициативы наиболее активными являются комитеты, фракции и депутаты Законодательного Собрания Амурской области.

Особый интерес вызывает анализ законотворческих инициатив, идущих от представительных органов местного самоуправления Амурской области.

Так, в 2015 году доля законов, принятых Законодательным Собранием по инициативе представительных органов местного самоуправления, составляла рекордные 7%. Уже в следующем году таких законов вообще не принималось, а в 2017 году доля законов, инициированных представительными органами местного самоуправления, составила 1%.

Качественный анализ законотворческих инициатив представительных органов местного самоуправления позволяет сделать вывод, что все они касались объединения муниципальных образований или изменения их статуса.

При этом ни одна из инициатив представительных органов муниципальных образований, рассмотренных и принятых Законодательным Собранием за последние три года, не касались вопросов, направленных на улучшение жизни жителей области.

На основе этого можно сделать вывод о недостаточном участии представительных органов муниципальных образований области в законотворческой деятельности Законодательного Собрания Амурской области.

Причиной этого, на наш взгляд, является недостаточность компетенций представительных органов местного самоуправления Амурской области (нехватка знаний по оформлению законопроектов и правил юридической техники,

отсутствие необходимого количество квалифицированных специалистов), но никак не отсутствие идей и предложений.

Самым простым способом решения указанных проблем было бы увеличение численности штатных сотрудников аппаратов представительных органов местного самоуправления (в настоящее время в аппаратах, как правило, не более трех оплачиваемых ставок), и вменение им в обязанности подготовку законопроектов. Однако, учитывая степень дотационности местных бюджетов и тенденции к сокращению численности муниципальных служащих, такая перспектива в ближайшее время представляется достаточно слабо.

В связи с этим, на наш взгляд, действенным путем преодоления указанной проблемы может стать усиление работы аппарата Законодательного Собрания в сфере оказания методической помощи представительным органам местного самоуправления Амурской области в вопросах оформления нормотворческих инициатив. Необходимо при планировании работы Законодательного Собрания Амурской области предусмотреть семинары-совещания и прочие учебно-методические мероприятия, позволяющие депутатам, а также работникам аппарата представительных органов получить достаточные компетенции по указанным вопросам.

Помимо этого, возможным путем преодоления проблемы может служить снижение требований, предъявляемым к проектам законов, вносимых представительными органами местного самоуправления в Законодательное Собрание Амурской области. Для этого понадобится внести изменение в регламент Законодательного Собрания Амурской области, в части требований, предусмотренных статьей 65 – «Условия и порядок внесения проектов нормативных правовых актов».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. ФКЗ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.10.2017 № 299-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

3 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.10.2017 № 299-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

4 Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (в ред. ФЗ от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. – Ст. 4472.

5 Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (в ред. ОЗ от 04.07.2017 № 93-ОЗ) «Устав (основной Закон) Амурской области» // Амурская правда. – 1995. – № 295-296.

6 Закон Амурской области от 06.12.2016 № 25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» // Амурская правда. – 2016. - № 168.

7 Закон Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ (в ред. ОЗ от 02.11.2017) «О Законодательном Собрании Амурской области» // Амурская правда. – 2007. – № 231.

8 Закон Амурской области от 31.08.2007 № 368-ОЗ (в ред. ОЗ от 05.10.2017) «О бюджетном процессе в Амурской области» // Амурская правда. – 2007. – № 167.

9 Закон Амурской области от 07.06.2007 № 347-ОЗ (ред. ОЗ от 05.10.2015) «О Правительстве Амурской области» // Амурская правда. – 2007. - № 103.

10 Закон Амурской области от 27.02.1995 № 3-ОЗ (в ред. ОЗ от 02.11.2017) «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» // Амурская правда. – 1995. - № 56.

11 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 (ред. пост. от 24.11.2016) «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2008. - № 18.

II Специальная литература

12 Абрамова, А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 16.

13 Авакьян, С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 95.

14 Анциферова, О.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации / О.В. Анциферова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5. – С. 52.

15 Арбузкин, А.М. Законодательная инициатива: ожидания, результаты и перспективы / А.М. Арбузкин, И.П. Кененова, Т.К. Ковалева, А.А. Троицкая // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 45 – 49.

16 Артамонов, А.Н. Реализация права законодательной инициативы в региональных парламентах / А.Н. Артамонов // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 59 – 62.

17 Артамонов, А.Н. Создание законов в субъектах Российской Федерации: монография / А.Н. Артамонов. – Ростов-на-Дону: РЮИ РПА Минюста России, 2011. – 362 с.

18 Батманов, С.В. Проблемы обеспечения единства законодательства в

конце XX - начале XXI века в Российской Федерации / С.В. Батманов // История государства и права. – 2007. – № 18.

19 Безруков, А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. / А.В. Безруков. – М.: Юстицинформ, 2015. – 304 с.

20 Борсова, Ж.П. Понятие законотворчества в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3.

21 Бошно, С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 14.

22 Булаков, О.Н. Парламентское право России: Курс лекций / О.Н. Булакова. – М.: Юстицинформ, 2007. – 521 с.

23 Бычкова, Е.И. Теоретико-правовые вопросы законодательной инициативы граждан (на примере города Москвы) / Е.И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 36 - 38.

24 Галоян, А.Р. Законодательство субъектов Российской Федерации о правотворческой инициативе граждан / А.Р. Галоян // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 3. – С. 35 - 38.

25 Ерпылев, В.Н. Использование органами прокуратуры права законодательной инициативы / В.Н. Ерпылев // Законность. – 2014. – № 1. – С. 53 - 54.

26 Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000. – 311 с.

27 Иванников, И.А. Теория государства и права: учеб. пособие. / И.А. Иванников. – Ростов н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 2001. – 532 с.

28 Ильин, В.В. История философии: учебник для вузов / В.В. Ильин. – СПб.: Питер, 2005. – 633 с.

29 Каменская, Е.В. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие / Е.В. Каменская, А.А. Рождествина. – М., 2015. – 322 с.

30 Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / отв. ред. С.И. Носов. – М.: Статут, 2014. – 391 с.

31 Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под

ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М.: Проспект, 2015. Т. 2. – 528 с.

32 Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 томах / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М.: Проспект, 2015. Т. 1. – 432 с.

33 Кочетков, А.В. Региональный законодательный процесс: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Кочетков. – Тамбов, 2009. – 366 с.

34 Леоненко, Н.Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения / Н.Т. Леоненко // Российский юридический журнал. – 2011. – № 5. – С. 88 - 95.

35 Макаров, А.В. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов Российской Федерации / А.В. Макаров, Т.Ю. Нестерова // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. – № 5. – С. 7 - 11.

36 Минигораев, В. Реализация права законодательной инициативы / В. Минигораев, О. Владимирова // Законность. – 2009. – № 9. – С. 8 - 11.

37 Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. / А.А. Мишин. – М.: Статут, 2013. – 520 с.

38 Мусаева, Р.М. Законодательная власть в субъектах Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.М. Мусаева. – Махачкала, 2006. – 32 с.

39 Петрова, Л.И. Право законодательной инициативы прокурора / Л.И. Петрова, С.Г. Манакова // Законность. – 2009. – № 12. – С. 3 - 8.

40 Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория. Практика. Методика. – Екатеринбург, 2001. – 251 с.

41 Редькин, О.Б. Консолидированная законодательная инициатива: правовое обоснование, оценка / О.Б. Редькин // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 54 - 56.

42 Савченко, Н.А. Реализация органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законотворческом процессе субъекта РФ / Н.А. Савченко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 3. – С. 15.

43 Симонишвили, Л.Р. Особенности реализации права законодательной инициативы в государствах с федеративной формой государственного устройства / Л.Р. Симонишвили // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 4. – С. 35 - 39.

44 Симонян, Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти / Г.Р. Симонян // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 50.

45 Тихомиров, Ю.А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. / Ю.А. Тихомиров – М., 2000. – 422 с.

46 Тихомиров, Ю.А. Циклы правового развития / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2008. – № 10.

47 Тихомиров, Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации / Ю.А. Тихомиров, Л.В. Андриченко // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3.

48 Толстой, Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства / Ю.К. Толстой // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 36.

49 Толстой, Ю.К. Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере законодательной деятельности / Ю.К. Толстой // Журнал российского права. – 2005. – № 12.

50 Торгашов, А.А. Развитие института законодательной инициативы в России в начале XX в. (1906 - 1917 гг.) / А.А. Торгашов // История государства и права. – 2014. – № 3. – С. 16 - 18.

51 Хохлова, Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии / Е.А. Хохлова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 56 - 60.

52 Чеботарев, Г.Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти / Г.Н. Чеботарев, К.А. Иванова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 59 - 64.

53 Чехарина, В.И. Право законодательной инициативы и его влияние на процесс стабилизации закона / В.И. Чехарина. – М., 2000. – 310 с.

54 Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. / С.М. Шахрай. – М.: Статут, 2017. – 624 с.

55 Шишкин, Н.А. О реализации права законодательной инициативы прокуратурой Воронежской области / Н.А. Шишкин // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 102 - 104.

III Правоприменительная практика

56 Определение Верховного Суда РФ от 19.06.2013 N 58-АПГ13-5 «Об оставлении без изменения решения Хабаровского краевого суда от 20.02.2013, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Хабаровского края от 26.09.2012 № 215 «О роспуске Совета депутатов Де-Кастринского сельского поселения Ульчского муниципального района Хабаровского края» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vsrfr.ru>. – 02.03.2018.

57 Определение Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № ГКПИ2003-20 «Об отказе в принятии заявления к рассмотрению о признании незаконным бездействия ГД ФС РФ по рассмотрению законодательной инициативы, признании недействительными Постановлений ГД ФС РФ от 25.10.2002 N 3191-III ГД, N 3192-III ГД и взыскании убытков» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vsrfr.ru>. – 02.03.2018.