

Министерство науки и высшего образования 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

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

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

Исполнитель
студентка группы 521об2 _____ К.В. Гусева

Руководитель
к.ю.н., доцент _____ С.В. Чердаков

Нормоконтроль _____ О.В. Громова

Благовещенск 2019

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
(подпись)

«___» _____ 2019 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Гусевой Кристине Вячеславовне

1. Тема выпускной квалификационной работы: Законодательный процесс в Амурской области: состояние и пути совершенствования

(утверждена приказом от 11.04.2019 г. №796-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 июня 2019 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон Амурской области «Устав (основной Закон) Амурской области.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Общая характеристика законодательного процесса в субъектах РФ. Понятие законодательного процесса. Конституционно – правовое регулирование законодательного процесса в субъектах РФ. Особенности содержания законодательного процесса в Амурской области. Порядок подготовки и внесения проектов нормативных правовых актов в ЗС. Рассмотрение проектов нормативных правовых актов на заседании ЗС. Принятие нормативных правовых актов в ЗС. Перспективы совершенствования законодательного процесса в Амурской области.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала): Нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе: Нет.

7. Дата выдачи задания 01 декабря 2018 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердаков Сергей Владимирович, канд. юрид. наук, доцент

Задание принял к исполнению (дата): 01 декабря 2018 года _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 53 с, 51 источников.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС, СУБЪЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ, ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ, СТАДИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА, РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТОВ, НОРМАТИВНО ПРАВОВОЙ АКТ, ЗАСЕДАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Объектом бакалаврского исследования являются общественные отношения, связанные с состоянием законодательного процесса в Амурской области и пути совершенствования.

Целью исследования является комплексный анализ конституционно-правового регулирования законодательного процесса, определение особенностей содержания стадий законодательного процесса в Амурской области, выявление перспектив совершенствования законодательства.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что федеральное законодательство имеет приоритет на региональном, так как федеральный уровень определяет основные направления деятельности, следовательно нормы законодательного процесса на федеральном уровне создание в Российской Федерации подлинно демократического правового государства, основанного на признании и защите прав и свобод человека и гражданина и принципе разделения властей, невозможно без построения крепкого правового фундамента такого государства - системы законодательства, на котором будут существовать провозглашенные демократические ценности.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение | 4 |
| 1 Общая характеристика законодательного процесса в субъектах Российской Федерации | 6 |
| 1.1 Понятие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации | 6 |
| 1.2 Конституционно – правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации | 9 |
| 2 Особенности содержания законодательного процесса в Амурской области | 17 |
| 2.1 Порядок подготовки и внесения проектов нормативных правовых актов в Законодательное Собрание Амурской области | 17 |
| 2.2 Рассмотрение проектов нормативных правовых актов на заседании Законодательного Собрания Амурской области | 28 |
| 2.3 Принятие Законодательным Собранием Амурской области нормативных правовых актов | 38 |
| 3 Перспективы совершенствования законодательного процесса в Амурской области | 44 |
| Заключение | 48 |
| Библиографический список | 50 |

ВВЕДЕНИЕ

Законодательный процесс является одним из важных направлений работы любого государства, по результатам законотворческой работы можно судить о государстве в целом, а также о степени его демократичности и цивилизованности.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что создание в Российской Федерации подлинно демократического правового государства, основанного на признании и защите прав и свобод человека и гражданина и принципе разделения властей, невозможно без построения крепкого правового фундамента такого государства - системы законодательства, на котором будут существовать провозглашенные демократические ценности.

В Российской Федерации сформирована двухуровневая система законодательства: уровень Российской Федерации и уровень субъектов Федерации. Появившиеся законотворчество и законодательство субъектов Российской Федерации нуждаются в научном осмыслении, так как позитивные процессы лишь явственнее высвечивают существенные недостатки в современной законотворческой практике, отрицательно влияют на качество и эффективность принимаемых законов, как необходимого инструмента проведения рыночных реформ, преобразований в политической, экономической и социальной сферах.

Закон является основным инструментом государственного руководства. В современных условиях необходимо повышать уважение к закону как акту высшей юридической силы, восстановить его верховенство в системе права, в чем заинтересовано не только государство, но и каждый гражданин.

При отсутствии развитого законодательства государство не может эффективно влиять на экономические и социальные процессы, должным образом обеспечивать защиту прав человека.

В исследовании данной темы трудно переоценить значение научных трудов известных ученых: С.А. Авакьяна, А.И. Арамовой, О.В. Анциферовой, С.М. Бекетовой, С.В. Бошно, В.В. Вискуловой, А.Р. Галоян, И.А. Дубова, В.В. Кома-

рова, В.А. Купина, О.Е. Кутафина, И.В. Лобанова, А.В. Малько, В.В. Марченко, М.Г. Никитенко, Л.А. Нудненко, Т.Ю. Нырковой, Е.А. Пискуновой, И.А. Стародубцевой, С.Б. Тарасова, Е.Д. Третьяковой, А.Н. Фатеева, С.В. Чердакова, Е.Ю. Ширяева и др.

Объектом бакалаврского исследования являются общественные отношения, связанные с состоянием законодательного процесса в Амурской области и пути совершенствования.

Предмет исследования составляют конституционно-правовые нормы, понятие, принципы, сущность и стадии законодательного процесса, реализация права законодательной инициативы, обсуждение и принятие нормативных правовых актов, законодательная техника, язык и стиль принимаемых законов, а также система нормативных правовых актов Амурской области.

Целью исследования является комплексный анализ конституционно-правового регулирования законодательного процесса, определение особенностей содержания стадий законодательного процесса в Амурской области, выявление перспектив совершенствования законодательства.

Для достижения цели были поставлены следующие основные задачи:

- изучить общую характеристику законодательного процесса в субъектах Российской Федерации;
- определить понятие «законодательный процесс», «законодательная инициатива», «стадии законодательного процесса» в субъектах Российской Федерации;
- изучить этапы законодательного процесса в законодательстве Амурской области;
- проанализировать деятельность законодательного органа Амурской области по совершенствованию законодательства.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Законодательный процесс-это явление государственной, общественной жизни, присущее любому демократическому обществу. Нормы права является продуктом законодательного процесса, облеченные в форму закона, что подчеркивает важность изучаемого явления в правовом демократическом государстве, одним из фундаментальных признаков которого является верховенство закона.

Один из признаков правового государства- этообязательность осуществления законодательного процесса. Термин «законодательный процесс» встречается в конституциях (уставах) субъектов РФ, а также в регламентах палат как Федерального Собрания РФ, так и законодательных органов субъектов РФ, однако нормативное определение данного термина отсутствует, что позволяет сделать вывод о его сложности и многоплановости, оценки изучаемого явления.

В теоретической литературе законодательный процесс чаще всего определяется как «совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства»¹В конституционно-правовой науке данное определение законодательного процесса является наиболее устойчивым, но вместе с тем не единственным.

По поводу понятия «законодательный процесс» среди ученых существуют различные мнения.

Одни авторы считают, что законодательный процесс представляет собой совокупность стадий, начиная от осуществления права законодательной инициативы (т.е. внесения законопроекта на рассмотрение парламента) и заканчивая подписанием и обнародованием закона

¹Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2014. Т. 2. С. 509

компетентным органом.²

Другие ученые полагают, что законодательный процесс – это совокупность действий непосредственно парламента, начиная от принятия законопроекта к рассмотрению и заканчивая принятием закона³.

Оба этих подхода сходны в том, что сводят законодательный процесс исключительно к деятельности законодательных органов государственной власти по созданию закона.

В обоснование точки зрения второго подхода к понятию сошлемся на Постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П. Исходя из смысла положений указанного постановления становится ясно, что полноправным участником законодательного процесса в РФ является также и Президент РФ, поскольку он подписывает закон и принимает решение о его обнародовании⁴.

При втором подходе возвышается роль самого органа принимающего закон и одновременно «отсекаются» действия тех, кто подготовил и внес законопроект, а затем подписал и обнародовал закон. При таком понимании законодательного процесса из законодательной процедуры исключаются те шаги и субъекты, без которых появление закона и его вступление в силу попросту немислимы.

Поэтому, по нашему мнению, следует отдать предпочтение первому подходу, в соответствии с которым законодательный процесс можно представить как совокупность следующих стадий:

- 1) осуществление права законодательной инициативы;
- 2) подготовка законопроекта к рассмотрению законодательным органом;
- 3) рассмотрение законопроекта в законодательном органе и принятие закона;

²Гузов А.Г. Современный законодательный процесс: основные понятия и институты. Смоленск, 1995

³Ковачев Д.А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах. М., 1966.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3. Ст. 2193.

4) подписание закона уполномоченным на то субъектом и его обнародование.

При отклонении закона уполномоченным субъектом (т.е. при использовании права вето) появляется дополнительная стадия законодательного процесса – повторное рассмотрение отклоненного закона в законодательном органе и либо преодоление вето, либо принятие закона в редакции, которая предложена субъектом, уполномоченным подписывать и обнародовать принятые законы.

Федеральный законодательный процесс достаточно подробно рассмотрен в трудах многих российских правоведов.

Вместе с тем следует отметить, что вопросам регионального законодательного процесса в научной литературе уделено не так много внимания. Поэтому наша задача – в обзорном порядке рассмотреть специфику законодательного процесса на региональном уровне, а также проанализировать осуществление законодательного процесса в Амурской области.

Законодательный процесс как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации базируется на общих принципах, к которым относятся: законность, гласность, коллективное обсуждение и решение вопросов, политическое многообразие, федерализм, верховенство федерального законодательства. При этом принцип федерализма является основным критерием определения степени влияния институтов федерального законодательного процесса на порядок построения данной процедуры в субъектах Российской Федерации⁵.

Целью законодательного процесса является подготовка своевременных, качественных и стабильных законов. Объектом законотворческой деятельности на разных стадиях законодательного процесса являются законопроекты, федеральные конституционные законы и федеральные законы⁶.

Таким образом, законодательный процесс - это совокупность стадий осуществления права законодательной инициативы, т.е. внесение законопроекта на рассмотрение парламента, далее рассмотрение и принятие закона в парламенте,

⁵ Фатеев А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: общее и особенное // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 348

⁶Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М., 1997. С.12

подписание и обнародование закона компетентным органом.

1.2 Конституционно – правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Характеризуя конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, целесообразно выделить две группы источников. Таковыми являются источники, принятые на федеральном уровне, и источники, принятые на уровне субъекта Российской Федерации.

К источникам принятых на федеральном уровне конечно же относится Конституция Российской Федерации.

Конституция не может и не должна производить детальное регулирование всех общественных отношений, в том числе и отношений, складывающихся при осуществлении законодательного процесса в субъектах федерации. Она содержит принципы деятельности и некоторые инструменты для разрешения возможных конфликтов, поэтому нормы, относящиеся к изучаемому явлению, возможно, поделить также на две группы: нормы-принципы, в том числе, общеправовые, и нормы-инструменты.

К первой из этих групп, несомненно, относятся нормы 1 главы Конституции РФ. Занимают приоритетное место среди конституционно-правовых норм и институтов, основы конституционного строя, закрепленные в главе 1 Конституции Российской Федерации. Это обобщенные, общепризнанные основные начала, составляющие идейную и нормативно-правовую базу для всей системы конституционного строя:

признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, государственный суверенитет Российской Федерации, народовластие, федерализм, разделение властей, социальное государство, многообразие и свобода экономической деятельности, идеологическое многообразие, светскость государства⁷. Вторая глава Конституции также создает контур для регионального законодателя в регулировании общественных отношений.

⁷Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Более концентрированное регулирующее воздействие осуществляют нормы второй из этих групп, к которой можно отнести главу 3 Конституции РФ, и, в частности:

- статья 66, предполагающую наличие высших нормативных актов субъектов Российской Федерации, закладывающую механизмы отношений между областями и автономными округами, что, в свою очередь, может повлечь появление еще одной группы источников законодательного процесса для таких областей и автономных округов;

- блок статей 71-73, разграничивающих предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяющих круг вопросов, по которым законодательствует субъект Российской Федерации;

- 76-я статья, очерчивающая круг видов нормативно-правовых актов, принимаемых в рамках законодательного процесса, и регулирующих при этом механизм соответствия законов различных уровней;

- часть 1 ст. 77, которая прописывает, что каждый субъект Федерации самостоятельно устанавливает собственную систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом;⁸

- часть 1 ст. 85, содержит варианты применения согласительных процедур, используемых Президентом Российской Федерации для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При недостижении согласованного решения Президент передает разрешение спора в суд.

Следующий нормативно правовой акт на федеральном уровне это Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государ-

⁸Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

ственной власти субъектов Российской Федерации». В его преамбуле подтверждается, что система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и настоящим Федеральным законом⁹.

Статья 5 ФЗ-184 устанавливает основные полномочия законодательных (представительных) органов, в числе которых принятие основополагающих нормативно-правовых актов региона (конституции, устава), разработка и принятие нормативно-правовых актов применительно непосредственно к объектам ведения региона, либо к объектам совместного ведения региона и федерации (в пределах установленных полномочий), осуществление иных полномочий, закрепленных федеральным и региональным законодательствами.

Далее ФЗ-184 предусматривает перечни вопросов, которые регулируются субъектами Российской Федерации в форме или законов субъекта Российской Федерации, или постановлений законодательных (представительных) органов.

Непосредственно регулируемыми законодательный процесс в регионах являются также статьи 6, 7 и 8 ФЗ-184, детально определяющие порядок осуществления конкретных законодательных процедур, таких как процедура осуществления права законодательной инициативы, процедура принятия нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, процедура обнародования и вступления в силу нормативно-правовых актов субъектов РФ и др.

Стоит заметить, что регулирование федеральным законодательством предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в настоящее время критически оценивается в юридической науке. Предметом критики являются практически неограниченные правовые возможности федеральной законодательной власти, манипулирующей установленными Конституцией Российской Федерации предметами совместного ведения с регионами.

⁹Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Можно сказать что, федеральный центр по своему усмотрению передает осуществление отдельных полномочий субъектам федерации; при этом сфера совместного ведения, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий, а субъекты Российской Федерации в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования. Критике подвергается и ФЗ-184, прежде всего, за значительную детализацию правового регулирования субъектов Российской Федерации, в результате чего они испытывают затруднения в реальном использовании их конституционного права на самостоятельное установление собственной системы государственной власти¹⁰.

Помимо ФЗ-184, к нормативно-правовым актам, регулирующим организацию законодательного процесса в субъектах РФ, следует отнести также Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹¹, Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹², Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹³ и некоторые другие.

Примерами подзаконных актов федерального уровня, являющихся источниками законодательного процесса в субъектах РФ могут служить следующие акты: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 «Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных актов субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹⁴, постанов-

¹⁰ Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С.28.

¹¹ Федеральный закон от 17 июля 2009. № 172-ФЗ (ред. 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

¹² Федеральный закон от 23 ноября 1995. № 174-ФЗ (ред. 10.05.2019) «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4556.

¹³ Федеральный закон от 4 апреля 2005. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

¹⁴ Указ Президента РФ от 10 августа 2000. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации. 2017. №1 (ч. 1 и 2). Ст. 144

ление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»¹⁵, (в части, применимой для регионального процесса).

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время федеральным законодателем создана солидная нормативно-правовая база, призванная ориентировать субъекты Российской Федерации в их законотворчестве.

Не будем забывать и про постановления Конституционного Суда Российской Федерации, которые также сыграли большую роль в становлении законодательного процесса в российских регионах.

В качестве примера, следует назвать более поздние Постановление от 14 июля 1997 года № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области; Постановление от 18 июля 2003 года № 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251, 253 ГПК РФ, статей 1, 21, 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»; Постановление от 12 апреля 1995 года № 2-П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3), 135 (часть 2) Конституции РФ.

Из недавних постановлений Конституционного Суда стоит отметить Постановление от 11 апреля 2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»; Постановление от 25 июня 2013 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», частей первой и четвертой статьи 244.1 и пункта 1 части первой ста-

¹⁵Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // Собрании законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. Ст. 3335

ты 244.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А.Е. Поповой»; Постановление от 27 января 2004 № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации»; Постановление от 21 января 2010 « 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор»; Постановление от 21 марта 2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа»; Постановление от 14 июля 2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы; Постановление от 01 июля 2015 № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации»;

Завершая анализ группы федеральных источников, переходим к анализу источников регулирования законодательного процесса на региональном уровне,

на который приходится наибольший их объем.

На этом уровне, по аналогии с федеральным, можно выделить акты имеющие высшую юридическую силу в правовых системах субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации подзаконные акты.

Конституция Российской Федерации обуславливает процесс формирования регионального законодательства. В своей ст. 66 она предусматривает различные подходы к порядку принятия основополагающих нормативных актов субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 66 уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов принимаются законодательным (представительным) органом соответствующих субъектов Российской Федерации.

Уставы – это относительно новый вид источников права в нашей стране. Как источники правового регулирования законодательного процесса в субъектах федерации все уставы (конституции) очень похожи. Во всех из них воспроизведены нормы ФЗ-184 о полномочиях законодательных органов, в числе которых принятие конституции (устава), осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъектов Российской Федерации предметам совместного ведения Российской Федерации закрепляют круг субъектов права законодательной инициативы в региональном парламенте, а также общий порядок принятия и обнародования законов субъектов РФ.¹⁶

Среди подзаконных актов – источников правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации нужно особо отметить группу интенсивно принимающихся нормативных актов по поводу проведения экспертиз законопроектов нормативных актов и действующего законодательства. К таким актам относится Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;¹⁷ Постановление Законодательного

¹⁶ Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) // Амурская правда. 1995. № 295.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 . № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 10.

Собрания Амурской области (седьмого созыва) от 27 апреля 2017 года № 8/154 «Об антикоррупционной экспертизе законов области и постановлений законодательного собрания амурской области, проектов законов области и проектов постановлений законодательного собрания амурской области».¹⁸

Регламенты как источники регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации без преувеличения являются ключевыми.¹⁹ Необходимость регламентов обосновывается тем, что федеральный закон об общих принципах организации органов власти субъектов включают в себя основные нормы, определяющие полномочия и структуру парламентов, а регламенты определяют процедуру реализации этих норм. Можно выделить две основные функции регламентов: регулятивную и защитную, которая проявляется в том, что регламенты гарантируют самостоятельное осуществление палатами своих полномочий, не допускают вмешательства в их деятельность каких-либо государственных органов. По своей природе регламент – это подконституционный, подзаконный акт, принимаемый не для развития норм конституции и соответствующих законов, а для определения порядка реализации, содержащихся в них правовых предписаний конкретным государственным органом.

Таким образом, круг источников правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации представляет собой систему нормативных правовых актов, и других видов источников. С одной стороны, нормативно-правовую базу субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы деятельности законодательных (представительных) органов, можно признать сравнительно унифицированной, но с другой стороны, в ней присутствуют достаточно серьезные отличия.

Представляется возможным обозначить вывод о том, что за сравнительно

¹⁸Постановление Законодательного Собрания Амурской области (седьмого созыва) от 27 апреля 2017. № 8/154 «Об антикоррупционной экспертизе законов области и постановлений законодательного собрания амурской области, проектов законов области и проектов постановлений законодательного собрания амурской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 20.05.2019)

¹⁹ Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008 года № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 20.05.2019).

короткий исторический период в российском правоведении разработаны и созданы теоретико-правовые основы законодательного процесса в субъектах государственной власти Российской Федерации.

Разработано понятие законодательного процесса, выработана система его принципов, уточнены стадии процесса, сформирована база источников его правового регулирования.

Вместе с тем, естественное развитие общества заставляет обнаружить изъяны, недосказанность и неопределённость, чем и объясняется высокая степень дискуссионности рассматриваемого материала.

2 ОСОБЕННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Порядок подготовки и внесения проектов нормативных правовых актов в Законодательное Собрание Амурской области

Одной из главных особенностей законодательного процесса является деление его на процессуальные стадии.

Стадию законодательного процесса можно определить как некую совокупность процессуальных действий, способствующих достижению определенного правового результата. В зависимости от характера этих действий и получаемого результата одна стадия отграничивается от другой.²⁰ Стадии проводятся в установленной последовательности, одна сменяя другую. Тем самым обеспечивается логическое развитие процесса, создаются условия для постепенного поэтапного решения стоящих перед ним задач. Каждая отдельно взятая стадия, осуществляемая в определенных временных рамках, представляет собой законченный этап законодательной деятельности и характеризуется самостоятельностью и целенаправленностью.

Традиционно первой стадией законодательного процесса признается законодательная инициатива, которую, как первую стадию, отличает главным образом то, что ею приводится в действие механизм законотворческой деятельности Законодательного Собрания Амурской области.

Инициатива – это своего рода почин, который носит общественно значимый характер. Сущность правовой инициативы заключается в том, что субъекты обладают возможностью своими целенаправленными правомерными действиями, вызывать к жизни права и обязанности, изменяя или прекращая их, оказывать влияние на процессуальные правила их реализации²¹.

Конституцией Российской Федерации право граждан на правотворческую инициативу, в том числе на местную правотворческую инициативу, не преду-

²⁰ Абрамова А. И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 21.

²¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. И доп. М., 2003.С. 158

смачивается. Пункт 1 ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²² в полной мере не дает определение правотворческой инициативы. В частности, в данном пункте только закрепляется право инициативной группы граждан, которые обладают избирательным правом, выступать с данной инициативой.

Обращаясь к исследованию законодательства Амурской области в области правового регулирования правотворческой инициативы граждан, отметим следующее. Как указывает В.В. Комарова, правотворческая инициатива граждан должна закрепляться на федеральном уровне государственной власти наравне с референдумом и выборами. Правотворческая инициатива может выступать в качестве дополнительного связующего звена между гражданским обществом и государством²³.

Насубъекта законодательной инициативы возлагается обязанность представления законопроекта в строгом соответствии с установленными правилами. При этом законодательный орган вправе потребовать соблюдения данного условия, а при его несоблюдении - вернуть законопроект инициатору. Основная обязанность законодательного органа состоит в том, чтобы принять законопроект к рассмотрению, включив его в повестку дня своего заседания. Право инициатора состоит в требовании постановки вопроса о рассмотрении внесенного им законопроекта на голосование Законодательного Собрания Амурской области, отстаивать положения законопроекта при его предварительном рассмотрении комитетом, отозвать законопроект до начала обсуждения на заседании Законодательного Собрания Амурской области.

При значительном количестве исследований, посвящённых проблемам реализации права законодательной инициативы нет единства взглядов на данный институт права.²⁴ Однако все ученые-правоведы сводятся в одном: законодательная инициатива трактуется ими как право (в отдельных случа-

²² Федеральный закон от 6 октября 2003. №131-ФЗ (ред.03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 2003.№. 40. Ст. 3822

²³ Комаров В.В. Народная правотворческая инициатива: история и практика регулирования в регионах// Юрист. 1990. № 1. С. 33.

²⁴ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 89

ях обязанность) на совершение каких-либо действий.

С учетом анализа выраженных различными учёными их точки зрения можно сделать выводы.

Во-первых, законодательная инициатива – это право (в некоторых случаях обязанность) специально управомоченных субъектов на совершение каких-либо действий. До тех пор пока названные субъекты не воспользуются своим правом, т. е. не внесут законопроект (законодательное предложение) на рассмотрение органа законодательной власти, у последнего не может возникнуть вопрос о принятии какого-либо закона.

Во-вторых, реализация права законодательной инициативы возможна в форме внесения как готового законопроекта, так и законодательного предложения, поскольку при этом между управомоченным субъектом и органом законодательной власти возникает правоотношение, а значит, имеет место стадия реализации законодательной инициативы.

В-третьих, последствием законодательной инициативы является обязанность органа законодательной власти рассмотреть внесенный законопроект (законодательное предложение) в установленном конституцией (уставом) порядке и принять по нему конкретное решение.

В-четвёртых, началом реализации законодательной инициативы считается регистрация внесенного законопроекта (законодательного предложения) в органе законодательной власти, окончанием – включение законопроекта (законодательного предложения) в повестку дня очередного заседания законодательной власти.²⁵

Стадия осуществления права законодательной инициативы заканчивается регистрацией поступившего законопроекта, присвоением ему уникального регистрационного номера.

В соответствии с ч. 3 ст. 78 Устава области, законопроекты вносятся в За-

²⁵Закон Амурской области от 03 декабря 2007. № 428-ОЗ (ред. 1.02.2019) « О Законодательном Собрании Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 22.11.2007) // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 25.04.2019).

конодательное Собрание:

- депутатами Законодательного Собрания индивидуально или совместно;
- депутатскими группами и фракциями;
- 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;
- гражданам Российской Федерации, проживающей в области, путем осуществления народной правотворческой инициативы в порядке, предусмотренном Уставом.
- Прокурором области²⁶

Устав Амурской области - это основной закон области, определяющий порядок работы представительного органа Амурской области. Традиционно на заседаниях Законодательного Собрания Амурской области рассматриваются законопроекты представленные субъектом законодательной инициативы. При- сутствие на 35 - м заседании Законодательного Собрания Амурской области позволило определить кто являлся субъектом законодательной инициативы. Например, Правительство Российской Федерации, предложили внести изменение в статью 52¹ Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; депутатская фракция о проекте закона Амурской области «О внесении изменения в статью 1 Закона Амурской области «О социальной поддержке граждан отдельных категорий»; прокурор Амурской области о внесении изменений в Закон Амурской области «О мерах по защите прав пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Амурской области и о внесе-

²⁶ Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) //Амурская правда. 1995. № 296.

нии изменений в некоторые законодательные акты области.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Законодательное Собрание законопроектов о внесении изменений в Устав (основной Закон) Амурской области, других законопроектов; законопроектов о внесении изменений в законы области либо о признании законов области утратившими силу.²⁷

Согласно ст. 65 Регламента Законодательного Собрания Амурской области, представляемый проект нормативного правового акта должен соответствовать предмету регулирования, заявленному в наименовании проекта, а также правилам юридической техники, не мало важную роль играет соответствие общепринятым правилам оформления документов и нормам русского литературного языка.

Обязательным условием внесения 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) предложения о разработке нормативных правовых актов;
- 4) финансово-экономического обоснования;
- 5) копий текста проекта и материалов, в электронном виде;
- 6) решения представительного органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы;
- 7) решения избирательной комиссии области - при внесении законопроекта избирательной комиссией.

Для определенной категории законопроектов Регламент Законодательного Собрания предусматривает дополнительные условия их внесения в законодательный орган. Так, законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, другие законопроекты, предусматривающие расходы,

²⁷Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008. № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 20.05.2019)

покрываемые за счет средств областного бюджета, 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.

Проекты постановлений, а также поправки к законопроектам и проектам постановлений Законодательного Собрания, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются так же как и о введении налогов, то есть, при наличии заключений губернатора области и к нему добавляется заключение контрольно-счетной палаты области.

Проекты, представляются председателю Законодательного Собрания, на данный момент обязанности председателя осуществляет Логинов Вячеслав Юрьевич, не менее чем за 40 календарных дней до предполагаемого рассмотрения на заседании Законодательного Собрания, если иное не предусмотрено Регламентом. На практике стоит отметить, что проекты нормативно правовых актов направляются председателю Законодательного Собрания после окончания очередного заседания. Проекты, 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. Не включаются в повестку дня очередного заседания Законодательного Собрания проекты, внесенные позднее указанного срока.

Следующей объемной стадией законодательного процесса является стадия подготовки законопроекта к рассмотрению Законодательным Собранием. В нее входят следующие действия:

- направление законопроекта в ответственный комитет для подготовки заключения и дальнейшей работы над проектом,
- проведение правовой, лингвистической, антикоррупционной экспертиз поступившего в ответственный комитет законопроекта;
- внесение обсужденного в комитетах и комиссиях законопроекта в по-

вестку дня заседания Законодательного Собрания.

Стадия подготовки законопроекта носит важный характер, потому что, на этой стадии проводится вся «черновая работа», требуемая для того, чтобы выявить необходимость принятия данного закона, его соответствие требованиям федерального законодательства, определить вероятные социальные последствия, наступающие в результате принятия закона, перспективы его действительности (в первую очередь, это, конечно, касается источников финансирования для реализации будущего закона), грамотность текста документа. Хотелось бы выделить что именно на этой стадии закладывается вся перспектива эффективности, целесообразности будущего законопроекта.

Вся полнота, эффективность работы на стадии обсуждения законопроектов приходится на депутатов, организованных в постоянные комитеты и комиссии.

Помимо депутатов и работников аппарата Законодательного Собрания, к участию в работе над законопроектом могут привлекаться физические или юридические лица, которые могут оказать необходимое содействие, а также органы государственной власти и местного самоуправления, заинтересованные в принятии акта и др.

В обобщенном виде процедура подготовки законопроекта к рассмотрению законодательным органом выглядит следующим образом.

Зарегистрированный проект не позднее трех дней направляется председателем в ответственный комитет для предварительного рассмотрения и дальнейшей работы над проектом.²⁸

В случае если внесенный проект закона не соответствует требованиям регламента и других актов субъектов РФ, ответственный комитет, комиссия принимает решение о возвращении данного проекта субъекту права законодательной инициативы. Если же все требования соответствуют, то в течение 25 календарных дней комитет подготавливает и обобщает поступившие документы,

²⁸Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) //Амурская правда. 1995. № 296.

направляет законопроект на заключение государственно – правового управления, рассматривает это заключение и дает свое заключение по проекту нормативно правового акта.

Председатель вправе направить проект нескольким комитетам, определив при этом комитет, ответственный за рассмотрение проекта нормативно правового акта. Далее председатель направляет проект в государственно – правовое управление и устанавливает срок для проведения правовой экспертизы. Подготовка заключения о его соответствии законодательству не может превышать 20 календарных дней.

Не позднее чем за 10 дней до дня предлагаемого рассмотрения проекта на заседании комитет направляет этот проект со всеми заключениями, иными документами председателю Законодательного Собрания.

У председателя есть два решения по законопроекту: 1) включить вопрос в повестку дня заседания Законодательного Собрания и 2) направить указанный проект в ответственный комитет.

Стоит отметить, что если проект был направлен нескольким комитетам, то они вправе провести совместное заседание.

Для работы над проектом у комитета есть право создать из числа депутатов рабочие группы.

Рассмотрение альтернативных проектов совпадает с рассмотрением основного проекта.

Регламент устанавливает нормы об открытом обсуждении проекта закона в комитетах и рабочих группах. В результате предварительного изучения проекта и рассмотрения его на заседании ответственный комитет оформляет свое заключение.

Ответственный комитет за подготовку проекта направляет заключение губернатору области, государственным органам, специалистам. Так же комитет устанавливает срок, в течение которого необходимо дать заключение, данный срок не может быть менее 20 календарных дней.

Хотелось бы остановиться более подробно на институте экспертиз, ис-

пользуемых в законодательном процессе Амурской области. Для чего нужна экспертиза? Она призвана способствовать обеспечению обоснованности, согласованности и стабильности принимаемых законов, выявлению возможных позитивных и негативных социально-экономических, политических, правовых и других последствий действия принятых законов.

На этапе подготовки и внесения проектов на заседание законодательное закрепление в основном получили такие виды экспертиз, как правовая, лингвистическая и антикоррупционная²⁹.

Что касается правовой экспертизы, то в соответствии с регламентом Законодательного Собрания Амурской области ее проводят правовые управления аппаратов.

Регламент содержит требования к заключениям экспертов, проводивших правовую экспертизу к первому чтению. В частности, необходимо в заключение указывать соответствия концепции проекта требованиям Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и области, правилам юридической техники, наличие полноты документов.

Заключение на проект подписывает начальником государственно – правового управления.³⁰

Не позднее чем за 5 дней до дня заседания комитета проект, поправки к проекту, иные документы представляются в государственно – правовое управление.

Лингвистическая экспертиза – представляет собой проверку документа на грамотность. Регламент Законодательного Собрания Амурской области дает четкое определение лингвистической экспертизе это оценка соответствия представленного документа требованием к его оформлению, нормам русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических и редакци-

²⁹Третьякова Е-Д. С. Автореферат дисс. «Правовая экспертиза нормативно-правовых актов субъектов РФ» // Челябинск, 2010, С. 12.

³⁰ Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) //Амурская правда. 1995. № 296.

онно-технических ошибок. При этом отдельное письменное заключение не составляется.

Лингвистическая экспертиза осуществляется управлением документационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания в срок до 3 дней.³¹

Проект нормативно правового акта со всеми документами и материалами, заключениями государственно – правового управления, а также проектом постановления представляется комитетом, ответственным за подготовку вопроса, председателю Законодательного Собрания не позднее чем за семь дней до дня заседания.³²

Проект в течение двух дней рассматривается председателем на предмет соответствия требованиям Регламента в целях принятия решения о включении вопроса в проект повестки дня заседания.

2.2 Рассмотрение проектов нормативных правовых актов на заседании Законодательного Собрания Амурской области

Стадию рассмотрения проектов нормативных правовых актов на заседании Законодательного Собрания по другому можно назвать стадия обсуждения законопроекта. Обсуждение в данном случае осуществляется непосредственно самим Законодательным Собранием. В ходе обсуждения проект подвергается всестороннему исследованию, глубокому и детальному анализу: изучаются различные точки зрения, вырабатываются компромиссные варианты решений, во многом определяющие судьбу принимаемого закона, его практическое применение.

На стадии обсуждения законопроекта характерны для процесса принципы, как: гласность, демократизм, профессионализм, коллегиальность в рассмотрении вопросов, творческий характер рассмотрения.

Стадия обсуждения состоит из чтений законопроекта, так называемых промежуточных этапов. Федеральным законодательством предусмотрено рас-

³¹Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008 года № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 20.05.2019)

³² Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) //Амурская правда. 1995. № 296.

смотрение законопроекта в трех чтениях, важно отметить что законодательным органом, исходя из характера законопроекта, может быть принято другое решение.

Согласно статье 72 Регламента Законодательного Собрания Амурской области рассмотрение законопроектов осуществляется в двух чтениях. Существует правило при котором рассмотрение законопроекта во втором чтении проводится не ранее чем через 20 рабочих дней после его принятия в первом чтении. Законопроект может быть рассмотрен более чем в двух чтениях только по решению Законодательного Собрания, а так же проект постановлений рассматривается в одном чтении, если применительно к конкретному проекту не принято решение о рассмотрении его более чем в одном чтении.

При рассмотрении законопроекта в первом чтении внимание концентрируется на обсуждении основных положений законопроекта, дается общая оценка концепции, рассматривается вопрос об актуальности проекта, практической значимости.

Обсуждение законопроекта начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы или его официального представителя, и содоклада представителя ответственного комитета, в котором производилась предварительная подготовка законопроекта к рассмотрению в заседании.

Рассмотрение законопроектов, внесенных губернатором области или Правительством области, представительными органами местного самоуправления, избирательной комиссией области, начинается с выступления соответственно губернатора области или его официального представителя, официальных представителей представительных органов местного самоуправления или избирательной комиссии области, и завершается их заключительным словом с анализом высказанных в ходе дискуссии замечаний и предложений по представленному законопроекту.³³

Председательствующий на заседании предоставляет депутатам и другим

³³ Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) //Амурская правда. 1995. № 296.

приглашенным возможность задавать вопросы по проекту и получать на них ответы, вносить свои предложения, имеет право выступить ответственному комитету, депутатским фракциям и лицам, приглашенных для участия в обсуждении данного законопроекта. По рассматриваемому законопроекту указанные лица могут задавать вопросы не более двух раз, по времени они так же ограничены это две – три минуты.

Председательствующий в заседании ставит на голосование вопросы о принятии его в первом чтении за основу, потом в целом.

Проект закона области считается принятым в первом чтении, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов, проект устава Амурской области или проект закона области о внесении изменений в Устав Амурской области, если за него проголосовало не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Принятие законопроекта в первом чтении оформляется постановлением Законодательного Собрания.

Внесение изменений в проект постановления принимается большинством голосов от числа избранных депутатов, за исключением положений, определяющих принятие или отклонение законопроекта.

Если по итогам голосования предложение о принятии проекта постановления не набрало необходимого числа голосов, то проект считается отклоненным.

Поправки к проекту постановления, принимаемому в одном чтении, вносятся на заседании в письменном виде при наличии заключений государственного-правового управления и комитета, ответственного за подготовку вопроса. Для подготовки заключений на поправки, поступившие в ходе обсуждения проекта постановления, принимаемого в одном чтении, председательствующий на заседании объявляет перерыв в случае принятия соответствующего решения Законодательным Собранием.

Если доработать законопроект он может быть повторно внесен на рассмотрение Законодательного Собрания.

Для доработки законопроекта существует период между двумя чтениями, он необходим для работы над замечаниями высказанными во время чтений. Ответственный комитет выполняет основную организационную роль на данном этапе, т.к именно он готовит проект к первому рассмотрению. Регламент признает право внесения замечаний за субъектами права законодательной инициативы. Экспертизы вносимых поправок проводят правовые управления аппарата Законодательного Собрания.

Хотелось бы обратить внимание на урегулирование вопроса рассмотрение альтернативных проектов нормативных правовых актов в первом чтении.

При внесении двух и более проектов нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу (альтернативных проектов) Законодательное Собрание одновременно обсуждает их в ходе первого чтения и принимает одно из следующих постановлений:

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

Вопрос о признании проектов нормативных правовых актов альтернативными решается большинством голосов от установленного числа депутатов с учетом мнения ответственного комитета. При внесении альтернативных проектов на голосование ставятся все внесенные проекты. Альтернативный законопроект считается принятым в первом чтении, если за его принятие проголосовало большинство от установленного числа депутатов.

Чтобы перейти к рассмотрению законопроекта во втором чтении необходимо пройти промежуточный, подготовительный этап. Который состоит из того что проект в течение 5 дней направляется лицам, указанным в постановлении, для внесения поправок.³⁴

Срок подготовки проекта нормативного правового акта ко второму чтению, не должен превышать трех месяцев.

Поправки к проекту, принятому в первом чтении, вносятся в письмен-

³⁴ Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) //Амурская правда. 1995. № 296.

ном виде, в основном это текст изменений и (или) дополнений статей проекта нормативного правового акта либо в виде предложений об исключении отдельных статей, пунктов, частей проекта, обобщенные в таблицу поправок на имя председателя Законодательного Собрания, который передает их в ответственный комитет.

В таблице поправок указываются: субъект права законодательной инициативы; раздел, глава, статья, пункт, часть статьи, в которые вносится поправка; текст проекта нормативного правового акта; вносимая поправка; текст проекта нормативного правового акта с учетом поправки; обоснование поправки.

Поправки, вносимые на заседании, оформляются в письменном виде при наличии заключения соответствующего комитета и государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания.

Комитет обобщает поступившие поправки и заключения и выносит их на заседание комитета. После чего комитет вправе согласиться с поправками к проекту, принятому в первом чтении, или внести в Законодательное Собрание мотивированное предложение об их отклонении. Одобренные комитетом поправки включаются в текст проекта.

Комитет направляет проект вместе со всеми поступившими поправками к нему, заключениями в государственно-правовое управление которое проводит правовую экспертизу.

Далее государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания представляет председателю Законодательного Собрания проект нормативного правового акта с таблицами поправок к нему, для включения вопроса о рассмотрении проекта во втором чтении в проект повестки дня заседания Законодательного Собрания.

Суть второго чтения заключается в обсуждении законопроекта вместе с вносимыми в его текст поправками, которые могут быть направлены на изменение редакции отдельных статей проекта, дополнение его новыми статьями, исключение из законопроекта конкретных пунктов, частей статьи или полно-

стью каких-либо статей, рассмотрение и окончательное принятие нормативного правового акта. В этом случае указывается предельный срок доработки проекта и внесения его на рассмотрение в третьем чтении. Обсуждение поправок, постановка их на голосование и принятие по ним решений позволяет вести работу непосредственно по тексту законопроекта, т.е. предметно и конструктивно влиять на ход его рассмотрения.

Теперь более детально рассмотрим законопроект во втором чтении.

В начале второго чтения с докладом выступает председатель или заместитель председателя комитета либо иное уполномоченное лицо.

Докладчик сообщает об итогах рассмотрения проекта в комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают инициаторы проекта, депутатские фракции Законодательного Собрания.

При отрицательном заключении государственно-правового управления аппарата на внесенный проект, слово предоставляется начальнику государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания.³⁵

В случае если в текст проекта включены одобренные комитетом поправки или имеются отклоненные поправки либо поправки, решение по которым комитетом не принято, председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии проекта нормативного правового акта за основу.

Если проект за основу не принят, он направляется в ответственный комитет на доработку, данное решение оформляется постановлением.

При отсутствии поступивших поправок, на голосование ставится вопрос о принятии проекта в целом.

После принятия проекта за основу рассматриваются поправки включенные в таблицы поправок, рекомендованных комитетом к принятию, отклонению, поправки, решение по которым комитетом не принято, а также письменные поправки, внесенные при рассмотрении проекта во втором чтении до принятия его в целом.

³⁵Постановление о Регламенте Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18. С.29.

Первыми рассматриваются поправки, одобренные комитетом и внесенные в текст проекта, потом поправки, рекомендуемые комитетом к отклонению, далее на голосование ставится предложение о принятии каждой поправки, по которой комитетом решение не принято.

Решения по поправкам принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов при рассмотрении законопроектов и большинством от числа избранных депутатов при рассмотрении проектов постановлений Законодательного Собрания.³⁶

На любой стадии рассмотрения до начала процедуры голосования по поправкам ее автор вправе снять поправку с рассмотрения.

После рассмотрения поправок на голосование ставится весь проект в целом либо вопрос о принятии его во втором чтении в случае принятия решения о его рассмотрении более чем в двух чтениях. Законопроект считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов, проект постановления Законодательного Собрания - более половины от числа избранных депутатов.

Если по итогам голосования проект не набрал необходимого числа голосов, он возвращается на доработку в ответственный комитет, данное решение оформляется постановлением

После повторного рассмотрения доработанного проекта во втором чтении на голосование ставится предложение о принятии законопроекта. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, проект считается отклоненным и работа над ним прекращается.

Третье чтение заключается в том что проект направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий, противоречий законодательству Российской Федерации или области, установления правильной взаимосвязи статей и лингвистической правки. После устранения комитетом указанных недостатков проект вносится на рассмотрение в Законода-

³⁶Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) //Амурская правда. 1995. № 296.

тельного Собрания.

Третье чтение начинается с выступления председатель комитета, который докладывает о недостатках проекта и способах их устранения, после чего подготовленный комитетом проект ставится на голосование для принятия его в целом. Важная особенность в третьем чтении - это отсутствие обсуждения проекта, так же при рассмотрении законопроекта не допускается внесение в него поправок.

Законопроект считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов, проект постановления Законодательного Собрания - более половины от числа избранных депутатов. Проект, не принятый в третьем чтении, считается отклоненным, и работа над ним прекращается, решение оформляется постановлением.

Результатом проведения всех чтений законопроекта является его общая оценка; оценка правильности и необходимости отдельных частей законопроекта (начиная с его названия и заканчивая заключительными положениями); совершенствование законопроекта с учетом внесенных по нему в процессе обсуждения поправок (исправление, дополнение текста законопроекта, ликвидация всевозможных пробелов и упущений).³⁷

Прохождение законопроекта через ряд чтений дает возможность более основательно организовать его рассмотрение в Законодательном Собрании. Неоднократное голосование по проекту на разных заседаниях создает условия для его детального изучения и максимально полного учета высказанных по нему замечаний, предложений.

2.3 Принятие Законодательным Собранием Амурской области нормативных правовых актов

Закон считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов, Устав (основной Закон) Амурской области, изменения к нему, принимается голосованием не менее 2/3 депутатов, Поста-

³⁷Постановление о Регламенте Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18. С.29.

новления Законодательного Собрания принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов кроме случаев, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».³⁸

Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением Законодательного Собрания.

Принятый закон с текстом и постановление Законодательного Собрания о его принятии в десятидневный срок после дня его принятия направляется губернатору области для обнародования.³⁹

Губернатор Амурской области в течение четырнадцати календарных дней с момента поступления подписывает принятый закон и обнародует его вместе с постановлением Законодательного Собрания о принятии данного закона либо отклоняет закон и возвращает его в Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений. В мотивированном обосновании губернатора области об отклонении закона предлагается новая редакция закона либо текст изменений отдельных его разделов, глав, статей и их частей и пунктов по форме, установленной настоящим Регламентом.

Глава региона вправе отклонить переданный ему закон субъекта Федерации (использовать право «вето»).

И.В. Лобанов называет право «вето» проявлением системы «сдержек и противовесов», а также контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации и предлагает рассматривать данное право в качестве определенной контрольной функции губернатора, который, по аналогии с Президентом Российской Федерации, должен выступать гарантом законности во вве-

³⁸Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008. № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // [Электронный ресурс] URL: [http://docs.cntd.ru/document / дата обращения 20.05.2019](http://docs.cntd.ru/document/дата_обращения_20.05.2019)

³⁹ Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) // Амурская правда. 1995. № 296.

ренном ему регионе⁴⁰.

Предметом повторного рассмотрения Законодательным Собранием возвращенного закона может быть только возражение Губернатора области.

В случае отклонения губернатором области закона, он может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

Процедура рассмотрения закона, отклоненного высшим должностным лицом в субъектах Федерации предполагает передачу закона на заключение в ответственный комитет, который рассматривает в течение четырнадцати дней мотивы решения высшего должностного лица области об отклонении закона.

В Законодательном Собрании Амурской области по итогам рассмотрения ответственный комитет вносит проект постановления, в котором может рекомендовать Законодательному Собранию один из следующих вариантов:

- 1) одобрить закон в редакции, предложенной губернатором области;
- 2) согласиться с отдельными изменениями закона, предложенными губернатором области;
- 3) одобрить закон в ранее принятой редакции;
- 4) создать согласительную комиссию для преодоления разногласий.

Повторное обсуждение закона, отклоненного губернатором области, начинается с выступления губернатора области или его официального представителя, затем заслушиваются заключения комитета и государственного управления аппарата Законодательного Собрания.

После окончания обсуждения на голосование первым ставится предложение о принятии закона в редакции губернатора области.

В случае если проводится голосование по отдельным разделам, главам, статьям, их частям и пунктам в редакции, предложенной губернатором области, перед голосованием каждого из предложений слово предоставляется губернатору области или его официальному представителю, а затем комитету,

⁴⁰ Лобанов, И. В. Право вето губернатора как проявление его контрольных функций по отношению к законодательному (представительному) органу субъекта Федерации. // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 157

готовившему заключение. Каждое из указанных предложений считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов.

В случае если по результатам голосования Законодательным Собранием приняты отдельные изменения, предложенные губернатором области, а ряд изменений, предложенных губернатором области, отклонен, Законодательное Собрание и губернатор области создают согласительную комиссию для преодоления разногласий.

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

Закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен губернатором области и подлежит подписанию и обнародованию в семидневный срок с момента поступления указанного закона.

Если по результатам голосования отклоненный закон не набрал необходимого числа голосов для принятия ни в редакции губернатора области, ни в редакции, ранее принятой Законодательным Собранием, закон считается отклоненным. В этом случае закон может быть направлен на доработку в согласительную комиссию либо снят с дальнейшего рассмотрения, решение оформляется постановлением.

Регламент Законодательного Собрания принимается постановлением Законодательного Собрания большинством голосов от числа избранных депутатов⁴¹.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» губернатор области вправе

⁴¹ Постановление о Регламенте Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18. С.29.

обратиться в Законодательное Собрание с предложением внести изменения в постановления Законодательного Собрания. Обращение губернатора области направляется председателю Законодательного Собрания, который определяет комитет, ответственный за рассмотрение данного вопроса. Подготовленный проект постановления и заключение комитета выносятся на заседание Законодательного Собрания⁴².

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

Порядок опубликования законов области определен в соответствующем законе Амурской области от 03.11.2009 года № 263-ОЗ « О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области»⁴³.

Законы области, принятые Законодательным Собранием, в десятидневный срок после дня их принятия направляются губернатору области для обнародования.

Областные законы подлежат подписанию и официальному опубликованию губернатором области в течение четырнадцати календарных дней с момента их поступления губернатору области из Законодательного Собрания, при этом законы области опубликовываются на официальном Интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в течение 10 дней со дня их подписания.

Согласно статье 5 областного закона 263 «О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области», официальным опубликованием законов области, иных правовых актов органов государственной власти области считается первая публикация их полного текста в областных периодических печатных изданиях, с которыми заключен договор об официальном опубликовании законов области,

⁴²Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ //Собрание законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005. С.149.

⁴³Закон Амурской области от 3.11.2009 года № 263-ОЗ « О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области» // Амурская Правда. 11.11.2009. № 208.

иных правовых актов органов государственной власти областей в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, или первое размещение (опубликование) их полного текста на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

3 ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Перспективы совершенствования законодательного процесса в Амурской области связаны с выявлением пробелов в законодательстве, совершенствовании нормативно-правовых актов на уровне субъекта и приведение в соответствие федерального и регионального законодательства.

Необходимым является решение задач по сохранению экономического потенциала Амурской области, развитию реального сектора экономики, оказанию финансовой помощи системообразующим и градообразующим предприятиям области, поддержке малого и среднего предпринимательства, реализации государственной политики в сфере занятости населения. Особенно актуальным это является для тех муниципальных образований, где от финансового состояния одного предприятия зависит и поступление доходов в местный бюджет, и занятость основной части трудоспособного населения. В этом направлении задачи Законодательного Собрания заключаются в законодательном совершенствовании системы мер и механизмов, направленных на поддержку инвестиционной и инновационной деятельности, в том числе посредством обеспечения реализации приоритетных инвестиционных и инновационных проектов, строительства объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

В числе первоочередных находятся также вопросы эффективного и рационального расходования средств областного бюджета Амурской области и средств местных бюджетов, оптимизация затрат на предоставление государственных услуг, на обеспечение деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Амурской области, усиление контроля за целевым расходованием бюджетных средств.

К числу приоритетов законодательной деятельности Законодательного Собрания Амурской области на настоящем этапе также относятся законодательное регулирование в сфере дальнейшей реализации административной реформы и в сфере противодействия коррупции.

Актуальным является мониторинг областного законодательства, в том числе с целью оценки эффективности применения областных законодательных актов, в первую очередь, в сферах социальной поддержки населения и социально-экономического развития Амурской области, их влияния на повышение уровня и качества жизни населения, эффективность функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления Амурской области. Приоритетными задачами Законодательного Собрания должны стать анализ причин неисполнения областных законов и совершенствование форм контроля за их исполнением как неотъемлемого элемента законотворческой деятельности.

Другой приоритетной задачей Законодательного собрания на ближайшую перспективу является достижение доступности источников права для населения области, обеспечение обратной связи при реализации законов. Областное законодательство должно стать более близким к реальным потребностям граждан, все его ресурсы должны быть направлены на повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и создание благоприятных условий для развития экономики области и социального благополучия ее населения.

В ходе работы над дипломом мною были выявлены следующие проблемы в законодательстве:

1. Отсутствие официального нормативного закрепленного определения «законодательная инициатива», не урегулированность вопроса контроль порядка сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы и перечня граждан которые могут осуществление народной правотворческой инициативой для реализации своего права.

2. Отсутствие критериев в вопросе альтернативного рассмотрения проектов к первому и второму чтениям.

3. И последняя, но не мало важное это не корректное, завуалированное, я бы сказала даже тяжелая для понимания граждан структура Регламента Законодательного Собрания Амурской области.

Представлено это тем что в каждой главе идет дублирование предыдущих положений глав, смена сроков в процессе, отсутствие четкости в процедурах рассмотрения и принятия решения.

Предлагаю следующие пути решения:

1. Добавить в Закон Амурской области от 06.12.2016 года № 25- ОЗ «О народной правотворческой инициативе» статью о контроле за сбором подписей в поддержку осуществления народной правотворческой инициативы и статью о перечне граждан которые могут осуществлять народную правотворческую инициативу.

Так же следует определить, что предметом народной правотворческой инициативы могут выступать: 1) проект Устава (Основного Закона) Амурской области; 2) проекты решений о внесении изменений и дополнений в Устав (Основного Закона) Амурской области; 3) проекты иных правовых актов Амурской области.

2. Необходимо разработать отдельную статью 67¹в Регламенте Законодательного Собрания Амурской области посвященную «Критерием альтернативного рассмотрения проектов в первом и во втором чтениях»,предусмотрев следующие критерии:

- 1) обоснование необходимости принятия законопроекта;
- 2) информацию о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- 3) финансово – экономическое обоснование;
- 4) соответствие юридико - техническим требованиям;
- 5) направленность на социально – экономическое развитие области;
- 6) отсутствие давления авторитета партии на предложенный законопроект
- 7) обоснование выбора о принятие решения в пользу именно этого законопроекта.

Предлагаю заимствовать из Регламента Хабаровского края положение о рассмотрении проектов по одному и тому же вопросу, именуется в регламент

Законодательного Собрания Амурской области как «альтернативные» в статью 67² в следующей редакции:

1. При внесении более одного законопроекта по одному и тому же вопросу Дума рассматривает их в ходе первого чтения одновременно.

2. Первым рассматривается законопроект, зарегистрированный в Законодательное Собрание ранее. Далее рассматривается законопроект, имеющий более позднюю дату или номер регистрации.

3. Рассмотрение законопроектов проводится в порядке, предусмотренном в 73 настоящего Регламента.

4. После рассмотрения законопроектов проводится голосование о принятии в первом чтении законопроекта, который рассматривался первым.

Принятие данного законопроекта в первом чтении означает отклонение другого законопроекта.

5. В случае, если законопроект, который рассматривался первым, не наберет необходимого числа голосов депутатов Законодательного Собрания Амурской области для принятия его в первом чтении, он считается отклоненным и проводится голосование о принятии в первом чтении другого законопроекта. В случае если другой законопроект не наберет необходимого числа голосов депутатов Думы для принятия его в первом чтении, то он также считается отклоненным.

6. Решения об отклонении каждого из указанных в части 5 настоящей статьи законопроектов оформляются постановлениями Законодательного Собрания Амурской области без дополнительного голосования.

Копии данных постановлений в течение десяти рабочих дней со дня заседания Законодательного Собрания направляются субъектам права законодательной инициативы, внесшим указанные законопроекты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги в результате проведенного исследования, можно сформулировать следующие выводы:

1. Законодательный процесс - это совокупность стадий осуществления права законодательной инициативы, т.е. внесение законопроекта на рассмотрение парламента, далее рассмотрение и принятие закона в парламенте, подписание и обнародование закона компетентным органом;

2. Под «правом законодательной инициативы следует понимать возможность вносить проект на рассмотрение представительного органа власти». Право законодательной инициативы - это внесение законопроекта в законодательный орган;

3. Под стадией законодательного процесса понимают урегулированную Конституцией Российской Федерации и федеральными законами совокупность действий полномочных органов государственной власти по внесению, рассмотрению, одобрению, подписанию и опубликованию нормативного правового акта.

4. В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит: 1) депутатам, 2) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), 3) представительным органам местного самоуправления. Этот перечень является обязательным, но не исчерпывающим;

5. Круг возможных (потенциальных) субъектов права законодательной инициативы на региональном уровне достаточно широк. При этом субъект Российской Федерации вправе самостоятельно расширить и закрепить в своем ос-

новном законе (конституции или уставе) круг органов и лиц, обладающих правом законодательной инициативы, что следует из содержания ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

6. Рассмотрев в обзорном порядке специфику регионального законодательного процесса, можно прийти к выводу, что в целом его современное состояние характеризуется, во-первых, наличием достаточно развитой демократической процедуры, во-вторых, достаточно демократическим составом субъектов права законодательной инициативы, среди которых в ряде случаев выступают граждане;

7. Вместе с тем необходимо отметить, что региональный законодательный процесс нуждается в дальнейшем совершенствовании, поскольку от его эффективности напрямую зависит качество принимаемых региональных законов;

8. Основой и фундаментом государственного устройства Амурской области, формирования системы государственной власти Амурской области и организации местного самоуправления стала Конституция Российской Федерации 1993 года. За истекшее с момента ее принятия время федеральное законодательство в сфере организации государственной власти и местного самоуправления претерпевало изменения, что влекло за собой необходимость изменения и совершенствования и областного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

3 Федеральный закон от 17 июля 2009. № 172-ФЗ (ред. 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

4 Федеральный закон от 23 ноября 1995. № 174-ФЗ (ред. 10.05.2019) «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

5 Федеральный закон от 4 апреля 2005. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

6 Федеральный закон от 6 октября 2003. № 131-ФЗ (ред. 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

7 Указ Президента РФ от 10 августа 2000. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 1. – Ст. 144.

8 Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. 03.09.2018) «Устав (Основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) // Амурская правда. – 1995. – № 295.

9 Закон Амурской области от 03 декабря 2007. № 428-ОЗ (ред. 1.02.2019) «О Законодательном Собрании Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 22.11.2007) // Вестник губернатора и Правительства Амурской области. – 2007. – № 18/2. – С.101.

10 Закон Амурской области от 3.11.2009. № 263-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области» // Амурская Правда. – 2009. – № 208.

11 Закон Амурской области от 08 апреля 2009. № 191-ОЗ (ред. 01.02.2019) «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 26.03.2009) // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document> / (дата обращения 27.04.2019).

12 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008. № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2008. – № 18. – С.28.

13 Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10.

14 Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // Собрании законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 32. – Ст. 3335.

15 Постановление Законодательного Собрания Амурской области (седьмого созыва) от 27 апреля 2017. № 8/154 «Об антикоррупционной экспертизе законов области и постановлений законодательного собрания амурской

области, проектов законов области и проектов постановлений законодательного собрания амурской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 20.05.2019).

II Специальная литература

16 Абрамова, А. И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты / А.И. Абрамов // Журнал российского права. –2006. –№ 3. – С. 21.

17 Абрамова, А.И. Современный законодательный процесс РФ: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамов // Журнал российского права.– 2007. – № 2. – С. 24.

18 Абрамова, А. И. Законодательная идея и форма ее реализации / А.И. Абрамова // Журнал российского права.– 2010.– № 12.– С. 72.

19 Авакьян, С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С.А. Авакьян// Конституционное и муниципальное право. – 2006.– № 3. – С. 8-12.

20 Авакьян, С.А. Конституционное право России /С.А. Аваньян – М., 2014.– 509 с.

21 Анциферова, О.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации / О.В. Анциферова // Конституционное и муниципальное право.– 2005. – № 5.

22 Бекетова, С.М. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации в современный период / С.М. Бекетова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2013. – № 1. – С. 31.

23 Бессарабов, В.Г. Участие прокуроров субъектов Российской Федерации и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных органов субъектов Федерации / В.Г. Бессарабов., Е.А. Винокурова., А.А. Жидких // Право и политика. –2005.– № 5.

24 Бошно, С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу / С.В. Бошно // Право и образование. – 2004.– № 2. –

С. 154.

25 Вискулова, В.В. О гарантиях избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов вследствие преобразования муниципальных образований В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7. – С. 64.

26 Галоян, А.Р. Законодательство субъектов Российской Федерации о правотворческой инициативе граждан / А.Р. Галоян // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 3. – С. 29.

27 Дубов, И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования / И.А. Дубов // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 34.

28 Комаров, В.В. Народная правотворческая инициатива: история и практика регулирования в регионах / В.В. Комаров // Юрист. – 1990. – № 1. – С. 33.

29 Купин, В.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы и пути их преодоления / В.А. Купин // Конституционно – правовая реформа и региональное законодательство в РФ: М., – 1999.

30 Лобанов, И. В. Право вето губернатора как проявление его контрольных функций по отношению к законодательному (представительному) органу субъекта Федерации / И.В. Лобанов // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 151.

31 Марченко, В.В. О законодательной деятельности Амурского областного Совета народных депутатов / В.В. Марченко // Проблемы и особенности нормотворческой деятельности законодательных органов власти субъектов РФ: Материалы зонального семинара. Иркутск, – 1997.

32 Никитенко, М.Г. Правовое регулирование структурных элементов депутатских слушаний как организационной формы деятельности представительных органов / М.Г. Никитенко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – С.29.

33 Нудненко, Л.А., Попова М.А. Концепция Федерального закона «О

народной законодательной инициативе в Российской Федерации» / Л.А. Нудненко., М.А. Попова // Конституционное и муниципальное право. – 2000. – № 9. – С. 5.

34 Ныркова, Т.Ю. Избирательная система субъектов Российской Федерации: некоторые актуальные проблемы / Т.Ю. Ныркова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 12. – 22 с.

35 Пискунова, Е.А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации / Е.А. Пискунова // Современные исследования социальных проблем. – 2013. – № 9

36 Стародубцева, И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. / И.А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 28.

37 Тарасов, С.Б. Актуальные вопросы совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации / С.Б. Тарасов // Санкт.-Петербург. Учен.– 2001. Вып.7.

38 Третьякова, Е.С. Автореферат дисс. «Правовая экспертиза нормативно-правовых актов субъектов РФ» / Е.С. Третьякова // Челябинск, –2010. – С. 12.

39 Фатеев, А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: общее и особенное / А.Н. Фатеев // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М. – 2003.– С. 348

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

41 Ширяев, Е.Ю. Структура законодательного процесса / Е.Ю. Ширяев // Муниципальная власть.– 2010.– № 3.

III Правоприменительная практика

42 Постановление Конституционного Суда от 14 июля 1997. № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области // Вестник

Конституционного Суда Российской Федерации. – 1997.– № 5.

43 Постановление Конституционного Суда от 18 июля 2003. № 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26,251,253 ГПК РФ, статей 1, 21,22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.– 2003.–№7.

44 Постановление Конституционного Суда от 12 апреля 1995. № 2-П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3), 135 (часть 2) Конституции РФ // Собрании законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 16. – Ст. 1451

45 Постановление Конституционного Суда от 11 апреля 2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.– 2000. – № 4.

46 Постановление Конституционного Суда от 25 июня 2013 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», частей первой и четвертой статьи 244.1 и пункта 1 части первой статьи 244.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А.Е. Поповой» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2013. – № 26. – Ст. 3428.

47 Постановление Конституционного Суда от 27 января 2004 № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2004. –№ 5.– Ст. 403.

48 Постановление Конституционного Суда от 21 января 2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2010. – № 6.– Ст. 699

49 Постановление Конституционного Суда от 21 марта 2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства Российской Федерации». – 2007. –№ 14. – Ст. 1741.

50 Постановление Конституционного Суда от 14 июля 2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 30.– Ст. 4658.