

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации

Обучающийся

К.Л. Иванова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.Н. Станкин

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Содержание

Введение.....	3
1 Правовая основа законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.....	7
1.1 Понятие законодательного процесса и его стадии.....	7
1.2 Особенности функционирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.....	27
2 Теоретико-правовые проблемы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.....	45
2.1 Теоретические проблемы правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.....	45
2.2 Анализ проблем практической реализации законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.....	50
3 Содержание и специфика законодательного процесса в субъектах Российской Федерации на примере Самарской области.....	57
3.1 Правовая основа законодательного процесса в Самарской области.....	57
3.2 Статус субъектов законодательного процесса в Самарской области.....	67
3.3 Актуальные проблемы функционирования законодательного процесса в Самарской области.....	76
Заключение.....	82
Список используемой литературы и используемых источников.....	85

Введение

Конституция Российской Федерации – высший нормативный правовой акт Российской Федерации, который определяет основы функционирования различных государственных систем: правовой, экономической, политической, социальной.

Часть 2 статьи 5 гласит: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство» [25].

В этой связи существенное значение приобретают правовые основы и реализация законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации. Результаты данного вида правотворчества оказывают серьезное влияние на формирование правовой системы жизни общества.

Исключительно субъекты РФ осуществляют государственную власть в вопросах административно-территориального устройства субъектов, принятия и исполнения бюджета субъекта, установления местных налогов и сборов, регулирования социально-экономического развития, обеспечения деятельности органов местного самоуправления, регламентирования государственной службы в органах государственной власти субъектов и пр., занимающих важное место в деятельности правовых субъектов. Объем и разнообразие деятельности субъектов не позволяет даже законодательно закрепить исчерпывающий перечень предметов ведения субъектов РФ.

В Самарской области только за сентябрь 2021 года было принято 146 нормативных правовых актов высших органов государственной власти региона. Стремление к быстрой законодательной регламентации изменений в общественных отношениях, вновь появившихся отношений, сказывается на качестве и эффективности реализации нормативных правовых актов, системности, стабильности правовой системы, уровне правовой защиты субъектов права.

Актуальность данной темы проявляется и в том, что практика принятия нормативных правовых актов регионов свидетельствует о слабом контроле за соблюдением качества и сроков, лоббировании ведомственных интересов, недостаточно глубоком анализе планируемых инициатив. Самая популярная категория административных дел, дошедших в 2020 году до Верховного суда Российской Федерации – об оспаривании нормативных правовых актов.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере процесса принятия законов в субъектах Российской Федерации, включающего процедуры осуществления права законодательной инициативы, разработки, внесения в законодательный орган субъекта РФ, рассмотрения, обсуждения проекта нормативного акта в законодательном органе и принятия, подписания и обнародования законов субъектов Российской Федерации, взаимодействия субъектов законодательного процесса, в том числе на примере его функционирования в Самарской области.

Предмет исследования составляет законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: его правовое регулирование, особенности функционирования в субъектах, в частности, на примере Самарской области, теоретические и практические проблемы реализации процесса принятия региональных законов.

Основной целью исследования является определение содержания и внутренней сущности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, выявление его теоретической и практической основы, проведение анализа его реализации на примере Самарской области для выявления проблем регулирования, направлений их устранения и дальнейшего повышения эффективности законодательного процесса.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить сущность, правовую основу понятия «законодательный процесс», а также его стадии;
- выявить особенности реализации данного процесса на уровне субъектов

Российской Федерации;

- исследовать теоретические и практические проблемы правового регулирования законодательного процесса в субъектах;

- провести на примере Самарской области анализ законодательного процесса, определить правовой статус его субъектов, выявить актуальные проблемы функционирования законотворческого процесса в Самарской области.

Методологическую основу исследования составили общелогические методы: анализ, синтез, восхождения от абстрактного к конкретному; частнонаучные: структурно-системные методы, функционального анализа, статистический, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Исследование проведено с использованием системного подхода, позволяющего рассмотреть сущность, основу и проблемы законодательного процесса со всех сторон, комплексно.

Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, федеральные конституционные, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, регламенты законодательных органов государственной власти и Самарской области, решения судов различных инстанций, статистические исследования органов власти Российской Федерации, представленные на официальных ресурсах, составили нормативную основу проведенного исследования.

Комплекс вопросов, посвященных реализации законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации, остается актуальной проблемой отечественной науки конституционного права, в этой связи изучению данных вопросов посвящено значительное количество научных исследований: монографий, рукописей, диссертаций (Е.А. Пискунова, М.И. Айрапетян, Т.А. Золотухина, И.В. Гранкин, А.Н. Шохин; Ю.И. Анденюк, С.М. Бекетова, Л.Б. Бутханова, В.И. Захарова, И.И. Киреева, О.А. Короткова, Е-Д. С. Третьякова, Е.А. Холодилова).

Неотъемлемой частью учебных пособий, учебно-методических

материалов по конституционному праву является обозначенная тематика, в то же время по-разному освещаемая: чаще со стороны определения правового статуса региональных законодательных органов (В.И. Фадеев, О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова, М.В. Баглай, С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, О.С. Иоффе, В.С. Нерсисянц, А.Г. Самусевич, Г.Н. Комкова, А.Я. Неверов).

Следует отметить, что тема актуальна в практической деятельности служащих государственных органов, которые также в своих трудах освещают вопросы законодательного процесса в субъектах (М.М. Курманов, О.И. Краснова, А.Е. Карсанин, А.Н. Артамонов).

Научная новизна магистерской диссертации состоит в комплексном исследовании проблем и тенденций теоретической и практической правовых основ регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, его реализации на примере Самарской области, поиске направлений дальнейшего развития и повышения эффективности процесса разработки, внесения, рассмотрения, принятия и одобрения законов.

Структура магистерской диссертации обусловлена целями исследования и его задачами. Исследование включает введение, три раздела, заключение и список использованной литературы. Первый и второй раздел состоят из двух подразделов, третий – из трех.

1 Правовая основа законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

1.1 Понятие законодательного процесса и его стадии

Законодательный процесс лежит в основе государственного устройства каждого общества: закрепляет и формирует фундаментальные начала правовой системы, регламентируя общественные отношения. Вопрос о значении, содержании, сущности указанного процесса волновал законодателей и правоведов с самого зарождения государства. Так, титулы II и III книги первой Дигестов Юстиниана посвящены праву и законам, их происхождению и принятию [11, 7]. А Жан-Жак Руссо в трактате «Об общественном договоре» говорил: «Законодательная власть – это сердце Государства... Не законами живо Государство, а законодательной властью» [60, с. 275].

В интересах исследования в первую очередь необходимо определить, что представляет собой законодательный процесс. В научной литературе отсутствует единый подход в этом вопросе. Так, Е.А. Холодилова предлагает такое определение законодательного процесса: «вид правотворческого процесса, как порядок разработки, внесения, рассмотрения, принятия, обнародования федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации» [83, с. 10]. Данный подход характеризует процесс через составляющие его стадии, оставляя содержание за его рамками.

В учебнике конституционного права можно встретить следующее определение: «Законодательный процесс – форма государственной деятельности Федерального Собрания по возведению воли общества в общеобязательный закон» [24, с. 427]. В таком виде определение не применимо, поскольку обширное содержание процесса по принятию, изменению и отмене нормативных правовых актов сужается до деятельности

лишь одного законодательного органа, а работа, предшествующая его деятельности на федеральном уровне по разработке законов, законотворчество субъектов Российской Федерации остаются за рамками законодательного процесса.

Т.А. Золотухина под законотворчеством субъекта РФ понимает «деятельность компетентных органов, охватывающая процедуры по разработке и рассмотрению законопроектов, и принятию, и обнародованию законов, а также процесс принятия закона непосредственно народом (в ходе референдума)» [13]. Что интересно, выделяется отдельно на уровне определения референдум как один из видов законодательного процесса. Далее мы подробнее остановимся на содержании референдумного законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации.

Е.А. Пискунова формулирует определение таким образом: «деятельность определенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также законами субъектов РФ, их конституциями и уставами, субъектов, связанная с реализацией права законодательной инициативы, по рассмотрению, обсуждению, в том числе с привлечением общественности, принятию, подписанию и обнародованию, изменению и отмене законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации» [53, с. 19]. В таком виде определение приобретает прикладное значение, выражающее законодательный процесс через его содержание с максимально возможным отражением субъективных и объективных сторон явления.

В практической деятельности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации используется следующая трактовка: «Законодательный процесс – урегулированная правовыми нормами деятельность уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц по созданию закона» [50].

Если мы обратимся к теории права, то встретим отличную трактовку не

только определения законодательного процесса, но и другую терминологию. Так, Матузов Н.И. и Малько А.В. дают такое понимание: «Законотворчество – правотворчество высших представительных органов – парламентов, в процессе которого издаются нормативные акты высшей юридической силы – законы, принимаемые в соответствии с усложненной процедурой» [30, с. 292].

А Нерсисянц В.С. вводит понятие «правоустановления» - «это форма (и направление) государственной деятельности, связанная с официальным выражением и закреплением норм права, которые составляют нормативно-правовое содержание всех действующих источников позитивного права» [34, с. 150]. Непосредственно же к законодательному процессу он рассматривает понятие «прямого государственного нормотворчества»: «издание соответствующими государственными органами нормативно-правовых актов (законов и подзаконных нормативных актов)» [34, с. 151].

А.А. Клишас вводит понятие «правообразования», «которое отражает весь процесс формирования правовой нормы, начиная с выявления потребности в необходимости правового регулирования определенных общественных отношений, обусловленной сложившимися в обществе интересами и ценностями, формирования идеи проекта нормативного правового акта и вплоть до его создания, опубликования и вступления в законную силу» [66, с. 288]. Указанное определение ближе всего к нашему пониманию сути законодательного процесса, широко раскрывает понятие с сущностной стороны и применимо для практической работы не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

Таким образом, как в теории права, так и в конституционном праве отсутствует не просто единый подход к определению, а единый подход к сущности явления. Часть авторов рассматривает законодательный процесс исключительно с практической точки зрения, оставляя его сущность и содержание за рамками понимания [52, с. 25]. Это лишает правовое явление присущего ему смысла, сужает до механической процедуры, позволяя реализующим законодательный процесс лицам терять из виду конечную цель

своей деятельности – создание эффективных законов, максимально учитывающих интересы общества и государства.

Обратимся к содержательной стороне законодательного процесса.

«Субъектами правотворчества выступают государственные органы, негосударственные структуры (органы местного самоуправления, профсоюзы и т.п.), наделенные соответствующими полномочиями, а также граждане при принятии законов на референдумах» [30, с. 292]. В Российской Федерации участие граждан в законодательном процессе предусматривается не только в качестве участия на референдумах, Указом Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») [57] предоставлено право гражданской законодательной инициативы в регионах, а Указом Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» [70] возможность обсуждения законопроектов.

Таким образом, субъекты законодательного процесса: государственные органы, негосударственные органы, граждане.

Объектом выступают законы – «нормативные правовые акты высшей юридической силы, принятые компетентными законодательными (представительными) органами либо на референдуме в установленном порядке по наиболее важным вопросам общественной жизни» [66, с. 301].

Главной целью законодательного процесса можно обозначить возведение воли государства в общеобязательную форму нормы права, создание новых правоотношений и придание нормативного характера существующим. Здесь следует отметить, что законодательный процесс включает в себя принятие нормативных актов высшей юридической силы:

федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации.

Определяющее значение в реализации законодательного процесса имеют его принципы, которые определяют направление развития, рамки, ограничения и задачи на каком бы территориальном уровне не реализовывался законотворческий процесс: федеральном, региональном, муниципальном. Анализируя научную литературу, можно выделить следующие принципы:

- Научная обоснованность. Каждый подготовленный нормативный акт призван регулировать определенную сферу общественных отношений. Для того чтобы регулирование выполняло свое предназначение, было качественным и эффективным, в законодательном процессе должны участвовать специалисты, ученые, профессионалы в той сфере деятельности, которую законопроект призван регламентировать [84, с. 425].

- Профессионализм. Исходя из положений научной обоснованности, и разрабатывать, и принимать нормативный акт должны профессионалы, которые обладают достаточной компетенцией в разработке законопроектов, правовой культурой, пониманием и знанием правовой системы государства.

- Законность или правовая легитимность. «Смысл этого принципа состоит в том, что сама правоустановительная деятельность должна соответствовать основным требованиям права, протекать в надлежащих правовых формах и процедурах, в строгом соответствии с законодательно установленными полномочиями (компетенцией) субъектов правоустановительной деятельности» [34, с. 155]. К примеру, одним из случаев признания судом нормативного акта недействующим является нарушение порядка его принятия, правил введения в действие, порядка опубликования, о чем дается разъяснение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих

нормативными свойствами» [54].

- Демократизм. Пожалуй, наиважнейший принцип законодательного процесса, отражающий характер всего государственного устройства [92]. Соответственно, принцип «характеризует степень участия граждан в этом процессе, уровень развития процедурных норм и институтов в обществе» [30, с. 293]. Статья 1 Конституции Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию «демократическим» государством [25]. В этой связи степень участия граждан в законодательном процессе должна быть высокой, что и реализует законодатель, регламентируя институты общественной инициативы, общественного обсуждения, законодательной инициативы в регионах, создавая для них нормативную базу, информационную инфраструктуру. Примером может служить «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» [80] <https://regulation.gov.ru/projects#>, который позволяет оперативно узнать о законодательных инициативах, обсудить законопроект, оценить их влияние на общественную жизнь, а также принять участие в независимой антикоррупционной экспертизе.

- Гласность. Процесс создания нормативных актов должен быть открыт для широкой общественности, созданы условия для общественного обсуждения и своевременного опубликования, информирования всех заинтересованных лиц, законодательные процедуры должны быть прозрачны и понятны [90].

- Системность. Указанный принцип «означает плановый, целенаправленный характер правотворчества, его непротиворечивость, взаимосвязь и взаимозависимость различных стадий и элементов» [66, с. 290]. Кроме того, у каждого нормативного акта в дальнейшем должно быть свое место в общей системе права государства, согласующееся с ней. Это неотъемлемый элемент эффективной реализации правовой нормы.

Законодательный процесс – это регламентированная государством деятельность, основанная на Конституции Российской Федерации. Основными его источниками на федеральном уровне являются:

- Конституция Российской Федерации формирует основу законодательного процесса в Российской Федерации, подробно регламентирует полномочия законодательных и других органов в рамках законотворческого процесса [25].

- Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» определяет общие положения, а также «правовой статус Конституционного Суда Российской Федерации, глава XVII регламентирует рассмотрение дел о проверке конституционности проектов законов и неподписанных или необнародованных законов, инициированных по запросу Президента Российской Федерации» [79].

- Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», определяет основные сроки и порядок опубликования таких нормативных правовых актов, как: федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания. Кроме того, фиксирует положение о том, что в Российской Федерации применяются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, официально опубликованные в установленном порядке [76]. Положение реализует принцип гласности законодательного процесса.

- Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 9 наделяет прокуроров правом законодательной инициативы, возлагает полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [72]. Органы и организации прокуратуры Российской Федерации являются полноценными субъектами законодательного процесса в Российской Федерации. Действенным инструментом для устранения ошибок, допущенных при реализации законодательного процесса, является право оспаривания прокурором нормативных правовых актов в суде. Прокурорские работники

обладают профессиональными компетенциями, позволяющими выявить противоречия, пробелы и нарушения как в самих нормативных правовых актах, так и при реализации процедур их принятия.

- Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяет общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Статья 8 наделяет законодательные органы субъектов правомочием по осуществлению «законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации» [78]. Указанное положение придает им статус субъекта законодательного процесса на уровне региона Российской Федерации. Статья 9 указанного федерального закона наделяет законодательный орган правом «законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации» [37], придавая при этом ему статус субъекта законодательного процесса на уровне Российской Федерации. Кроме того, федеральный закон закрепляет общий порядок осуществления деятельности и правомочия рассматриваемых органов.

- Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляет правовые статусы сенатора и депутата законодательного органа Российской Федерации. В частности, статья 11 предоставляет сенаторам и депутатам право использования законодательной инициативы «Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним» [73].

- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: определяет порядок, принципы и субъекты антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов, которая является одним из этапов законодательного процесса [77].

- Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» реализует принципы законодательного процесса. Регламентируя порядок доступа к информации о деятельности государственных органов, перечень информации, подлежащей опубликованию, претворяет в жизнь принципы демократизма и гласности законотворческого процесса [74].

- Регламент Государственной Думы, принятый постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД «является нормативным актом, который регулирует порядок ее работы, внутреннее устройство и парламентские процедуры» [42].

- Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ, определяет вопросы внутреннего распорядка, в том числе участие Совета Федерации в законодательной деятельности [50].

Это далеко не исчерпывающий перечень нормативных актов, регулирующих законодательный процесс. Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты субъектов Российской Федерации и иные источники регламентируют отдельные вопросы и процедуры законодательного процесса [51, с. 7].

Такая разрозненность нормативного регулирования, отсутствие единого нормативного акта, закрепляющего основные положения законодательного процесса на всех этапах, терминологию, порождает множество коллизий и противоречий. Ниже мы подробнее рассмотрим данную проблему.

Законодательный процесс, как являющееся явление, состоит из нескольких этапов. Правоведы приводят различающиеся трактовки стадий законодательного процесса. Так, одна из точек зрения, выделяет восемь

стадий: «(1) законодательная инициатива и предварительное рассмотрение; (2) рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой; (3) рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой; (4) рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий; повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации; (5) повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ; (7) повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ; (8) подписание и обнародование законов Президентом РФ» [24, с. 427].

Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предлагает пять стадий законодательного процесса: «- внесение законопроекта в Государственную Думу, - рассмотрение законопроекта Государственной Думой, - рассмотрение федерального закона Советом Федерации; - подписание Президентом Российской Федерации; - официальное опубликование и вступление в силу федерального конституционного закона, федерального закона» [50]. Также выделяют дополнительные стадии в определенных случаях.

Указанные точки зрения отличаются практичностью, поскольку адаптированы непосредственно к федеральному законодательному процессу в Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, что опять же отражает законодательный процесс в узком смысле, не принимая во внимание комплекс отношений, связанных с разработкой законопроекта.

Более широкую трактовку предлагает известный ученый – правовед Нерсесянц В.С., рассматривающий пять стадий законодательного процесса:

- «1) принятие соответствующим компетентным органом (самим правоустановительным органом или субъектом правоустановительной инициативы) решения об издании определенного нормативно-правового акта;
- 2) разработка и предварительное обсуждение проекта этого акта;

- 3) рассмотрение данного проекта правоустановительным органом;
 - 4) принятие нормативно-правового акта;
 - 5) официальное опубликование принятого нормативно-правового акта»
- [34, с. 158].

Карпов Н.Н. выделяет четыре стадии: разработка закона, принятие закона, издание закона, вступление закона в силу [18, с. 7]. Однако, в данном структурировании не отражается комплекс отношений, связанных с правом законодательной и общественной инициативы, а рассмотрение законопроекта в законодательном органе лишь подразумевается на стадии принятия закона. Хотя рассмотрение проектов нормативных актов не всегда оканчивается их принятием.

В интересах достижения цели и решения задач исследования предлагаем следующее деление законодательного процесса на стадии, отталкиваясь от состояния законопроекта на каждом этапе:

- Разработка и обсуждение законопроекта: характеризующая процесс перехода от идеи к текстовому воплощению;
- Законодательная инициатива: кульминационный момент первой стадии законодательного процесса, заключающийся в окончательной подготовке «черновика» для рассмотрения законодательными органами;
- Рассмотрение и принятие закона: процесс перехода из состояния «черновика» в готовый текст нормативного акта;
- Вступление в силу нормативного акта: закрепление нормативного характера законопроекта.

Каждая из них включает в себя определенные правовые институты, которые регламентируются отдельными нормативными актами и включают различный круг субъектов данных правоотношений. Ниже рассмотрим подробнее каждую из стадий.

- Разработка и обсуждение законопроекта.

Важным аспектом данного этапа является то, что процесс разработки законопроекта, как указывалось выше, на федеральном уровне не

урегулирован. Есть лишь подзаконные нормативные акты, к примеру, постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов» от 23.03.2021, подготовленные ГД ФС РФ.

Согласимся с точкой зрения Клишаса А.А., выражающего содержание данной стадии законодательного процесса следующим образом: «Выявление потребностей в правовом регулировании, пробелов в законодательстве, мониторинг сложившейся правоприменительной практики, зарубежного опыта, выработку концепции законопроекта, его структуры, принципов, а также подготовку текста законопроекта, проведения его общественного и экспертного обсуждения, «нулевого чтения», направление на предварительное согласование в компетентные органы государственной власти» [66, с. 296].

Данный процесс можно разделить на следующие этапы:

- На первоначальном этапе должна быть выявлена проблема, тот круг общественных отношений, который надлежит урегулировать.

- Далее должна быть проведена работа по изучению установленной проблемы со всех сторон: текущего состояния нормативного регулирования указанных отношений, смежных отношений, актуальность такой регламентации, практическая реализация данных отношений в общественной жизни, правоприменительная практика, изучение опыта других стран, собственного опыта в исторической ретроспективе, в смежных и аналогичных отношениях. Содержательно описывает данный процесс Н.Н. Карпов: «творческий, мыслительный процесс, основанный на информации о текущем состоянии общественных отношений в той или иной сфере государственной или общественной жизни и идеях о необходимости совершенствования этих общественных отношений посредством их правового (дальнейшего правового) регулирования» [18, с. 7].

- Следующим этапом на основе анализа собранной информации

создается концепция законопроекта, содержащая основные положения будущего законопроекта, его цели, задачи, место в правовой системе. Качественно детализирует данный документ, для примера, статья 3 постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» [63, с. 323].

- Далее подготавливается текст законопроекта, в процессе происходят обсуждения и согласования законопроекта как публичные, так и межведомственные. Подготовка текста отдельная обширная тема исследования законодательной техники.

- Затем проводятся экспертизы, в том числе антикоррупционная, и обсуждения готового текста законопроекта.

Содержание этапов может варьироваться в зависимости от автора законодательной инициативы, от ответственного за разработку законопроекта органа и принятого в этом органе нормативного регулирования указанной процедуры, в зависимости от содержания общественных отношений, планируемых к регламентации данным проектом нормативного акта, от количества смежных связей с другими правоотношениями. Но в целом именно из указанных элементов состоит первая стадия законодательного процесса в нашем понимании.

- Законодательная инициатива. В практической реализации на федеральном уровне происходит внесение законопроекта в ГД ФС РФ. Право законодательной инициативы принадлежит «Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения» [25]. Утвержден закрытый перечень государственных органов, которые имеют право законодательной

инициативы на федеральном уровне [81, с. 21]. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее - ГД ФС РФ) отмечает, что «право законодательной инициативы реализуется при внесении в Государственную Думу Российской Федерации нижеуказанных материалов:

а) проект правового акта: федерального конституционного закона, федерального закона;

б) законопроектов о внесении изменений в действующие нормативные правовые акты Российской Федерации и законы РСФСР, или о признании этих законов утратившими силу, или о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

в) поправок к ранее поданным законопроектам» [25].

- Рассмотрение и принятие закона. Данный этап включает комплекс отношений, связанных с рассмотрением законопроекта в законодательных органах и подписанием. На федеральном уровне данная стадия выглядит следующим образом: «рассмотрение законопроектов и принятие Государственной Думой; рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой; рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий; повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации; повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ; повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ; подписание законов Президентом РФ» [24, с. 427].

Указанный процесс подробно регламентирован в статьях 104-108 Конституции Российской Федерации. Данный этап может включать проверку конституционности нормативного акта Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации. К сожалению, на 31.12.2022 нами не было найдено ни одного постановления Конституционного Суда Российской Федерации, реализующего рассматриваемую процедуру.

- Вступление в силу нормативного акта. После подписания Президентом

Российской Федерации нормативный акт должен быть опубликован и вступить в силу. Как указывалось ранее, этот этап регламентирован Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». К примеру, Федеральные конституционные законы и федеральные законы направляются для опубликования Президентом Российской Федерации, они должны быть опубликованы в течение 7 дней после их подписания в определенных, законодательно закрепленных изданиях. Вступление в силу происходит одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после их опубликования, если самими нормативными правовыми актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Наглядно рассмотреть этапы федерального законодательного процесса можно на примере Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В связи со внесением изменений в Конституцию Российской Федерации на общероссийском голосовании 01.07.2020, появилась необходимость совершенствования организации государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» требовал переработки. В этой связи Сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и Депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым был разработан проект нового федерального закона. Воспользовавшись правом законодательной инициативы, А.А. Клишас и П.В. Крашенинников 27.09.2021 внесли законопроект в Государственную Думу.

С сопроводительным письмом на имя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володина были направлены: «текст проекта, пояснительная записка к указанному

законопроекту, финансово-экономическое обоснование принятия нового федерального закона, перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона» [42] и копия документов на магнитном носителе. Законопроект зарегистрирован с присвоением № 1256381-7.

27.09.2021 Председатель Государственной Думы принимает решение о направлении законопроекта в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. 28.09.2021 названный комитет представляет законопроект для рассмотрения в Совет Государственной Думы, который рассматривает его на заседании 01.10.2021. По результатам, отраженным в протоколе от 01.10.2021 № 322, решено «направить проект Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, фракции в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для дачи заключения в Правовое управление Аппарата Государственной Думы» [42].

Кроме того, Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству становится ответственным исполнителем по данному законопроекту. В качестве соисполнителя в работе выступает Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Все подразделения и органы власти, которым направлен на рассмотрение проект федерального закона должны предоставить свои замечания в ответственного исполнителя до 31 октября 2021 года.

«2. Комитету Государственной Думы по государственному

строительству и законодательству с учетом поступивших отзывов, предложений и замечаний подготовить указанный проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой.

3. Включить указанный проект федерального закона в проект порядка работы Государственной Думы на 9 ноября 2021 года» [42].

Правительством Российской Федерации, Правовым управлением Государственной Думы указываются замечания к проекту федерального закона. По результатам доработки текста проекта федерального закона решением от 27.10.2021 ответственного комитета – Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству – законопроект представляется в новой редакции в Совет Государственной Думы, который 08.11.2021 его рассматривает и вносит на рассмотрение Государственной Думы. 09.11.2021 по результатам законопроект принят в первом чтении с поправками, которые надлежит представить до 08.12.2021.

08.12.2021 Совет Государственной Думы на заседании утверждает дополнительные таблицы поправок к законопроекту: на принятие и на отклонение и вносит законопроект на рассмотрение Государственной Думы. 09.12.2021 законопроект принят во втором чтении с поправками. Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству при подготовке законопроекта к третьему чтению вносит предложение о возвращении процедуры ко второму чтению и принятию законопроекта, что и принято Государственной Думой на заседании 14.12.2021.

14.12.2021 проект федерального закона направлен в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 15.12.2021 «законопроект направлен в комитеты (комиссии), ответственным назначен Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, соисполнителями назначены Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному

самоуправлению и делам Севера; Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам; Комитет Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности» [42]. Комитеты представляют свои заключения, равно как и Правовое управление Аппарата Совета Федерации. Поскольку рассмотрение закона Советом Федерации является обязательным, 15.12.2021 на заседании Совета Федерации закон одобрен, что отражено в постановлении Совета Федерации от 15.12.2021 № 526-СФ, и направлен Президенту Российской Федерации.

21.12.2021 федеральный закон подписан Президентом РФ и опубликован на официальном Интернет-портале. 27.12.2021 опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации, Российской газете, 28.12.2021 в Парламентской газете [42].

В рамках реализации принципа гласности, мы можем увидеть все документы, заключения, постановления, движения федерального закона, голосования, видеозаписи выступлений на заседании ГД ФС РФ, начиная от его поступления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и заканчивая его опубликованием.

Интерес представляет еще один момент при осуществлении законодательного процесса указанного закона. Законопроект направлен в законодательные органы субъектов Российской Федерации, в результате 12 законодательных органов его поддержали, 2 поддержали при условии – Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. А Государственный Совет Республики Татарстан законопроект не поддержал. Учитывая, особую значимость Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» для проводимого исследования, предлагаем остановиться на замечаниях подробнее.

По мнению Государственного Совета Республики Татарстан, законопроект отходит от установления общих принципов (основ) правового

регулирования деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, детально очерчивая положения, касающиеся формирования системы региональных государственных органов [42], что противоречит принципам федеративного государства, что отражается в следующих положениях:

- Унификация наименования должности высшего должностного лица, органов государственной власти субъекта, установление единственно возможных сроков полномочий законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и высшего должностного лица» [42].

- Предоставление безусловного права федеральным органам исполнительной власти участия в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ.

- Установление 15-дневного срока для представления субъектами Российской Федерации отзывов на проекты федеральных законов, что приведет к фактическому отстранению регионов от федерального законодательного процесса.

Нами проведен сравнительный анализ положений вступившего в силу федерального закона и законопроекта по указанным замечаниям, в результате:

- в части 4 статьи 20 кроме наименования «Глава» для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации добавлено наименование «Губернатор» и оговорка об указании соответствующего наименования в конституции (уставе) субъекта РФ;

- в окончательном варианте части 3 статьи 32 предоставлено право закреплять наименование высшего исполнительного органа субъекта РФ в конституции (уставе). В законопроекте предлагалось указывать дополнительное наименование в скобках после «Правительство»;

- изменений в часть 11 статьи 7 и часть 2 статьи 20 по сроку полномочий депутатов и высшего должностного лица субъекта РФ внесено не было – пять лет;

- в часть 3 статьи 4 внесена оговорка о праве участия федеральных

органов исполнительной власти в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [78];

- срок представления отзывов, указанных в части 2 статьи 39 и в статье 40 в федеральном законе изменен на тридцатидневный с возможным сокращением, но не менее чем до пятнадцати дней.

Подводя итог, можно отметить, что значительная часть недостатков, указанных Государственным Советом Республики Татарстан, была устранена, найден компромиссный вариант, обеспечивающий интересы федерации и региона. Это яркий пример успешной реализации законодательным органом субъекта РФ своих полномочий и участия в законодательном процессе Российской Федерации в интересах субъекта.

Таким образом, законодательный процесс является центральным звеном правовой системы государства, «которое отражает весь процесс формирования правовой нормы, начиная с выявления потребности в необходимости правового регулирования определенных общественных отношений, обусловленной сложившимися в обществе интересами и ценностями, формирования идеи проекта нормативного правового акта и вплоть до его создания, опубликования и вступления в законную силу» [66].

Ощутимое влияние на понимание процесса оказывает разрозненность нормативного регулирования и отсутствие федерального нормативного акта, закрепляющего основные термины и определения, правила, порядок и причины разработки нормативного акта.

Нами определены субъекты законодательного процесса, его объект, цели и принципы, лежащие в основе. Без научно обоснованного закона, изложенного профессионалами в соответствии с действующим законодательством и правовой системой государства на принципах

демократизма и гласности, сама основа государства будет подвергнута сомнению [93], поскольку «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [25]. На всех стадиях законодательного процесса можно отследить их применение и реализацию.

Отталкиваясь от состояния законопроекта, в интересах исследования нами выработано собственное деление на стадии законодательного процесса: разработка и обсуждение законопроекта, законодательная инициатива, рассмотрение и принятие, вступление в силу нормативного акта. Обсуждение при разработке законопроекта существенно облегчает процесс его рассмотрения и принятия в Федеральном Собрании Российской Федерации. Когда налажено эффективное взаимодействие всех заинтересованных лиц, уже при реализации права законодательной инициативы в проекте нормативного правового акта будут учтены все затронутые интересы. Обилие правовых институтов после принятия законопроекта Федеральным Собранием Российской Федерации, позволяет объединить их в отдельную стадию вступления в силу нормативного акта.

Нами рассмотрен федеральный законодательный процесс как фундаментальная основа регионального на конкретном примере прохождения Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Данный федеральный закон интересен еще и тем, что именно он является основой нормативного регулирования регионального законодательного процесса.

1.2 Особенности функционирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации по своей сути мало отличается от законодательного процесса на федеральном уровне, но, безусловно, имеет свои особенности, которые мы и рассмотрим далее.

Первое отличие, что федеральный законодательный процесс «опосредует процедуры рассмотрения и принятия федерального законодательства, то второй [законодательный процесс в субъектах РФ] представляет собой процедуру принятия законодательных актов субъектов Российской Федерации» [66, с. 299].

По составу субъектов процесс идентичен, это также государственные органы, негосударственные органы, граждане, но есть разница в круге предоставленных возможностей, которую мы рассмотрим при исследовании стадий законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации.

В процессе законодательной деятельности на уровне субъектов могут приниматься различные нормативные акты. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закрепляет следующие: конституция или устав субъекта и поправки к ним, законы субъекта и постановления законодательного органа [78].

Конституция или устав – это основной закон субъекта. Республики принимают конституции, остальные регионы – уставы. Последняя из принятых конституций – Конституция Республики Крым, принятая Государственным Советом Республики Крым 11.04.2014. По состоянию на 01.12.2022 всего насчитывается 22 конституции, из них одно - Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия. В основные законы регулярно вносятся изменения, в том числе с учетом изменений на федеральном уровне. Так, Конституционная реформа 2020 года стала толчком к изменениям в региональном законодательстве.

К примеру, в Конституцию Российской Федерации внесена норма о том, что Конституционный Суд «по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации».

Федерации» [25]. Такое изменение законодательного процесса требует внесения изменений в основные законы всех субъектов Российской Федерации.

Постановления законодательного органа субъекта принимаются по вопросам, отнесенным нормативными правовыми актами к его ведению. За 2021 год Московской городской Думой было принято 5 постановлений, за 2020 год – 3. Государственный Совет Республики Крым активнее реализует полномочия и принял за 2021 год 22 постановления, в 2020 году – 14, а при вхождении в состав Российской Федерации в 2014 году – 162 [44], что объясняется динамичным процессом по приведению законодательства субъекта в соответствие федеральному.

Касаемо принятия законов субъектов, статья 76 Конституции Российской Федерации гласит, что «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации... Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов» [25].

По данным Министерства юстиции Российской Федерации за 2021 год принято 11118 законов субъектов Российской Федерации, из них касаются конституционного строя – 417, финансов – 427, основ государственного управления - 779, в 2020 году – 10 992, касаются конституционного строя – 403, финансов - 427, основ государственного управления – 708 [44].

На уровне субъектов Российской Федерации законодательный процесс регламентируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которые получают

дальнейшее развитие в основных законах субъектов Российской Федерации, законах и регламентах законодательных органов субъектов РФ.

Статья 10 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ закрепляет открытый перечень основных субъектов, обладающих правом законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации: «депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления. 2. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, организациям, сенаторам Российской Федерации – представителям от законодательного и исполнительного органов данного субъекта Российской Федерации и иным должностным лицам, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации» [78]. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» предоставляет гражданам возможность инициировать законодательный процесс на региональном уровне. Так, если инициатива наберет «не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации» [68], она направляется в экспертную рабочую группу для подготовки экспертного заключения и решения о разработке нормативного правового акта.

На 01.02.2023 на сайте открыто голосование по 1010 инициативам всех уровней: федеральном, региональном, муниципальном, а всего их 20832. Об активности использования данного ресурса в региональном законодательном процессе можно судить по следующим данным: по всем 89 субъектам Российской Федерации открыто голосование по 73 инициативам, причем 19 из них – г. Москва, а 15 – Санкт-Петербург [57]. Отсюда следует, что количество

законодательных инициатив, инициированных гражданами с данного ресурса, стремится к нулю, сайтом пользуется ограниченное количество граждан Российской Федерации, цели вышеназванного Указа Президента РФ реализованы на минимальном уровне. Кроме того, на сайте отсутствует какая-либо статистика, кроме количества инициатив, получить сведения о количестве реализованных не представляется возможным. Представляет интерес тот факт, что на сайте подавалась инициатива о наложении на портал обязанности о предоставлении ежегодной отчетности и набрала она всего 796 голосов.

Прокуроры становятся незаменимыми субъектами законодательной инициативы. Учитывая требования, предъявляемые к работникам прокуратуры, их полномочия, опыт практической деятельности, накапливаемый в процессе работы, прокуроры обладают всем необходимым набором компетенций для реализации права законодательной инициативы. Одной из главных задач органов и организаций прокуратуры Российской Федерации является надзор за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод граждан. В процессе надзорной деятельности и участия в судебных заседаниях у них накапливается беспрецедентное количество информации обо всех пробелах законодательного регулирования общественных отношений.

Так, в июле 2022 года прокурором Орловской области внесено в рамках законодательной инициативы на рассмотрение Орловского областного Совета народных депутатов два проекта законов. Один законопроект устраняет несоответствие региональных правовых актов федеральному законодательству, а второй улучшает условия предоставления лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилищного сертификата [41]. Оба законопроекта одобрены и вступили в силу.

Право законодательной инициативы эффективно реализует прокурор Московской области: за 2020 год им внесено в Московскую областную Думу 3 законопроекта, за 2021 год – 5, за 2022 год – 3 [46]. Все нормативные правовые акты вступили в силу. Законопроекты направлены на

дополнительную защиту прав и свобод граждан: права детей-сирот, граждан, пострадавших вследствие неисполнения застройщиками обязательств по строительству многоквартирных домов, доступность бесплатной юридической помощи. Особенного внимания заслуживают два законопроекта: «О запрете на территории Московской области розничной продажи несовершеннолетним товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, для личных и бытовых нужд граждан и вовлечения несовершеннолетних в процесс употребления сжиженного углеводородного газа», «О внесении изменения в Закон Московской области «Кодекс Московской области об административных правонарушениях».

По результатам анализа информации о появлении такого явления в подростковой среде, как сниффинг, при котором состояние токсического опьянения достигается путем вдыхания углеводородных сжиженных газов, что с высокой степенью вероятности приводит к летальному исходу, а также практики других субъектов Российской Федерации (Архангельская, Амурская, Владимирская, Волгоградская, Саратовская области, Республика Крым и другие) о принятии региональных законов, запрещающих розничную продажу несовершеннолетним товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ, прокуратурой Московской области разработано два законопроекта: о запрещении указанной продажи несовершеннолетним и об ответственности за такую продажу [46]. Оперативной реализацией права законодательной инициативы при появлении новых смертельно опасных увлечений повышен уровень защиты жизни и здоровья детей.

Несмотря на очевидность права законодательной инициативы прокуроров, до вступления в силу Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» прокурорам субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы предоставлялось регионами в основных законах, и не все из них такое право предоставляли.

Право законодательной инициативы представительных органов

местного самоуправления является «важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, его прав, а также эффективной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поскольку посредством законодательной инициативы в наибольшей степени учитываются интересы муниципальных образований при законодательном регулировании субъектами Российской Федерации разнообразных вопросов регионального и местного значения, совместно решаются социально-экономические, политико-правовые и иные задачи» [61, с. 18].

Местное самоуправление в Российской Федерации по общему правилу не осуществляет законодательный процесс, а реализует «самостоятельное решение населением вопросов местного значения» [25] - нормотворчество. Сама правовая основа местного самоуправления как основы конституционного строя Российской Федерации, права населения на решение вопросов местного значения и формы народовластия обосновывает включение представительных органов местного самоуправления в круг субъектов права законодательной инициативы на уровне регионов Российской Федерации [67, с. 52]. Процесс реализации полномочий органов местного самоуправления позволяет выявлять слабые места правового регулирования общественных отношений, а право законодательной инициативы становится действенным инструментом по их устранению вне пределов своих полномочий.

В Московскую Городскую Думу за 2022 год было внесено 4 законопроекта, подготовленных представительными органами местного самоуправления: Советом депутатов муниципального округа Хамовники «О внесении изменений в статьи 66 и 68.1 Закона города Москвы от 25.06.2008 № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» и статью 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», Советом депутатов муниципального округа Якиманка «О внесении изменений в статью 10 Закона города Москвы от 03.11.2004 № 70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы»,

Советом депутатов муниципального округа Гагаринский «О внесении изменений в статью 2 Закона города Москвы от 04.04.2007 № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» и «О внесении изменений в статью 2.4 Закона города Москвы от 04.04.2007 № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований». Указанные проекты касаются непосредственной реализации конституционных прав граждан. Однако, все 4 законопроекта сняты с рассмотрения.

В 2021 году в Московскую Городскую Думу также внесено 4 законопроекта, разработанных Советом депутатов муниципального округа Якиманка, и также все сняты с рассмотрения. По законопроектам дано заключение прокуратуры города Москвы о необходимости их доработки [45].

Можно отметить, что одним из принципов законодательной деятельности является профессионализм: «Успешная деятельность по созданию законов и подзаконных нормативно-правовых актов, а также по их систематизации зависит прежде всего от профессионализма участников законотворческой деятельности – лиц, участвующих в подготовке проектов нормативно-правовых актов, в их переработке, совершенствовании, систематизации, а также в принятии этих актов и их изменении» [86, с. 114]. Зачастую, не всегда на местном уровне есть возможность обладать всей полнотой информации, необходимой для подготовки эффективного закона. Именно поэтому в законодательном процессе необходимо большое количество экспертиз, согласований и утверждений с различными ведомствами и специалистами.

Рассмотрение высшего должностного лица и высшего исполнительного органа региона во взаимосвязи обусловлено полномочиями, предоставленными Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Федерации», в частности, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации «возглавляет высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или назначает и освобождает от должности председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации» [78].

В соответствии со статьей 25 указанного федерального закона «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации подписывает и обнародует законы субъекта Российской Федерации либо отклоняет законы, принятые законодательным органом субъекта Российской Федерации... вправе участвовать в работе законодательного органа субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса» [78].

Полнота власти высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа, обширная структура аппарата позволяют аккумулировать широкий спектр информации об имеющихся пробелах и недостатках правового регулирования, проводить ее структурирование и анализ, разрабатывать законы, необходимые для эффективного устранения выявленных проблем.

Если касаясь нормативного регулирования права законодательной инициативы, прохождения законопроекта в законодательных органах и дальнейшего вступления его в силу как на федеральном, так и на региональном уровне в федеральном законодательстве присутствует ясность и прозрачность, то по вопросу разработки проектов нормативных правовых актов какой-либо очевидности нет. Регламенты законодательных органов закрепляют список документов, которые должны быть представлены для рассмотрения законопроектов, а в вопросах непосредственно разработки нормативных актов используются различные внутренние правовые акты ведомств, инструкции по делопроизводству и методические рекомендации. К примеру:

- постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов»;

- приказ Министерства юстиции Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации от 10.01.2001 № 3/51 «Об утверждении методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти»;

- приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

- методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, направленные письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490.

Работу по разработке нормативных актов высшие должностные лица субъектов и высшие исполнительные органы осуществляют в соответствии с законотворческими планами на период [36, с. 201].

Интересен опыт города федерального значения Санкт-Петербурга в данном вопросе: ежегодно составляется Совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на годовой плановый период. В документе отражается наименование проекта закона Санкт-Петербурга с ответственными за его разработку лицами, предмет правового регулирования, концепция проекта закона, срок вступления в силу. В совместный план на 2021-2022 год включено 20 позиций, по 8 из которых ответственен губернатор Санкт-Петербурга. Запланированные законопроекты касаются конституционного строя, труда и

занятости населения, социального обеспечения и социального страхования, финансов, хозяйственной деятельности, природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, образования, науки, культуры, здравоохранения, правосудия [43].

Следует отметить, что согласно статье 10 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: проекты законов субъектов Российской Федерации, внесенные в законодательных орган субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке [78].

«Распоряжением Правительства Московской области от 30.12.2022 № 1459-РП утвержден план законопроектной деятельности Правительства Московской области на 2023 год, закрепляющий рабочее наименование проекта закона Московской области, срок внесения проекта закона Московской области в Московскую областную Думу, необходимость проведения оценки регулирующего воздействия, ответственного за подготовку и сопровождение проекта закона Московской области» [47].

Право законодательной инициативы, предоставленное депутатам законодательных органов субъектов Российской Федерации, определяется их статусом и сутью, осуществляемой деятельности. Именно они играют первоочередную роль в принятии законопроектов и их одобрении, и принимают на себя наибольшую ответственность за нормативно-правовое регулирование общественных отношений. «Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти наделен специальным публично – правовым статусом, определяемым как представителя всех граждан, проживающих в субъекте Российской Федерации» [82]. Федеральное и региональное законодательство определяет ограничения и требования к гражданам, являющимися депутатами. «Статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации характеризуется правовым статусом должностного лица органа

государственной власти субъекта Российской Федерации. Поэтому региональный парламентарий должен соответствовать требованиям, предъявляемым к должностному лицу органа государственной власти субъекта Российской Федерации» [82]. Депутат наделяется двойным статусом: с одной стороны, конституционно-правовым, так как представляет население и должен руководствоваться интересами граждан в своей деятельности, с другой – административно-правовым, поскольку занимает государственную должность.

Депутаты единолично, а также в составе комитетов и фракций, являются авторами подавляющего большинства инициатив, рассмотренных законодательными органами субъектов Российской Федерации. Из 26 инициатив, внесенных в Московскую Городскую Думу за 2021 год, 21 исходила от депутатов, фракций и комитетов [45].

Депутаты формируют законодательный орган субъекта Российской Федерации, а основные положения, регламентирующие его деятельность, содержатся в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», получающие свое развитие в основных законах субъектов Российской Федерации и регламентах соответствующих органов [62, с. 85].

Статья 7 указанного федерального закона гласит, что законодательный орган субъекта Российской Федерации является представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации...является постоянно действующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации. 3. Наименование законодательного органа субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации [78]. Субъектам Российской Федерации предоставлено право регламентации деятельности законодательных органов с учетом местной

специфики в основных законах не только по наименованию законодательного органа, но и по численности и кругу полномочий, не указанному в федеральном законе.

В помощь субъектам Российской Федерации разработан национальный стандарт Российской Федерации «Формирование и деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Термины и определения», утвержденный и введенный в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14.09.2017 № 1113-ст, ГОСТ Р 57667-2017.

Он устанавливает «термины и определения в области формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации» [32], рекомендованные для применения во всех видах документации «в области деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, входящих в сферу действия работ по стандартизации и/или использующих результаты этих работ» [32]. Так, стандарт определяет субъекты РФ и их статус, предметы ведения, полномочия органов государственной власти субъекта РФ, систему органов государственной власти, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, его формирование и деятельность, полномочия, конституцию (устав) субъекта РФ, закон субъекта РФ и другие термины, используемые в рассматриваемой сфере.

Законодательные органы в субъектах Российской Федерации созданы в форме: Законодательных Собраний (Калужская область, Краснодарский край, Приморский край), Собраний депутатов (Архангельская область, Псковская область), Думы (Астраханская область), Областной Думы (Белгородская область, Брянская область, Волгоградская область), Парламента (Кемеровская область, Кабардино-Балкарская Республика), Совета депутатов (Липецкая область), Городской Думы (г. Москва), областного Совета народных депутатов (Орловская область), Государственного Совета – Хасэ (Республика Адыгея), Государственного Совета (Республики Крым и Коми),

Государственного Собрания (Республики Мордовия и Марий Эл), Губернской Думы (Самарская область), Верховного Хурала (Республика Тыва) и других [39].

Наибольший интерес среди полномочий законодательных органов субъектов Российской Федерации представляют полномочия, предоставленные статьей 8 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в законодательном процессе на уровне субъектов Российской Федерации:

«- на региональные законодательные органы возложены обязанности по принятию конституции или устава субъекта Российской Федерации, а также поправок к ним, если иной порядок не установлен нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

- законодательные органы осуществляют региональное законодательное регулирование по предметам исключительного ведения субъекта и совместного с Российской Федерации ведения в пределах полномочий» [78].

Часть 2 указанной статьи детализирует определенный Конституцией Российской Федерации перечень вопросов, которые регулируются законом субъекта Российской Федерации:

- утверждаются бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении;

- «в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления» [78] на территории субъекта Российской Федерации;

- утверждается порядок осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации;

- в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах «устанавливаются, вводятся в действие (прекращают действие) налоги и сборы, определяются налоговые ставки (ставки сборов), порядок и сроки уплаты налогов, сборов, устанавливаются (отменяются) налоговые

льготы (льготы по сборам) и (или) основания и порядок их применения» [78];

- «утверждаются бюджет территориального государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации и отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации» [78];

- устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;

- утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации;

- устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации;

- устанавливаются порядок проведения выборов в законодательный орган субъекта Российской Федерации, порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации;

- устанавливается административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения;

- в пределах полномочий, определенных федеральным законом, осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации;

- регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации.

«Поступившие на рассмотрение проекты законов субъекта РФ рассматриваются не менее чем в двух чтениях, а решение о принятии или отклонении оформляется постановлением законодательного органа субъекта РФ» [78].

Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не детализирует порядок рассмотрения, принятия, обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Развитие правовых норм, закрепленных в Федеральном законе, происходит в регламенте регионального законодательного органа, которым детализируются данные стадии законодательного процесса. Подробнее данный процесс будет рассмотрен нами ниже на примере законодательного процесса Самарской области.

В общем виде на следующих этапах законодательный процесс в субъектах РФ осуществляется следующим образом.

- Поступивший законопроект регистрируется в законодательном органе с присвоением ему регистрационного номера.

- Далее он поступает председателю законодательного органа, который направляет законопроект в профильный комитет для обсуждения. Профильные комитеты создаются в соответствии со структурой регионального законодательного органа, определенной в основном законе субъекта РФ.

- При выявлении нарушений на данном этапе профильный комитет может вернуть документы субъекту законодательной инициативы для доработки.

- Проведение экспертиз, определенных регламентом законодательного органа, в том числе правовой, антикоррупционной, лингвистической. По итогам проведенных экспертиз подготавливаются заключения, при определенном количестве отрицательных заключений законопроект возвращается.

- Законопроект вносится в повестку заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации и рассматривается в первом чтении. По результатам обсуждения нормативный правовой акт может быть принят или отклонен, и работа по нему будет продолжена для устранения замечаний и

внесения предложений, решение зависит от результата голосования депутатов законодательного органа.

- Нормативный акт, по которому принято решение о дальнейшем рассмотрении, обсуждается с учетом внесенных поправок во втором чтении.

- В зависимости от закрепленной в регламенте процедуры законопроект после обсуждения всех поправок направляется на окончательное рассмотрение, либо принимается сразу во втором чтении. Кроме того, в случае внесения значительных изменений в законопроект, он может быть возвращен в предыдущее чтение.

- Принятый законодательным органом проект нормативного акта направляется высшему должностному лицу субъекта РФ, который либо подписывает и обнародует закон, либо отклоняет.

- Законодательный орган может одобрить закон в «принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов» [78]. Указанный нормативный акт отклонению высшим должностным лицом субъекта РФ не подлежит, подписывается и публикуется.

- Однако, в случае направления закона Президентом РФ в Конституционный Суд Российской Федерации для проверки конституционности обнародование исключается до вынесения решения.

- В случае положительного решения закон публикуется и вступает в силу: «Конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если федеральным законом и (или) самими конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации не установлен другой порядок вступления их в силу» [78].

Законодательный процесс на уровне субъектов Российской Федерации имеет свои характерные черты, которые мы выявили и отметили. Так, в основе нормативного регулирования Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который получает свое развитие в конституциях (уставах)

субъектов РФ. Региональное законодательство чутко реагирует на изменения в конституционных положениях и федеральном законодательстве. Конституционная реформа 2020 года дала толчок к переосмыслению всего законодательного регулирования.

Нами подробно рассмотрен перечень субъектов законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, поскольку он расширен по сравнению с федеральным и наделяет правомочием прокуроров субъектов РФ и представительные органы местного самоуправления, которые активно реализуют свое право. В противовес, организованная площадка общественной инициативы на уровне субъектов РФ результатов пока не показывает. Федеральное законодательство определяет общие положения законодательного процесса в регионах, широкий круг вопросов представлен для закрепления в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, законах и регламентах законодательных органов субъектов РФ. Нами исследован статус высших должностных лиц субъекта РФ, высших исполнительных органов субъектов РФ, депутатов законодательных органов и самого законодательного органа.

2 Теоретико-правовые проблемы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

2.1 Теоретические проблемы правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

В 2009 году на парламентском семинаре «Основные задачи и проблемы совершенствования взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе» Руководитель Аппарата Совета Федерации Владимир Свиначев заявил: «Я не преувеличиваю масштаб проблемы. Считаю, что, если нам не удастся изменить качественный уровень принимаемых законов, наша страна потеряет шанс на успешное развитие» [50]. Длительное время прошло с того момента, законодательный процесс претерпел значительные изменения, но проблема отсутствия единого подхода к пониманию основных положений законодательного процесса среди ученых – правоведов и государственных деятелей осталась.

Возвращаясь к национальному стандарту РФ «Формирование и деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Термины и определения», можно отметить, что он закрепляет определение законодательного процесса в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации как совокупность установленных действующим законодательством и регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации последовательно осуществляемых процедур регистрации проектов законов субъекта Российской Федерации, внесенных субъектами права законодательной инициативы, их предварительного рассмотрения, принятия решений о вынесении на первое чтение или о возврате внесшему лицу,

рассмотрения в первом чтении, регистрации и предварительного рассмотрения поступивших от субъектов права законодательной инициативы поправок к законопроектам, принятым в первом чтении, рассмотрения во втором чтении, рассмотрения в третьем чтении, направления на обнародование высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, повторного рассмотрения принятого закона в случае его отклонения этим лицом, а также процедуры подготовки, рассмотрения и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проектов федеральных и федеральных конституционных законов и поправок к законопроектам, принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, направления отзывов на законопроекты, готовящиеся Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации к рассмотрению. Такое определение сводит законодательный процесс к совокупности процедур, а добровольный характер применения в данном случае стагнирует ситуацию, сохраняя разрозненность сторон и позиций. Качественного изменения применяемого законодательства можно достичь только в том случае, если будет сохранен «дух законов»: «разумность, правомерность, законность и справедливость требований» [17, с. 370], как истинная цель законодательного процесса и принцип его воплощения. Указанный смысл должен быть закреплён официально законодателем как ориентир для законодательных органов субъектов Российской Федерации в реализации полномочий. О качестве принимаемых законов, являющихся отправной точкой для деятельности региональных законодателей, говорит следующее. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» полностью вступил в силу 01.01.2023, федеральным законом от 06.02.2023 № 12-ФЗ в него внесены изменения, три законодательных инициативы о внесении изменений находятся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания

Российской Федерации, еще одна инициатива отклонена ГД ФС РФ, две отозваны [42].

Идея о необходимости создания единого нормативного акта, регламентирующего основные положения законодательного процесса, давно разрабатывается в академических кругах и государственных органах. Активными сторонниками издания «закона о законах» [28] в научной среде являются А.В. Мицкевич, С.В. Поленина, И.С. Самощенко, Д.А. Ковачев, Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин, И.Ф. Казьмин, Е.А. Лукьянова, С.В. Бошно. Разработкой законопроекта такого нормативного акта занимались Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Комиссия по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, депутаты ГД ФС РФ различных созывов [42]. Весьма точно по поводу разработки такого закона высказалась Е.А. Лукьянова в статье «Закон о законах»: «Длительность разработки проекта «закона о законах» во многом обусловлена осторожностью законодателя, тщательнейшим осмыслением и проработкой таких сложных вопросов, как толкование и разъяснение нормативных правовых актов, поскольку именно эти оперативно-эффективные способы восполнения пробелов в законодательном регулировании и устранения явных негативных явлений в правоприменительной практике могут при определенных условиях привести не только к искажению, но и к полной подмене смысла законов» [29]. Еще одна проблема, которая возникает при проработке такого закона, это слишком широкий и разнородный предмет регулирования, который охватывает нормативные правовые акты, правотворчество, законодательный процесс, планирование, реализацию и много другое, что требует тщательной проработки многими субъектами законодательного процесса. Поэтому пока идея так и остается на своем уровне.

Как мы уже указывали, существует две точки зрения на понятие законодательного процесса: в широком смысле – весь процесс от создания

нормативного акта до его опубликования, в узком смысле – деятельность законодательных органов по принятию нормативного акта. Несмотря на то, что многие ученые - праведы придерживаются широкого подхода, зачастую, референдум как способ принятия нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации незаслуженно остается за рамками исследования [91].

В соответствии со ст. 3 Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. «Именно население России является основным субъектом законотворчества, и воплощение его воли в жизнь является одним из способов формулирования и определения смысла норм права, подлежащих официальному закреплению в системе нормативных правовых актов» [86, с. 238]. Одним из способов такого влияния на законодательство в субъектах Российской Федерации является право граждан на инициативу проведения референдума, закрепленное в статье 14 федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которым определяются «основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации» [75]. Референдум субъекта Российской Федерации – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Российской Федерации. Представленное федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ определение референдума уточняет и расширяет его понятие, указанное в Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»: «референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации

Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения» [71]. Соответственно, референдум состоит «в обращении непосредственно к избирателям для решения законодательного или иного вопроса» [26]. А главной его целью становится волеизъявление народа и принятие решение по какому-либо вопросу.

На референдум, проводимый субъектом Российской Федерации, могут быть вынесены вопросы, которые находятся в исключительном ведении региона или в совместном с федерацией ведении. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ закрепляет право регионов на установление в собственных законах перечня вопросов, по которым возможно проведение референдума в субъекте Российской Федерации, а также накладывает определенные ограничения на вопросы, по которым может проводиться референдум. Так, «вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. 6. Вопросы референдума субъекта Российской Федерации не должны противоречить законодательству Российской Федерации» [75]. Как недостаток можно отметить отсутствие обязательного списка вопросов регионального значения, по которым необходимо проведение референдума, что приводит к низкой практической реализации данного правового института в региональном законодательном процессе [56, с. 301].

За период с 01.01.2010 по 01.01.2023 по данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в регионах было проведено два референдума: 11.04.2010 в Республике Тыва по вопросу внесения изменений в Конституцию Республики Тыва и 10.03.2018 в Волгоградской области о необходимости внесения Волгоградской областной Думой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об исчислении времени», предусматривающего переход Волгоградской области из 2-ой часовой зоны в 3-ю часовую зону [87].

Закон Республики Тыва от 28.12.2011 № 1156ВХ-І «О референдумах в Республике Тыва» и закон Волгоградской области от 31.05.2007 № 1475-ОД «Об областном референдуме», к примеру, не содержат исчерпывающего перечня вопросов, по которым необходимо проведение референдума, ограничивая круг вопросов лишь репликой положений федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ [33, с. 237].

Референдум как способ принятия законов закреплен в нормативных правовых актах всех субъектов Российской Федерации, однако, во многих регионах до сих пор не был использован в таком качестве. Референдум, являющийся проявлением фундаментально важного принципа демократизма, на практике абсолютно не реализуется. Такое положение связано с несколькими факторами: сложность реализации референдума как законодательного процесса, реализуемого органами власти субъектов Российской Федерации; низкая активность населения, мало знакомого с процедурами, составляющими законодательный процесс на уровне субъектов Российской Федерации; прямая зависимость от расстановки политических сил, не позволяющая найти компромисс по конкретным вопросам.

2.2 Анализ проблем практической реализации законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

В исследовании мы уже обозначили ряд проблем законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации как на уровне теоретического понимания его основ, нормативного регулирования, так и на уровне практического применения составляющих законодательный процесс механизмов и процедур. Разрозненность нормативного регулирования, частичное его отсутствие, нередкое непонимание органами власти сущностных основ законодательного процесса и нормативного правового акта, в частности, отход от принципов профессионализма и научной обоснованности приводят к ошибкам в законодательном процессе [94]. В этой

связи неотъемлемой частью законодательного процесса являются механизмы, позволяющие контролировать его качество и исправлять допущенные недочеты.

Так, издан Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», которым создан «федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», ведение которого возложено на Министерство юстиции Российской Федерации [69]. В соответствии с Указом высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации обеспечивать направление в Министерство юстиции Российской Федерации копий нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации «в 7-дневный срок после дня первого официального опубликования названных актов, а также сведений об источниках их официального опубликования для включения этих актов в федеральный регистр и проведения правовой экспертизы» [35]. Указ позволяет оперативно отслеживать состояние законодательной базы субъектов РФ и устранять имеющиеся пробелы нормотворчества.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904 утверждено «Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», которое устанавливает цель ведения реестра: «обеспечение контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями и гражданами» [85].

В соответствии с указанными нормативными актами приказом Минюста

РФ от 31.05.2012 № 87 утверждены «Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [55], разъясняющие порядок проведения экспертизы, подготовки экспертного заключения по ее результатам и организации работы по приведению правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Правовая экспертиза проводится в тридцатидневный срок с момента поступления правового акта нормативного характера в Министерство юстиции Российской Федерации или его территориальный орган. Пункт 9 указанных методических рекомендаций декларирует еще одну важную цель проведения экспертизы: «в случае проведения правовой экспертизы правового акта, признающего утратившими силу другие правовые акты, приостанавливающего или продлевающего их действие, следует оценивать компетенцию органа на принятие указанного правового акта, а также возможность возникновения пробелов в правовом регулировании в результате признания утратившим силу, приостановления или продления действия правового акта» [55]. Соответственно, экспертиза также направлена на выявление пробелов правового регулирования, а также дает правовую оценку следующих положений:

«- целей и задач нормативного правового акта; - предмета его регулирования; - компетенции органа, принявшего документ; - содержащихся в нормативном правовом акте норм; - порядка принятия; - порядка обнародования (опубликования); - наличие необходимых реквизитов; - оценка соответствия нормативного правового акта требованиям юридической техники» [59, с. 195].

«Кроме того, рекомендуется изучить состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений» [55]. Методические рекомендации указывают на отсутствие закрепления на федеральном уровне правил юридической техники, в том числе юридической терминологии, и дают рекомендации по использованию правил, сложившихся

в практической деятельности.

Важными результатами деятельности Министерства юстиции Российской Федерации по правовой экспертизе законов являются:

- сбор информации по наиболее типичным ошибкам законодательного процесса субъектов Российской Федерации, позволяющей предпринимать шаги по их пресечению на федеральном уровне; - контроль за деятельностью законодательных органов регионов РФ в сфере нормативно-правового регулирования общественных отношений; - возможность приведения законов субъектов РФ в соответствие: в случае выявления противоречий федеральному законодательству, коррупциогенных факторов Министерством юстиции направляется экспертное заключение в орган государственной власти субъекта РФ, принявший правовой акт, и в прокуратуру для принятия мер реагирования.

Качественное нормативное регулирование общественных отношений имеет определяющее значение для государственного устройства. Пробелы реализации законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации приводят к нарушениям прав широкого круга граждан [58, с. 40]. Безусловное значение в данных условиях приобретает механизм, воплощающий принципы демократизма в Российской Федерации, право граждан на судебную защиту своих прав и свобод, которое гарантируется статьей 46 Конституции Российской Федерации, позволяющее оспаривать нормативные правовые акты «посредством подачи административного искового заявления, заявления о признании недействующим нормативного правового акта ..., как не соответствующего федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и в связи с этим не подлежащим применению для регулирования тех или иных общественных отношений» [54]. Глава 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (далее – КАС РФ) регламентирует производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов. В соответствии со статьей 213

КАС РФ такие дела рассматриваются с участием прокурора, также прокурор может подать соответствующий административный иск [21]. По данным портала «Судебная статистика РФ» за 2021 год судами рассмотрено 1281 дело об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов государственной власти субъектов РФ, из которых 1066 удовлетворено (83%), и 2431 дело об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, из которых 1836 удовлетворено (75%). В 2020 году 1137 дел об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов государственной власти субъектов РФ, из которых 874 удовлетворено (76%), и 2108 дел об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, из которых 1557 удовлетворено (73%) [64]. Если мы обратимся к статистике Верховного Суда, то за 2021 год Судебной коллегией по административным делам по первой инстанции окончено производство по 266 административным делам, 186 из которых – об оспаривании нормативных правовых актов и актов, обладающих нормативными свойствами [40].

Третий механизм – это полномочия, предоставленные прокурорам Российской Федерации. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2021 год в порядке гражданского и административного судопроизводства направлено 410 899 исковых заявления, 358 006 из них удовлетворено или прекращено ввиду добровольного удовлетворения требования прокурора. Кроме того, обеспечено участие в рассмотрении 305 521 дел обязательной категории в гражданском и административном судопроизводстве [41]. Ярким примером является административное дело № 3а-946/2020 по заявлению прокурора Оренбургской области о признании не подлежащими применению части 1, 2 статьи 14 Закона Оренбургской области от 01 октября 2003 года № 489/55-III-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области». В частности, статья 14 предусматривала административную ответственность за нарушение утвержденных городскими округами, сельскими поселениями правил

благоустройства территорий. Прокурор в обоснование своих требований отметил, что оспариваемые положения не отвечают предъявляемым к правовой норме требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, что влечет нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом. По итогам рассмотрения дела судом принято решение об удовлетворении требований прокурора и признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу части 1, 2 статьи 14 Закона Оренбургской области от 01 октября 2003 года № 489/55-III-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» [65].

В рамках административного дела № За-665/2021 заместитель Северо-Западного транспортного прокурора обратился в Ярославский областной суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц к Правительству Ярославской области о признании недействующим нормативного правового акта как несоответствующего нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а именно, признать постановление Правительства Ярославской области от 30 апреля 2021 года № 275-п «Об открытии навигации для плавания на маломерных судах на водных объектах, расположенных на территории Ярославской области» недействующим ввиду его несоответствия приказу Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 ноября 2014 года № 453 «Об утверждении правил рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна», приказу Министерства транспорта Российской Федерации от 19 января 2018 года № 19 «Об утверждении Правил плавания судов по внутренним водным путям»; приказу МЧС России от 6 июля 2020 года № 487 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации», и не подлежащим применению для регулирования общественных отношений. Суд решил административное исковое заявление удовлетворить частично признать недействующим со дня принятия абзац третий пункта 3 постановления

Правительства Ярославской области от 30 апреля 2021 года №275-п «Об открытии навигации для плавания на маломерных судах на водных объектах, расположенных на территории Ярославской области» в той мере, в которой в указанном нормативном правовом акте не определен перечень населенных пунктов, куда осуществляется доставка людей, продуктов, почвы и медикаментов на участках водных объектов, где невозможно использование другого вида транспорта, при открытии навигации для плавания на маломерных судах с использованием двигателей [65].

Благодаря имеющимся механизмам контроля регионального законодательного процесса, возможно решить пробелы, являющиеся следствием недостаточного его качества. Значительную роль в данном случае играют правовая экспертиза и возможности судебного оспаривания нормативных правовых актов гражданами и прокуратурой Российской Федерации. Ведение федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет воплотить принципы системности и гласности законодательного процесса, соблюсти конституционность принимаемых законов и соответствие нормативным правовым актам высшей силы. Важно отметить, что элементом качества законодательного процесса является профессионализм, означающий, что разрабатывать и принимать нормативный акт должны профессионалы, которые обладают достаточной компетенцией в разработке законопроектов, правовой культурой, пониманием и знанием правовой системы государства. Поэтому определяющим вопросом становится квалификация специалистов, занимающихся разработкой нормативных актов и их рассмотрением.

3 Содержание и специфика законодательного процесса в субъектах Российской Федерации на примере Самарской области

3.1 Правовая основа законодательного процесса в Самарской области

Основными нормативными правовыми актами, регулируемыми, осуществляющийся в Самарской области законодательный процесс, являются:

- Устав Самарской области, принятый Самарской Губернской Думой 05.12.2006 № 179-ГД. Он является основным законом Самарской области, закрепляет фундаментальные правовые основы региона, организацию социальной политики, базис экономической и финансовой сферы, устанавливает административно-территориальное устройство Самарской области, фиксирует организацию государственной власти, местного самоуправления и правоохранительной деятельности, определяет процедуры законодательного процесса. Все принимаемые на территории Самарской области правовые акты, имеющие нормативный характер, развивают положения Устава Самарской области и принимаются в соответствии с ним.

Статьи 12, 18 Устава устанавливают запрет на издание законов и иных нормативных правовых актов, «ущемляющих и ограничивающих законные права и свободы граждан, и на применение не приведенных в соответствие федеральному законодательству нормативных правовых актов Самарской области» [38].

Самостоятельное регулирование Самарская область осуществляет по следующим вопросам:

«1) принятие и изменение Устава Самарской области, законов Самарской области, иных нормативных правовых актов Самарской области, контроль за их соблюдением;

2) защита прав и законных интересов Самарской области;

3) административно-территориальное устройство Самарской области;

4) определение политики Самарской области в сфере государственного, экономического и социального развития Самарской области;

5) бюджет Самарской области, налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Самарской области;

6) управление и распоряжение собственностью Самарской области, а также федеральной собственностью, переданной в управление Самарской области в соответствии с федеральным законодательством;

7) установление системы органов государственной власти Самарской области и их формирование в соответствии с федеральным законодательством;

8) награды и почетные звания Самарской области, государственные символы Самарской области;

9) осуществление связей с субъектами Российской Федерации, участие в деятельности межрегиональных организаций в пределах, установленных федеральным законодательством;

10) осуществление международных и внешнеэкономических связей, а также участие в деятельности международных организаций в пределах, установленных федеральным законодательством;

11) иные вопросы, не отнесенные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к ведению Российской Федерации, к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» [38].

Таким образом, перечень вопросов, отнесенных к компетенции Самарской области, остается открытым для решения возможных пробелов и коллизий законодательного регулирования. Кроме того, по предметам совместного ведения федерации и региона до принятия федеральных законов и других нормативных правовых актов Самарская область вправе осуществлять собственное регулирование, при условии дальнейшего приведения законодательства в соответствие с вновь изданными федеральными актами.

Важно отметить, что после принятия федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в Устав были внесены изменения от 31.05.2022 № 54-ГД для приведения его в соответствии с вышеуказанным федеральным законом в части организации системы публичной власти в Самарской области.

В практике Верховного Суда Российской Федерации за последние 30 лет рассматривалось три дела касательно Устава Самарской области. Так, дело № 46-Г02-26 о признании недействующим и не подлежащим применению Закона, принятого Самарской Губернской Думой 25.06.2002 «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Самарской области, Закон Самарской области «О Самарской Губернской Думе»», в котором заявители обратились в суд с жалобами в связи с нарушением регламента принятия Закона, Устава Самарской области. По делу вынесено определение от 27.12.2002, удовлетворяющее требования заявителей о признании недействующим и не подлежащим применению с момента вынесения решения Закон Самарской области от 25.06.2002 «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Самарской области, Закон Самарской области «О Самарской Губернской Думе».

В деле № 46-Г03-10 рассматривалась кассационная жалоба Самарской Губернской Думы, губернатора Самарской области на решение Самарского областного суда от 31.03.2003, удовлетворяющего заявления прокурора Самарской области о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими преамбулы и статей 9, 10, 11, ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 91, пп. «б» п. 2 ст. 31, п. «д» ст. 96, ч. 1 ст. 97, ст. 120 Устава (Основного закона) Самарской области в связи с их противоречием Конституции и федеральным законам Российской Федерации. Решение Самарского областного суда от 31.03.2003 было оставлено без изменений определением Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2003.

Дело № 46-Г03-16 также рассматривало кассационную жалобу Губернатора и Самарской Губернской Думы на решение Самарского

областного суда от 07.07.2003, удовлетворяющего заявление прокурора Самарской области о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими положений Устава Самарской области от 28.12.1995 в редакции от 04.04.2003, касающихся избрания вице-губернатора Самарской области и осуществления им полномочий. Определением от 25.09.2003 решение Самарского областного суда от 07.07.2003 было отменено, а производство по делу прекращено в связи с тем, что данный вопрос подлежит рассмотрению в порядке конституционного судопроизводства [88].

Одной из причин разработки Устава Самарской области, принятого Самарской Губернской Думой 05.12.2006 № 179-ГД, стало многочисленное количество поправок, внесенных в прежний Устав, а также значительное количество несоответствий Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, о чем свидетельствуют вышерассмотренные дела Верховного Суда Российской Федерации.

- Закон Самарской области от 28.01.2003 № 4-ГД «О статусе депутата Самарской Губернской Думы», определяющий права и обязанности депутата и устанавливающий условия и гарантии осуществления депутатской деятельности. За 2022 год в Закон внесено значительное количество изменений: от 11.02.2022 № 19-ГД, от 14.04.2022 № 35-ГД, от 27.05.2022 № 53-ГД, от 23.12.2022 № 135-ГД, что объясняется приведением регионального законодательства в соответствие федеральному.

- Закон Самарской области от 26.06.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области» «определяет понятие нормативного правового акта Самарской области, устанавливает систему нормативных правовых актов Самарской области, определяет виды нормативных правовых актов Самарской области, регулирует вопросы, связанные с принятием и действием нормативных правовых актов Самарской области, а также определяет способы их учета и систематизации» [88].

- Закон от 25.11.2003 № 116-ГД «О референдуме Самарской области»

определяет общие положения проведения референдума, а также его организационные основы.

- Закон от 24.02.2009 № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области» определяет задачи, принципа, основные направления и формы противодействия коррупции в Самарской области. Одной из мер предупреждения коррупционных правонарушений установлено «проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Самарской области и их проектов» [88].

- Закон от 26.09.2000 № 38-ГД «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области» определяет процедуры разработки и внесения в Самарскую Губернскую Думу проектов законов, их рассмотрения и принятия.

- Закон от 10.05.1995 № 3-ГД «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области» устанавливает порядок опубликования и вступления в силу законов Самарской области, а также других нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также права и обязанности юридических лиц.

- Закон от 24.04.2007 № 32-ГД «О Самарской Губернской Думе» определяет организацию деятельности Самарской Губернской Думы, ее правовой статус и порядок работы.

Также отдельные вопросы осуществления законодательного процесса регламентируются: Законом от 31.12.2009 152-ГД «О предоставлении информации о деятельности государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области», постановлениями Самарской Губернской Думы от 25.11.2003 № 840 «О регламенте Самарской Губернской Думы», от 27.05.2014 № 934 «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов законов Самарской области и проектов постановлений Самарской Губернской Думы, экспертизы и оценки фактического воздействия законов Самарской области и постановлений Самарской Губернской Думы», от 26.01.2010 № 1375 «Об

информации о деятельности Самарской Губернской Думы, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети Интернет», от 24.11.2009 № 1303 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Самарской Губернской Думы, их проектов, а также проведения анализа законов Самарской области и постановлений Самарской Губернской Думы, их проектов с целью выявления в них коррупциогенных факторов» [48].

Закон Самарской области от 26.09.2000 № 38-ГД «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области» определяет этапы законотворческой деятельности, включающие планирование, разработку и оформление законопроекта, его направление для подготовки заключения Губернатору Самарской области в определенных случаях, официальное внесение законопроекта с использованием права законодательной инициативы в Самарскую Губернскую Думу, предварительное обсуждение законопроекта, его рассмотрение и принятие Думой, обнародование закона и вступление в силу [88]. Официально вносить проект или поправки к проекту закона в Самарскую Губернскую Думу могут субъекты законодательной инициативы, которые можно сформировать в следующие шесть групп:

- законодательный орган региона: Самарская Губернская Дума, в том числе депутаты, депутатские группы и фракции, постоянные комитеты и комиссии, Совет Думы, общественный молодежный парламент;

- Высшее должностное лицо и высший исполнительный орган власти, к которым относятся Губернатор и Правительство;

- следующую группу составляют органы местного самоуправления Самарской области: главы муниципальных образований, представительные органы местного самоуправления муниципальных образований, Ассоциация «Совет муниципальных образований Самарской области»;

- из числа судебных органов правом законодательной инициативы обладают: Самарский областной суд, Арбитражный суд области;

- иные органы власти: прокурор Самарской области, сенаторы Российской Федерации – представители от Самарской области, Избирательная

комиссия Самарской области, Счетная палата Самарской области, Уполномоченный по правам человека в Самарской области;

- региональные общественные объединения, зарегистрированные на территории Самарской области, общественная палата области.

Субъекты, у которых отсутствует право законодательной инициативы, могут разрабатывать законопроекты и передавать субъектам, обладающим указанным правом, для рассмотрения и отклонения или внесения в Самарскую Губернскую Думу. Губернатор области обладает правом рассмотрения Думой, внесенных им законопроектов, в первоочередном порядке. Дума принимает Устав Самарской области, поправки к нему, законы, носящие нормативный характер, причем законы не могут противоречить Уставу.

При внесении законопроекта в Самарскую Губернскую Думу с сопроводительным письмом представляются следующие документы:

«текст проекта; пояснительная записка; справка о состоянии федерального и областного законодательства в данной сфере правового регулирования; перечень нормативных актов, которые требуют отмены, изменения или дополнения в связи с принятием нормативного правового акта; финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта, который требует материальных затрат); перечень нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного проекта; проект постановления Думы о принятии проекта; решение с указанием официального представителя субъекта права законодательной инициативы (в случае внесения проекта субъектом права законодательной инициативы – коллегиальным органом); решение с указанием официального представителя регионального общественного объединения (в случае внесения проекта субъектом права законодательной инициативы – региональным общественным объединением, зарегистрированным в установленном законом порядке на территории Самарской области; иные документы в случаях, предусмотренных законами Самарской области» [88].

Далее возможно проведение «предварительного обсуждения

законопроекта на открытом обсуждении через средства массовой информации, на думских слушаниях или рассмотрении на заседаниях рабочих групп, постоянных комитетов Самарской Губернской Думы» [88]. При подготовке законопроекта к рассмотрению председатель Думы направляет законопроект в постоянный комитет Думы, который назначается ответственным по законопроекту, возможно также создание рабочих групп по данному вопросу. Для принятия эффективного решения по внесенному законопроекту ответственный комитет имеет возможность направить его для экспертизы и подготовки заключения «Губернатору Самарской области, профильным федеральным органам государственной власти или органам Самарской области, общественным объединениям, имеющим опыт в рассматриваемых правовых отношениях, правоприменителям» [88], в органы местного самоуправления для направления предложений и замечаний, в общественную палату для проведения общественной экспертизы, в Совет некоммерческих организаций при Думе для обсуждения. Ответ должен быть представлен в СГД не позднее одного месяца.

Законопроект проходит через правовую и лингвистическую экспертизу при подготовке к рассмотрению в Думе, также возможна научная экспертиза в виде специального исследования экономического, научно-технического, экологического, научно-правового, комплексного. Законопроекты, касающиеся отдельных вопросов, подлежат дополнительной экспертизе, которую проводит разработчик. Так, законопроекты, касающиеся предпринимательской и инвестиционной деятельности изучаются на предмет необоснованного затруднения реализации указанной деятельности. В отношении законопроектов, указанных в части 2 статьи 5.1 Закона от 07.07.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области» проводится оценка регулирующего воздействия», а указанные в части 4 статьи 5.1 указанного Закона оценке фактического воздействия.

Антикоррупционная экспертиза законов и их проектов проводится в соответствии с Законом от 10.03.2009 № 23-ГД «О противодействии

коррупции в Самарской области» Губернатором и Думой в течение 30 дней. Возможно проведение независимой антикоррупционной экспертизы. Кроме того, в течение 7 дней после подписания законы направляются в прокуратуру Самарской области для изучения и проведения антикоррупционной экспертизы. Ответственный комитет собирает все заключения, поправки и замечания к законопроекту и в виде таблицы направляет субъекту законодательной инициативы для доработки проекта закона к первому чтению. Исполнитель законопроекта готовит мотивированное заключение и таблицу для обоснования принятия или отклонения замечаний и предложений в течение трех месяцев. Доработанный проект рассматривается ответственным комитетом, на котором принимается решение о рекомендации принять проект в первом чтении, принять законопроект одновременно в первом и втором чтении, отклонить или приостановить. Следует отметить, что на всех этапах законодательного процесса Самарской области законопроект рассматривается в связи с изменяемыми им нормативными правовыми актами. Так, в случае обжалования в судебном порядке изменяемого законопроектом регионального нормативного правового акта рассмотрение проекта закона может быть приостановлено. Также все этапы рассмотрения и принятия законопроекта осуществляются открыто и прозрачно, реализуя принципы гласности законодательного процесса Самарской области.

Подготовленный к первому чтению проект направляется председателю Самарской Губернской Думы для внесения на рассмотрение. Устав Самарской области, законы, вносящие в него изменения, принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов, законы принимаются большинством голосов и рассматриваются не менее чем в двух чтениях. В первом чтении принимается решение о принятии законопроекта в первом чтении, либо его отклонении. Перед вторым чтением в законопроект вносятся дополнительные поправки, которые оформляются в виде таблицы, проект вместе с таблицей поправок выносятся председателем Думы на второе чтение, на котором по результатам голосования по поправкам законопроект либо

принимается, либо повторно рассматривается во втором чтении, на котором или принимается, или отклоняется. В течение 5 дней закон Самарской области направляется Губернатору для подписания и опубликования, в течение 14 дней закон им обнародуется или отклоняется. В этом случае закон повторно рассматривается Самарской Губернской Думой, а для преодоления разногласий между Думой и Губернатором возможно создание согласительной комиссии.

Закон от 10.05.1995 № 3-ГД «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области» запрещает применение не опубликованных законов. Так, Губернатор Самарской области направляет на официальное опубликование законы Самарской области в газетах «Волжская коммуна», «Российская газета», на «Официальном интернет-портале правовой информации», официальном сайте Правительства, «Губернском информационном бюллетене», размещаются в эталонном банке данных правовой информации «Законодательство России». Как мы указывали выше, законы со всеми необходимыми учетными данными направляются в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области, в том числе для ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и подготовки заключения. «Вступление в силу законов Самарской области происходит по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если не установлен другой порядок вступления их в силу» [88].

Нами рассмотрена правовая основа реализации законодательного процесса в Самарской области, основные региональные нормативные правовые акты его регламентирующие. На основе анализа регионального законодательства составлена общая схема практического воплощения законодательного процесса в Самарской области, определен перечень его основных субъектов, чьи цели, задачи и полномочия мы рассмотрим далее.

3.2 Статус субъектов законодательного процесса в Самарской области

К основным субъектам, реализующим законодательный процесс в Самарской области относятся:

- Самарская Губернская Дума и ее депутаты, правовой статус которых регламентируется Законами от 24.04.2007 № 32-ГД «О Самарской Губернской Думе», от 28.01.2003 № 4-ГД «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» и постановлением Самарской Губернской Думы от 25.11.2003 № 840 «О регламенте Самарской Губернской Думы» имеют определяющее значение в реализации законодательного процесса в Самарской области. Процесс прохождения законопроекта через Самарскую Губернскую Думу, его принятие или отклонение, качество проработки текста закона, ответственность и порядочность депутатов в выполнении своих обязанностей напрямую влияют на общественные отношения.

Самарская Губернская Дума седьмого созыва осуществляет свою деятельность в составе 50 депутатов, 11 комитетов, 5 фракций политических партий.

В 2021 году основная цель законодательного процесса в Самарской области была направлена на приведение региональной нормативной правовой базы в соответствие с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФЗК «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»; приведению областных законов в соответствие с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступившим в силу 01.07.2021. В 2022 году - в приведении региональной нормативной правовой базы в соответствие с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», пакетом федеральных

актов по реализации мер поддержки антисанкционного плана, а также мобилизованным гражданам и их семьям. В числе основных задач остаются вопросы законности проектов нормативных правовых актов, связанных с реализацией национальных проектов.

Согласно ежегодным отчетам Самарской Губернской Думы в 2022 году было принято 128 законов, из которых 12 – базовые, устанавливающие новое правовое регулирование, в 2021 году принято 130 законов, из которых 13 – базовые. В 2022 году внесено 157 проектов законов, 80 из которых комитетами Думы, фракциями и депутатами, в 2021 внесено 139 законопроектов при использовании права законодательной инициативы, 80 из них структурными подразделениями Самарской Губернской Думы [40]. В целях дальнейшего совершенствования регионального законодательства Самарская Губернская Дума проводит заседания «круглых столов», в 2022 году – 15 заседаний, в 2021 году – 12 заседаний, позволяющих обсудить актуальные вопросы состояния законодательства Самарской области [11]. Кроме того, Самарская Губернская Дума ежегодно собирает материалы, обобщает и издает доклады о практике правоприменения в субъекте, результатах работы Думы, проблемах в правовом регулировании и их возможных решениях на территории региона.

- Региональные общественные объединения, зарегистрированные на территории Самарской области, обладают правом законодательной инициативы. Так, региональная общественная организация «Союз работодателей Самарской области» в 2008 году инициировала внесение изменений в Закон «О налоге на имущество организации на территории Самарской области». Общественная организация Федерация профсоюзов Самарской области внесли 4 инициативы в Самарскую Губернскую Думу, из которых принято 2: в 2009 году принят Закон «О социальном партнерстве в Самарской области», в 2006 Закон «О Ветеранах труда Самарской области» [38].

- Сенаторы Российской Федерации – представители от Самарской области, предоставленными им правом законодательной инициативы, не

пользовались.

- Избирательная комиссия Самарской области, воспользовавшись правом законодательной инициативы, внесла в Самарскую Губернскую Думу 16 законопроектов с 2012 года, все без исключения были приняты. Законодательные инициативы касаются организации выборов и самой Комиссии [38].

- Уполномоченный по правам человека в Самарской области обладает правом законодательной инициативы. За время ведения электронной базы данных «Региональные законопроекты» Уполномоченным по правам человека в 2005 – 2022 годах внесено 8 законодательных инициатив, из которых 2 отозваны. Законы касаются внесения изменений в Законы «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области», «Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время на территории Самарской области», «Об административных правонарушениях на территории Самарской области», «О государственной гражданской службе Самарской области» [38].

- Счетной палатой Самарской области внесено 8 инициатив с 2014 по 2022 год, из которых 2 приняты, 5 отозваны и 1 с 2014 года на рассмотрении. По инициативе Счетной палаты в 2021 году внесены изменения в Законы Самарской области «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области», «О муниципальной службе в Самарской области», «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области». В 2017 году во взаимодействии прокурора области и Счетной палаты осуществлена инициатива о внесении изменений в Закон «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» [38].

- Самарский областной суд с 2002 года инициировал 10 законодательных инициатив, касающихся осуществления правосудия в Самарской области, 9 из

которых приняты. По результатам принят Закон «О порядке назначения в состав квалификационной коллегии судей Самарской области представителей общественности», внесены изменения в Законы «О судебных участках и должностях мировых судей в Самарской области», «О мировых судьях Самарской области». Таким образом, Самарским областным судом активно используется право законодательной инициативы для осуществления правового регулирования в сфере его деятельности. Важное значение имеет работа суда при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов Самарской области. Так, 10 октября 2019 года в Самарском областном суде рассмотрено административное дело № 3а-1635/2018 по административному иску заместителя прокурора Самарской области в интересах неопределенного круга лиц и Российской Федерации к Самарской Губернской Думе о признании недействующим в части Закона Самарской области от 13.04.2015 года № 37-ГД «О порядке постановки на учет граждан, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», в связи с противоречием указанного закона требованиям федерального законодательства.

По результатам рассмотрения дела административные исковые требования заместителя прокурора Самарской области полностью удовлетворены. Абзац 4 части 1 статьи 2 Закона Самарской области от 13.04.2015 года № 37-ГД признан недействующим [49].

- Общественная палата Самарской области является важнейшим элементом развития институтов гражданского общества. Приоритетным направлением ее деятельности является формирование общественного мнения и доведение его до сведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Общественная палата Самарской области внесла в Самарскую Губернскую Думу 7 законодательных инициатив с 2010 по 2022 год, из которых 5 принято. Так, внесены изменения в Законы Самарской области «Об установлении наименований органов и должностных лиц

местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области», «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области», «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области». Кроме того, по инициативе общественной палаты внесены изменения в Устав Самарской области и разработан и принят Закон «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области» [38].

Общественная палата Самарской области выполняет фундаментальную функцию по налаживанию эффективной коммуникации между органами государственной власти и гражданами Самарской области. Кроме разработки проектов нормативных правовых актов, она также отслеживает их реализацию, анализирует потребности общества и прикладывает усилия для их решения, в том числе, в правовом регулировании общественных отношений. Общественная палата Самарской области проводит общественную экспертизу законопроектов как на федеральном, так и на региональном уровне. «В 2022 году подготовлены «замечания и предложения в проекты законов Самарской области «Об охране труда в Самарской области»» и «О внесении изменений в Закон Самарской области «О социальном партнерстве в сфере труда на территории Самарской области»» [89].

- Прокуратура Самарской области. Прокурор как субъект законодательной инициативы предложил в законодательный орган 76 инициатив с 2008 года [38]. Участие прокуратуры области в законодательном процессе Самарской области реализуется в таких формах как внесение предложений в план работы Самарской Губернской Думы, внесение законопроектов в Думу, участие в рабочих группах, заседаниях комитетов, работе общественных комиссий по разработке законопроектов, их изучение, подготовка и направление замечаний и предложений (заключений) в случае

несоответствия федеральному и региональному законодательству, выявления коррупциогенных факторов и нарушений правил юридической техники, участие в заседаниях Самарской Губернской Думы и Правительства области при принятии нормативных правовых актов.

В 2021 году в соответствии со статьей 77 Устава Самарской области прокурором области в Самарскую Губернскую Думу направлено 5 законопроектов, из которых принято 3. Это:

1) Законопроект «О внесении изменения в статью 10.8 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»», разработанный в целях совершенствования норм регионального законодательства в сфере защиты прав и свобод несовершеннолетних.

2) Законопроект «О внесении изменений в статьи 22 и 26 Закона Самарской области «О жилище»», внесенный в целях улучшения правовой регламентации отношений в сфере распоряжения жилыми помещениями маневренного фонда, а также приведения законодательства области в соответствие с федеральным.

3) Законопроект «О внесении изменений в Закон Самарской области «О мерах государственной поддержки участников долевого строительства и лиц, обеспечивающих удовлетворение прав требований участников долевого строительства, на территории Самарской области»», расширяющий условия признания граждан пострадавшими от действий недобросовестного застройщика.

За 2022 год прокурором области в Самарскую Губернскую Думу совместно с органами государственной власти внесено в соответствии со статьей 77 Устава Самарской области 3 законопроекта, направленных на приведение регионального законодательства в соответствие с требованиями Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которые по итогам рассмотрения были приняты:

- Законопроект «О внесении изменений в Закон Самарской области «О статусе депутата Самарской Губернской Думы»», направленный на уточнение оснований для досрочного снятия полномочий депутата Самарской Губернской Думы, установления ответственности депутатов в случае нарушения ими ограничений и запретов, порядок применения такой ответственности.

- Законопроект «О внесении изменений в Закон Самарской области «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области»», определяющий последствия выражения недоверия Думой руководителю органа исполнительной власти, в назначении которого Дума принимала участие.

- Законопроект «О внесении изменений в Закон Самарской области «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области»», закрепляющий правовые нормы о контроле законности происхождения денежных средств, принадлежащим должностным лицам области.

Прокуратурой области налажено конструктивное взаимодействие с Самарской Губернской Думой, которое оформлено соглашением от 14.09.2022 о взаимодействии Самарской Губернской Думы и прокуратуры Самарской области по вопросам нормотворческой деятельности, мониторинга правоприменения, правового воспитания и просвещения. Взаимодействие прокуратуры Самарской области, территориального управления Министерства юстиции Российской Федерации, Ассоциации «Совет муниципальных образований Самарской области», институтов гражданского общества в сфере правотворчества осуществляется в ходе обсуждения законодательных инициатив на комитетах, рабочих группах, совещаниях Думы.

- Главы муниципальных образований и представительные органы местного самоуправления муниципальных образований играют важную роль в законодательном процессе, осуществляемом на территории Самарской области. Обладая правом законодательной инициативы в законодательном

органе субъекта Российской Федерации и широким спектром информации о проблемах, возникающих в регулировании общественных отношений, они имеют возможность улучшить жизнь на вверенных территориях. По данным Самарской Губернской Думы за 2021-2022 годы 7 инициатив было выдвинуто Главой г.о. Самары, Думой г.о. Самары и Главой г.о. Тольятти. Иные органы местного самоуправления инициативы не предлагали. Так, по инициативе муниципальных органов внесены изменения в региональное законодательство в сфере торговли, административных правонарушений и административной ответственности, разграничения полномочий между органами местного самоуправления, муниципальной службы в Самарской области [38].

Важную роль играют муниципальные органы при рассмотрении проектов региональных нормативных правовых актов, направляемых им для изучения и внесения предложений.

- Управление Министерства юстиции Российской Федерации в Самарской области осуществляет полномочия, представленные федеральными нормативными правовыми актами, рассмотренными выше. Управление обеспечивает формирование единого правового пространства в стране, регистрацию принятых в области законов, а также проведение их правовой экспертизы. Вместе с органами прокуратуры при выявлении положений, негативно отражающихся на регулировании общественных отношений, реализуются процедуры для изменения исполнителем законопроекта, либо происходит их судебное оспаривание.

- Правительство Самарской области, являясь высшим исполнительным органом государственной власти региона, обеспечивает реализацию нормативных правовых актов Российской Федерации, таких как Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, региональных нормативных актов: Устава, законов на территории Самарской области, а также обеспечивает согласованную деятельность исполнительных органов Самарской области [38]. Для решения стоящих перед правительством задач необходимо оперативно и эффективно устранять

законодательные пробелы в регулировании. За 2022 год по инициативе Правительства Самарской области внесено 42 проекта нормативных правовых актов, касающихся актуальных вопросов правового регулирования: в сфере социального обеспечения, финансов, безопасности и охраны правопорядка, местного самоуправления, строительства, жилищного законодательства, сельского хозяйства и др. В 2021 году внесено 37 инициатив по широкому кругу вопросов, из которых 36 принято.

- Губернатор руководит в Самарской области исполнительной властью, являясь высшим должностным лицом. В соответствии с Уставом представляет на рассмотрение Думы проекты законов, касающиеся бюджета [19, с. 5]. В компетенцию Губернатора входит обнародование законов, действующих на территории Самарской области, включая их подписание, отклонение в случае необходимости. Реализуя право законодательной инициативы, предоставленное федеральным законодательством, высшее должностное лицо субъекта представляет Думе проекты законов. Губернатор вправе принять участие в ее заседаниях, обладая при этом правом совещательного голоса, а также направить представителей от органов исполнительной власти региона [38]. Таким образом, Губернатор, как высшее должностное лицо, принимает самое деятельное участие в законодательном процессе Самарской области не только предлагая проекты нормативных правовых актов для принятия, но и обеспечивая взаимодействие различных органов власти и формируя стратегию развития Самарской области.

В 2022 году по инициативе Губернатора Самарской области принято 18 законов Самарской области, из них 16 о внесении изменений в действующее законодательство и 2 вновь принятых: Законы «Об особенностях предоставления некоторых мер социальной поддержки семьям граждан, призванных на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, проживающим на территории Самарской области» и «Об исполнении областного бюджета за 2021 год». В 2021 году принято 13 законов по инициативе Губернатора Самарской области [38].

3.3 Актуальные проблемы функционирования законодательного процесса в Самарской области

Проблемы, касающиеся законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации, актуальны и для Самарской области. Закон Самарской области от 25.11.2003 № 116-ГД «О референдуме Самарской области» определяет общие положения проведения референдума Самарской области, принципы его проведения, вопросы, которые возможно решить на референдуме. Отдельные главы закона посвящены организации региональными органами государственной власти референдума. В то же время информация об осуществлении областного референдума на территории Самарской области, тем более по вопросу принятия нормативных правовых актов, отсутствует.

На наш взгляд, недостаточное использование инструментов гражданского общества, привлечения граждан к участию в законодательном процессе Самарской области негативно отражается на эффективности правового регулирования. Безусловно, закрепление права законодательной инициативы за региональными общественными организациями и общественной палатой Самарской области является важной практикой воплощения принципов демократизма. Но, как показывает исследование внесенных законопроектов, общественные организации пользуются правом законодательной инициативы для решения узконаправленных вопросов, связанных с их деятельностью. Нами предполагается, что решение некоторых общественно важных вопросов правового регулирования общественных отношений актуально выносить на референдум Самарской области.

Не все субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, им пользуются. Сенаторы Российской Федерации от Самарской области, Арбитражный суд Самарской области, а также Ассоциация «Совет муниципальных образований Самарской области» законопроекты в Самарскую Губернскую Думу не вносили. Арбитражный суд Самарской

области обладает колоссальным количеством информации касаясь пробелов и коллизий правового регулирования предпринимательской и экономической деятельности, однако, не инициирует их устранение. Ассоциация «Совет муниципальных образований Самарской области» объединяет все муниципальные образования, в рамках организации имеет возможность на изучение и анализ правовых недостатков в законодательстве Самарской области в сфере местного самоуправления и проблем жителей, выявление неработающих и противоречивых законов. В этой связи важно включать в законодательный процесс всех субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, для более качественного и эффективного нормативного регулирования, подготовки реально работающих и практически применимых законов.

Прокуратура осуществляет надзор за законностью нормативных актов и соответствием их Конституции и федеральному законодательству. Для этого реализуется комплекс мер, осуществляемых как на стадии проекта нормативного правового акта, так и после их принятия. К примеру, при изменениях федерального законодательства прокуратура Самарской области направляет информацию в органы власти Самарской области о необходимости изменения региональных законов. В первом полугодии 2021 года прокуратурой области по выявленным фактам длительного неприведения нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством внесено 2 представления, по результатам рассмотрения которых 10 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. В 2022 году прокуратурой области в Губернскую Думу в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» направлено 24 информации о необходимости приведения законов области в соответствие с федеральным законодательством, в 2021 году – 35. На конец 2022 года соответствующие изменения внесены в 19 областных законов, в 2021 – в 23.

Для предупреждения принятия областными органами государственной

власти законов, вступающих в противоречие с федеральным законодательством, в 2021 году прокурорские работники приняли участие в 14 пленарных заседаниях Самарской Губернской Думы, 79 заседаниях профильных комитетов, 12 заседаниях рабочих групп, 1 семинаре-совещании, 6 общественных комиссиях, 2 круглых столах. За 2022 год прокурорские работники приняли участие в 13 пленарных заседаниях Самарской Губернской Думы, 99 заседаниях профильных комитетов, 22 заседаниях рабочих групп, 6 общественных комиссиях, в 2 заседаниях круглых столов.

В 2021 году в прокуратуру поступило и изучено 248 проектов законов, в 2020 году – 264. На 91 проект подготовлены отрицательные заключения.

Нарушения федерального законодательства выявлены в проектах актов, регулирующих правоотношения в бюджетной сфере, в сфере законодательства о государственном и муниципальном контроле, землепользования, защиты права субъектов предпринимательской деятельности, предоставления государственных услуг, в сфере природопользования, социальной поддержки и социального обслуживания, жилищного законодательства, трудовых отношений и занятости, законодательства о налогах и сборах, в сфере инвестиционной деятельности и др. Из направленного 91 заключения на законопроекты 70 учтено, 21 по состоянию на 31.12.2021 находится на рассмотрении. В 2022 году в прокуратуру поступило и изучено 236 проектов законов, на 77 из которых подготовлены отрицательные заключения.

Основными причинами нарушений федерального законодательства, выявленных в 2022 году, явилось значительное количество принятых либо вступивших в силу федеральных нормативных правовых актов, требующих ревизии региональной нормативной правовой базы. Это, в том числе, Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации», постановление

Правительства Российской Федерации от 21.09.2022 № 1666 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», пакет федеральных актов, направленных на реализацию мер поддержки антисанкционного плана и др.

Основные нарушения федерального законодательства выявлены в актах, регулирующих правоотношения в бюджетной сфере, в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения, законодательства о государственном и муниципальном контроле, защиты права субъектов предпринимательской деятельности, в сфере инвестиционной деятельности; в сфере предоставления государственных услуг, землепользования, природопользования, антикоррупционного законодательства, в сферах жилищного, трудового и законодательства о занятости населения, законодательства о налогах и сборах, в сфере природопользования, в сфере градостроительства и др. Из 77 отрицательных заключений на законопроекты 56 учтено, 21 находятся на рассмотрении.

Обобщение показывает, что основной причиной отклонения замечаний прокуратуры на проекты нормативных правовых актов с последующим удовлетворением актов прокурорского реагирования является стремление разработчиков проектов принять нормативные правовые акты в установленные федеральными актами, планами работы, указаниями руководителей органов власти области сроки в ущерб вопросам качества и проработанности их норм, соблюдения установленной федеральным законодательством процедуры принятия таких актов.

Возникают ситуации, когда принимаются и вовремя не изменяются законы Самарской области, не соответствующие федеральному законодательству, содержащие пробелы и противоречия. При таких случаях определяющее значение имеет практика оспаривания нормативных правовых актов в суде. Так, в 2020 году Самарский областным судом было рассмотрено административное дело № 3а-1499/2020 по административному исковому заявлению заместителя прокурора Самарской области, ответчиком по делу

выступила Самарская Губернская Дума. Исковые требования заключались в признании недействующим Закона от 07.02.2003 № 4-ГД «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» в отдельной его части. Истец полагает, что части 2 статьи 11 и части 1 статьи 14 Закона в редакции от 08 июля 2019 года № 85-ГД противоречат федеральному законодательству. А именно, по мнению прокурора, при установлении условий и гарантий осуществления деятельности депутатов и возложения на руководителей и должностных лиц организаций обязанности по первоочередному ответу депутатам на обращения и запросы и обязательному незамедлительному приему, региональный законодатель вышел за пределы полномочий, поскольку регулирование деятельности юридических лиц, не подведомственных Самарским органам государственной власти, является задачей федерального законодателя. По результатам рассмотрения дела суд решил административные иски удовлетворить и признать оспариваемые нормы недействующими со дня вступления решения суда в силу [49].

Положительной практикой законодательного процесса Самарской области является постоянное эффективное взаимодействие различных органов государственной власти, местного самоуправления, а также общественных организаций, профильных специалистов и экспертов. «При формировании плана работы Самарская Губернская Дума учитывает предложения, которые поступают от депутатов Самарской Губернской Думы, фракций, органов местного самоуправления, негосударственных некоммерческих организаций, заключивших Коллективный договор о взаимодействии с Самарской Губернской Думой в законодательной деятельности» [38]. Проводится работа по анализу и обобщению обращений граждан, поступивших в Самарскую Губернскую Думу и различные ведомства, по существующим проблемам законодательного регулирования.

Проанализировав законодательный процесс в Самарской области, можно отметить, что проблемы, характерные в общем для субъектов Российской Федерации, применимы и к Самарской области. Законодательство

о проведении референдумов на территории Самарской области в законодательном процессе на практике не используется. Человеческий фактор при подготовке проектов законов Самарской области, а именно желание выполнить план в срок взамен качественной проработанности норм, приводит к появлению пробелов и коллизий законодательного регулирования.

Органы власти и ряд общественных организаций активно взаимодействуют для решения общих проблем и поиска лучших путей их решения в законодательном регулировании, что играет важную роль в качестве и эффективности принимаемых законов. Ярким примером может служить решение насущных вопросов Российской Федерации в Самарской области. По объявлении мобилизации по инициативе Губернатора Самарской области принят Закон от 24.11.2022 № 116-ГД «Об особенностях предоставления некоторых мер социальной поддержки семьям граждан, призванных на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, проживающим на территории Самарской области». Внесены поправки в Закон от 13.06.2012 № 51-ГД «О бесплатной юридической помощи в Самарской области» [48] для оказания помощи мобилизованным, военнослужащим, членам их семей.

Самарская область по многим экономическим показателям даже в условиях беспрецедентного количества санкций, введенных в отношении Российской Федерации, показывает результаты выше среднероссийских значений, не последнюю роль в этом играет законодательное регулирование, оперативное изменение правового поля, качественное отслеживание возникающих проблем и решение их в законодательном процессе Самарской области. По результатам 2022 года в национальном инвестиционном рейтинге Самарская область поднялась в число первых 10-ти регионов; в рейтинге эффективности реализации промышленной политики регион на 7-м месте в стране; глубоко продуманная инновационная деятельность позволила Самарской области занять 5-е место в России [38].

Заключение

В магистерской работе нами проведено комплексное исследование теоретических и практических положений законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации. В современной юридической науке используется два подхода к пониманию содержания и сущности законодательного процесса: как процесса с момента реализации права законодательной инициативы в законодательных органах до вступления в силу нормативного правового акта и как процесса с момента «выявления потребности в необходимости правового регулирования общественных отношений до вступления в силу нормативного правового акта» [66, с. 288]. Узкий подход лишает законодательный процесс присущего ему смысла, сужает до механической процедуры, широкий подход, который отражает наш взгляд на проводимое исследование позволяет максимально учитывать интересы общества и государства, создавать эффективно работающие законы. Нами предлагается дополнить широкий подход к законодательному процессу еще одним этапом: доработка закона после вступления в силу, под которым подразумеваются механизмы, позволяющие исправить допущенные недостатки при принятии нормативного акта.

Законодательный процесс осуществляется на двух уровнях – федеральном и региональном, одинаковые по своей сути, но различающиеся по внешнему проявлению. В процессе исследования нами определены субъекты регионального законодательного процесса, его принципы, стадии, правовая основа, виды нормативных актов, являющихся итоговым результатом реализуемого процесса.

Провоцирующим изменения фактором в регламентации регионального законодательного процесса стало одобрение в 2020 году изменений в Конституцию Российской Федерации и дальнейшее развитие новых положений в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Федерации». Учитывая, что федеральное законодательство регламентирует основные положения, касающиеся регионального законодательного процесса, широкий круг полномочий для регулирования представлен регионам. Такие нормы закрепляются в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Первоочередной проблемой, выявленной нами в процессе исследования, является качество, принимаемых на региональном уровне законов. Среди возможных ее причин нами указывается отсутствие единого подхода к пониманию основных положений законодательного процесса среди ученых – правоведов и государственных деятелей, отсутствие единого федерального нормативного акта, регламентирующего основные положения законодательного процесса, который мог бы поставить точку в многочисленных дискуссиях правопонимания, неприменение референдума в качестве альтернативы классическому законодательному процессу. На наш взгляд, более частая организация региональных референдумов дала бы толчок не только для увеличения активности населения при разработке и принятии законов, но и развитию гражданского общества и его институтов.

Важнейшим элементом качества законодательного процесса является профессионализм, означающий, что разрабатывать и принимать нормативный акт должны профессионалы, которые обладают достаточной компетенцией в разработке законопроектов, правовой культурой, пониманием и знанием правовой системы государства.

Отдельно рассмотрены вопросы, посвященные механизмам устранения недостатков законодательного процесса, выразившихся во вступлении в силу некачественных и недоработанных законов. Такую работу осуществляют Президент Российской Федерации во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, суды, Министерство юстиции России и его территориальные органы. Механизмы заложены на федеральном уровне и подразумевают проверку принятых региональных законов Конституционным Судом Российской Федерации,

меры реагирования органов прокуратуры по проверке всех принятых законов субъектов Российской Федерации и правовую экспертизу, которую осуществляют территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации.

Рассмотренные теоретические и практические положения законодательного процесса проанализированы на примере Самарской области. Нами проанализирована нормативная база законодательного процесса в Самарской области, его субъекты, их полномочия и практическая деятельность.

Проблемы, характерные в общем для субъектов Российской Федерации, применимы и к Самарской области. Законодательство о проведении референдумов на территории Самарской области в законодательном процессе на практике не используется. Человеческий фактор при подготовке проектов законов Самарской области, а именно желание выполнить законотворческий план в срок взамен качественной проработанности норм, приводит к появлению пробелов и коллизий законодательного регулирования.

В Самарской области органы власти и ряд общественных организаций активно взаимодействуют для решения общих проблем и поиска лучших путей их решения в законодательном регулировании, что играет важную роль в качестве и эффективности издаваемых законов.

По многим экономическим показателям даже в условиях беспрецедентного количества санкций, введенных в отношении Российской Федерации, Самарская область показывает результаты выше среднероссийских значений, не последнюю роль в этом играет законодательное регулирование, оперативное изменение правового поля, качественное отслеживание возникающих проблем и решение их в законодательном процессе Самарской области.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российской Юридический Издательский Дом, 1999. 432 с.
2. Айрапетян М.И. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6. С. 44-46.
3. Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие: под ред. Г.Н. Комковой, Министерство образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского». – Москва: Проспект, 2015. 166 с.
4. Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://soklan.ru/library/pdf/186.pdf> (дата обращения: 13.01.2023).
5. Анисимова Е.А. Референдумный законодательный процесс субъектов Российской Федерации // Юридические исследования. 2022. № 4. С. 25-33.
6. Анциферов Н.В. Юридические обязанности субъектов законодательного процесса на федеральном уровне: подходы Конституционного суда РФ // Современное право. 2017. № 10. С. 52-56.
7. Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере субъектов федерации Южного федерального округа): автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2013. 22 с.
8. Артамонов А.Н. Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации // Правовая культура. 2012. № 2. С. 122-126.
9. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. – Москва: Юстицинформ, 2015. 187 с.

10. Бекетова, С.М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2007. 265 с.
11. Дигесты Юстиниана / Перевод с латинского; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. I. М.: Статут, 2008. 584 с.
12. Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: монография. – Москва: Юрлитинформ, 2018. 349 с.
13. Золотухина Т.А. Особенности законотворчества в субъектах РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 9. Ч. 1. С. 77-80
14. Иванова М.А. Проблемы правотворчества в субъектах Российской Федерации: учеб. пособие. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2008. 124 с.
15. Иналкаева К.С. Участие прокуратуры в законодательной деятельности // Современное право. 2019. № 11. С. 37-41.
16. Исаева К.М., Рамазанов Т.В. Реализация законодательными органами субъектов РФ права законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 1. С. 63-64.
17. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 944 с.
18. Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 231 с.
19. Карсанин А.Е. Правовое регулирование участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в законодательном процессе // Право и экономика. 2010. № 11. С. 4-6.
20. Киреев И.И. Особенности законодательного процесса в субъекте Российской Федерации (на примере г. Москвы): автореферат дис. кандидата

юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2013. 20 с.

21. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=420983&dst=101339#BQuobUT6FMASeoTb1> (дата обращения: 10.12.2022).

22. Комкова Г.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Липчанская. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. 449 с.

23. Кондратьев В.П. Теоретико-правовые проблемы законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.01. – Москва, 2005. 28 с.

24. Конституционное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под науч. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева; под общ. ред. Е.Н. Хазова, Н.М. Чепурновой, А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 583 с.

25. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=BehSbUTE15JCI1qf2&cacheid=643AEED74538F6C08308D5A610BDEEB3&mode=splus&rnd=VVgSbUTERCy7cpW81&base=LAW&n=2875&dst=1000000001#jxhSbUTi4TdpBR1S> (дата обращения: 01.04.2021).

26. Кочев В.А., Ромашов П.А. Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 45. С. 386-417.

27. Краснова О.И., Пименов Е.А. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе: вопросы теории и практики. 2010. № 8. С. 13-20.

28. Курманов М.М. Взаимоотношения законодательного органа субъекта РФ и Правительства РФ в федеральном законотворческом процессе // Право и государство: теория и практика. 2007. № 3. С. 54-58.
29. Лукьянова Е.А. «Закон о законах» // Законодательство. 1999. № 11 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3541550/chapter/d7a5c7d3cbc0b56132089a4c47d12100/> (дата обращения: 01.02.2023).
30. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 528 с.
31. Мурычев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. – Москва: НОРМА, 2011. 239 с.
32. Национальный стандарт Российской Федерации «Формирование и деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Термины и определения», утвержденный и введенный в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 сентября 2017 г. № 1113-ст, ГОСТ Р 57667-2017 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://e-ecolog.ru/docs/СабlMvffTG9WJLvqbXTfn/full> (дата обращения: 10.12.2022).
33. Неверов А.Я. Конституционное право: учебное пособие для вузов. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. 335 с.
34. Нерсесянц В.С. Теория права и государства. М.: Норма ИНФРА-М, 2013. 272 с.
35. Нормативные правовые акты в Российской Федерации. Министерство юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: http://pravo-minjust.ru/analytics_statistics (дата обращения: 12.11.2021).
36. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для вузов. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. 527 с.
37. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения:

23.04.2021).

38. Официальный интернет-портал Самарской Губернской Думы [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://samgd.ru/~portal/> (дата обращения: 15.10.2021).

39. Официальный информационный портал Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://gsrb.ru/ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

40. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://vsrf.ru/> (дата обращения: 01.02.2023).

41. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://erp.genproc.gov.ru/web/gprf> (дата обращения: 12.12.2021).

42. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 15.09.2021).

43. Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.assembly.spb.ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

44. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://pravo.minjust.ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

45. Официальный сайт Московской Городской Думы [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://duma.mos.ru/ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

46. Официальный сайт Московской областной Думы [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://www.mosoblduma.ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

47. Официальный сайт Правительства Московской области [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

48. Официальный сайт Правительства Самарской области [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://www.samregion.ru/> (дата обращения: 21.09.2021).

49. Официальный сайт Самарского областного суда [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://oblsud.sam.sudrf.ru/> (дата обращения: 20.09.2021).

50. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://council.gov.ru/?special=1> (дата обращения: 20.09.2021).

51. Парламентское право России: учебное пособие / Федеральное агентство по образованию, Уральская государственная юридическая академия; под ред. Т.М. Баженова. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2008. 277 с.

52. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. – Москва: Юриспруденция, 2017. 156 с.

53. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2015. 26 с.

54. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=ywznbUT7C67Fcr79&cacheid=108818012F03F802F49AAB89031ECB82&mode=splus&rnd=zvxnbUTftVABQG5b&base=LAW&n=314764#XF0obUTACLDOoIC2> (дата обращения: 07.01.2023).

55. Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»

[Электронный ресурс]: – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131871/ (дата обращения: 07.01.2023).

56. Реализация новелл Конституции России: вызовы и образ будущего: коллективная монография / коллектив авторов; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.В. Комаровой. – Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2021. 492 с.

57. Российская общественная инициатива [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://www.roi.ru/> (дата обращения: 05.01.2023).

58. Румянцев М.Б. Отмена правовых норм в законодательном процессе Российской Федерации как правотворческое решение // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 37-41.

59. Румянцев М.Б. Правотворчество в Российской Федерации: монография. - Чебоксары: ИД «Среда», 2019. 324 с.

60. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. - М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. 416 с.

61. Савченко Н.А. Реализация органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законотворческом процессе субъекта РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 15-19.

62. Самусевич А.Г. Конституционное право России. Организация деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ: учебное пособие. – Иркутск: Издательство Иркутского национального исследовательского технического университета, 2018. 115 с.

63. Скрябина А.В. Субъекты и стадии законодательного процесса // Образование и наука в России и за рубежом. 2018. № 12. С. 320-324.

64. Судебная статистика РФ [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://stat.апи-пресс.рф/> (дата обращения: 01.11.2022).

65. Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 01.11.2022).

66. Теория государства и права: учебник / под ред. д.ю.н., проф. А.А.

Клишаса. - М.: Статут, 2019. 512 с.

67. Трубилов Г.В. Проект реформы российского парламентаризма: законодательный процесс и внутренняя структура парламента // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 51-56.

68. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36853> (дата обращения: 12.02.2023).

69. Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15963> (дата обращения: 12.02.2023).

70. Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32637> (дата обращения: 01.02.2023).

71. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=65dX0WTQjwHaozWb5&cacheid=8E661CEFB87612E1298A3F596B50719D&mode=splus&rnd=d4cX0WTmmsnQiQWx1&base=LAW&n=405631&dst=1000000001#CWdX0WТаExmN69O1> (дата обращения: 10.01.2023).

72. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 15.11.2022).

73. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=FC7D3C544CAC9D7FBE3F6DBF5FED0929&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=DyiIWUT8kVFqNPmv&base=LAW&n=435973&rnd=J5gqRw#gA6JWUT61hKvg5em> (дата обращения: 12.12.2022).

74. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=FC7D3C544CAC9D7FBE3F6DBF5FED0929&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=DyiIWUT8kVFqNPmv&base=LAW&n=422007&rnd=J5gqRw#DWVJWUTXfEpiVR49> (дата обращения: 15.01.2023).

75. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 15.01.2023).

76. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=nvzEWUTmrUfxlHQA1&cacheid=5E877399BDEF107F00AE34414D1FE6B3&mode=splus&rnd=K1zEWUTMh5T0lWYv&base=LAW&n=323885#lfKGWUTZoanSIWG> (дата обращения: 12.02.2023).

77. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=B63BF7E494E97>

64C0717C29BB2067E97&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=HVIMVTTHwiNJYqeS&base=LAW&n=433466&rnd=2c75Yg#WkLMVT T8Q3z32Нох (дата обращения: 15.02.2023).

78. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=3090AA097FCF453823843FCC7CD6331D&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=ADNLVTTFE3vA6Ln5&base=LAW&n=422191&rnd=2c75Yg#5ieLVTT8egnFb1Qd> (дата обращения: 12.11.2021).

79. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=cV6IWUTKQebdfcUQ1&cacheid=CAA3FC83C28F540D8716BB8643FB5128&mode=splus&rnd=vo4lWUTY5rdgChh71&base=LAW&n=425807&dst=1000000001#d771WUT6XesYV sBg> (дата обращения: 12.01.2023).

80. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 12.11.2021).

81. Фомичева О.А. Основные направления деятельности субъектов законотворческого процесса: монография. – Москва: Юрлитинформ, 2019. 181 с.

82. Фомичева О.А. Особенности конституционно-правового статуса депутатов региональных парламентов // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. №3-2. С. 231-242

83. Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (проблемы теории и практики): автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2005. 28 с.

84. Шульга Б.Ю. Принципы законодательного процесса в субъектах

Российской Федерации. 2022. № 20. С. 424-427.

85. Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/about> (дата обращения: 09.01.2023).

86. Эриашвили Н.Д. Законодательная техника: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020. 495 с.

87. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

88. Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home&utm_csource=online&utm_medium=button (дата обращения: 01.03.2023).

89. Официальный сайт Общественной палаты Самарской области [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://op63.ru/> (дата обращения: 01.03.2023).

90. Access to European Union law [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en> (дата обращения: 05.11.2021).

91. Constitution annotated [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://constitution.congress.gov/> (дата обращения: 05.11.2021).

92. Justice Laws Website [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/> (дата обращения: 05.11.2021).

93. Ordinary legislative procedure [Электронный ресурс]: – Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_en.html (дата обращения: 05.11.2021).

94. Saul, Matthew. Shaping Legislative Processes from Strasbourg // The European journal of International Law. 2021. № 1. С. 281-308.