

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»

Студент

А.А.Тихонов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент. А.А Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Правовая природа законодательного процесса в субъектах Российской Федерации	6
1.1 Понятие и значение законодательного процесса в субъектах Российской Федерации	6
1.2 Принципы законодательного процесса	29
Глава 2 Реализация законодательного процесса в субъектах РФ	41
2.1 Теоретико-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах РФ	41
2.2 Стадии законодательного процесса: общее и особенное в субъектах РФ	49
Заключение	73
Список используемой литературы и используемых источников	77

Введение

В ст. 1 Конституции Российской Федерации (далее – Конституции РФ) провозглашено, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Однако, очевидно, что некоторые из положений данной статьи являются декларативными и в большей мере носят программный характер. Одним из таких положений является то, согласно которому Россия – правовое государство.

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена, в первую очередь, теоретической и практической значимостью законодательного процесса. Законотворчество, как вид юридической деятельности на протяжении многих лет занимает особое место в теории государства и права, а также в конституционном праве Российской Федерации, что вполне закономерно, поскольку глубоко познать право, его сущность, социальное назначение невозможно, не обращаясь к проблемам его формирования.

В прошлом 2020 году в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации состоялось заседание круглого стола на тему «Проблемы правотворчества». Академик РАН, доктор юридических наук, профессор Т.Я. Хабриева, открывая мероприятие, отметила различные сложности, которые намечаются в современном законодательном процессе.

Цель настоящей работы – проанализировать теоретико-правовые основы и практику законодательного процесса в субъектах РФ, выявить особенности, проблемы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, внести предложения по совершенствованию реализации законодательного процесса в субъектах Федерации. Цель работы будет достигнута посредством решения задач, которые будут служить вспомогательными инструментами на пути к обозначенной цели:

- во-первых, изучить теоретико-правовые основы законодательного процесса;

- во-вторых, определить правовое регулирование законодательного процесса на федеральном и региональном уровне;
- в-третьих, рассмотреть вопросы организации законодательного процесса в субъектах РФ;
- в-четвертых, особое внимание нужно уделить проблемам законодательного в субъектах Российской Федерации;
- в-пятых, внести предложения, которые будут направлены на совершенствование и развитие законодательного процесса в субъектах Сибирского Федерального округа. Для этого в рамках самостоятельной главы будут исследованы такие стадии, как правовой мониторинг, правотворческая инициатива; обсуждение, принятие и опубликование нормативного акта.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с осуществлением законодательного процесса в субъектах Сибирского Федерального Округа.

Предметом исследования являются правовые нормы, закрепляющие и регулирующие законодательный процесс в субъектах Сибирского Федерального округа.

Степень научной разработанности. Проблемные вопросы, связанные с организацией законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, вызывает определенный интерес со стороны ученых-юристов и практиков. Среди них: Авакьян С.А., Васильев Р.Ф. [16], Горшенев В.М., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Марченко О.Е. [34], Невинский В.В., Пиголкин А.С., Тихомиров Ю.А., Чиркин В.Е., Фадеев В.И. и др.

Законодательный процесс урегулирован положениями, находящимися в Конституции РФ. Более детально он закреплен в регламентах палат Федерального Собрания. Важная роль в регулировании законодательного процесса субъектов Федерации принадлежит федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184 ФЗ Постановлением Конституционного

Суда Российской Федерации. На уровне субъектов Федерации законодательный процесс закреплен в Конституции и уставах субъектов, также более детально закреплен в соответствующих законах и регламентах законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Нормативная и эмпирическая база исследования представлена Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, относимые к теме выпускной квалификационной работы, регламентами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации; иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а так же решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Практическая и научная значимость данного исследования определяется ее новизной и содержащимися в ней выводами и предложениями по совершенствованию законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, прежде всего, субъектах РФ, которые могут быть использованы законодательными органами субъектов Российской Федерации при модернизации законодательного процесса.

В соответствии с целями, задачами, объектом и предметом исследования магистерская работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

Глава 1 Правовая природа законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

1.1 Понятие и значение законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Законодательный процесс - обязательный признак правового государства. В теории и на практике возникают определенные сложности в понимании законодательного процесса. В первую очередь это связано с отсутствием единого подхода в отечественной правовой науке к понятию законодательного процесса, это позволяет сделать вывод о многогранности и сложности данного процесса.

«Законопроект - первоначальный текст, предлагаемого к принятию закона, вносимый на рассмотрение законодательных органов или на референдум. Проекты законов готовятся комиссиями законодательных органов, высшими исполнительными органами, специальными рабочими группами, создаваемыми президентом и правительством. Законодательную инициативу могут проявлять и общественные организации» [54].

В законодательстве Российской Федерации нет единого понятия законодательного процесса. Многие правоведы определяют законодательный процесс как «процесс принятия, одобрения и обнародования законов Российской Федерации тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации Федерального Собрания и Президентом Российской Федерации» [27, с. 197-198].

– «Закон - установленный государством свод обязательных правил и норм экономического и общественного поведения всех субъектов на территории данной страны, включающий перечень запретов и ограничений. Законы представлены в виде принимаемых законодательными органами государственной власти или президентом страны в установленном конституцией порядке нормативно-правовых актов (законов, указов),

обладающих высшей юридической силой по отношению к другим нормативным документам (постановлениям, инструкциям, предписаниям, правилам). Следует отличать юридические законы страны от экономических законов, имеющих объективный, всеобщий характер, действующих вне зависимости от решений органов власти (законы спроса, предложения, денежного обращения, убывающей предельной полезности и др.), а также от принципов, характеризующих главные свойства экономической системы (например, принципы рыночной экономики)» [54].

– «Законодательный процесс нельзя рассматривать как техническую совокупность стадий. Важно понимать, что законодательная деятельность есть юридическая модель регламентированной деятельности участников законодательного процесса, которая обусловлена политическими, социально-экономическими и иными потребностями общества и не может осуществляться в отрыве от динамики общественных процессов» [17, с.19]. Поэтому в литературе справедливо обращается внимание на качественные характеристики законотворческого процесса: концепция, стиль, доступность, четкая структура и место законопроекта в системе правовых актов и др.» [3, с.23].

– «Правотворчество – это социально-государственная и общественная деятельность, в результате которой образуется, поддерживается и развивается система законодательных актов и других правовых норм. Частью правотворчества является собственно законодательная деятельность (законотворчество)» [30, с. 37]. «В литературе их часто отождествляют, поскольку они похожи по своей сути. Однако законотворческий процесс не сводится лишь к процедурным правилам, а представляют собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования» [15, с. 18, 16, с. 54].

Законотворческий процесс основывается на принципах демократизма, законности, гуманизма, справедливости, научности, гласности,

профессионализма, использования правового опыта, связи с практикой, своевременности. Основные конституционные требования к правотворчеству:

- «законность нормативных правовых актов;
- отражение в законодательстве интересов населения;
- обеспечение демократизма и гласности при разработке и принятии нормативных правовых актов;
- единство, полнота и непротиворечивость системы нормативных правовых актов;
- согласованность правовых актов регионального уровня с федеральными актами;
- обязательность создания механизмов реализации нормативных правовых актов;
- открытость и доступность информации о правовых актах» [24].

«Нормативно-правовой акт – это властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права (закон, кодекс, постановление, инструкция и др.) Нормативно-правовой акт является одним из основных источников права современного государства, преобладающей формой правового регулирования общественных отношений, и образует стройную систему, основанную на их юридической силе» [7, с. 165].

Говоря о стадии правотворческого процесса, можно определить ее как самостоятельный этап процедурных действий по формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание данного нормативного акта. Стадия правотворческой деятельности всегда выступает этапом процесса по подготовке и приданию официального значения нормативному акту. Определение количества стадий зависит от понимания сущности правотворческого процесса. Некоторые ученые, определяя правотворчество как процедуру официального происхождения проекта нормативного акта в правотворческом органе, вселяют стадии

законодательной инициативы, обсуждения законопроекта, его принятие и опубликование.

Другие, например, А.Г. Братко и В.В. Лазарев, помимо стадии законодательной инициативы выделяют и такие стадии, как «решение компетентного органа о необходимости изучения акта, выработка его проекта, включение в план законопроектных работ и т.п.; разработка проекта нормативного акта и его предварительное обсуждение; рассмотрение проекта нормативного акта в том органе, который уполномочен его принять; принятие нормативного акта; доведение содержания принятого акта до его адресата» [8, с. 98].

По мнению Исакова В. «проблему подготовки и принятия законов в правовом государстве можно разделить на три предметные сферы» [19]:

- «Проблема законодательной политики.
- Проблемы организации законодательного процесса.
- Проблемы юридической техники» [18, с. 29]

Согласно ч.1 ст.105 Конституции Российской Федерации Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

«Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных парламентах основная законотворческая деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов. Классическое понимание законотворчества и законодательного процесса в парламенте демократического правового государства базируется на принципе верховенства высшего представительного органа власти в законодательной деятельности. Это соответствует разделению властей как принципу и институционально-функциональной форме организации государственной власти, когда выразителем народного суверенитета и, следовательно, суверенитета государства выступают высшие органы народного представительства. Именно они закрепляют законодательно общие интересы и потребности общественного развития» [49, с. 75].

Таким образом, законодательный процесс, состоит из взаимосвязанных последовательных стадий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность Федерального Собрания.

В литературе выделяют множество стадий законодательного процесса.

Воспримем следующую последовательность стадий:

- «Законодательная инициатива субъекта права законодательной инициативы;
- Предварительное рассмотрение законопроекта Государственной Думой;
- Обсуждение и принятие закона Государственной Думой;
- Обсуждение и одобрение закона Советом Федерации;
- Подписание закона главой государства и официальное опубликование закона» [25].

«Несомненно, главными представителями интересов, выражающихся в принятых законах, являются участники законодательного процесса. Отдельные этапы законодательного процесса, содержатся в ряде норм федеральных законов, правовых актах Российской Федерации и ее субъектов таким образом можно выделить несколько признаков» [35, с. 106]:

- «законодательный процесс состоит из нескольких стадий, их последовательность и обязательность устанавливается законом;
- результатом является законодательного процесса является закон, как акт высшей юридической силы.
- законодательный процесс осуществляется специальными субъектами» [35, с. 105-106].

«Законодательный процесс нельзя рассматривать как техническую совокупность стадий. Важно понимать, что законодательная деятельность есть юридическая модель регламентированной деятельности участников законодательного процесса, которая обусловлена политическими, социально-экономическими и иными потребностями общества и не может

осуществляться в отрыве от динамики общественных процессов» [17, с. 18-20].

Российское законодательство не содержит единого нормативно-правового акта, закрепляющего процесс в сфере законодательной деятельности на федеральном и региональном уровне. По причине отсутствия Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» возникают некоторые сложности с терминологией в сфере законодательной деятельности. Это подтверждается и названиями законов субъектов Российской Федерации. Чаще всего авторы употребляют один и тот же термин в разных значениях и наоборот одно и то же явление обозначают различными терминами, и это вызывает определенные проблемы. В связи с этим необходимо очень тщательно изучить и понять то содержание, которое вкладывается учеными и практиками в тот или иной термин.

«Следует рассматривать как более широкое понятие, поскольку, во-первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап - выявление потребности принятия закона и законодательная идея - не ограничен по времени и по кругу лиц. Между тем, законодательный процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее как по времени, так и по содержанию, поэтому они не могут отождествляться. Хотя в литературе присутствует и другая точка зрения, сводящая законодательный процесс к процедурной деятельности, при этом законотворческий процесс отличается созидательным началом анализируемой деятельности» [53, с. 72-73].

«Неразведение этих категорий ведет к их смешению и нечеткости выстраивания стадий законодательного процесса. Поэтому стадию разработки законопроекта следует выделять в рамках законотворческого, а не законодательного процесса, как делают некоторые авторы» [17, с. 18-20].

«Традиционно в литературе принято разделять такие категории как право-образование, правотворчество, законотворчество, нормотворчество и законодательный процесс» [69, с. 34].

В юридической литературе существуют разные подходы к определению объема, включаемого в понятие того или иного термина, и это не позволяет дать четкого определения, например, «правотворчества» без рассмотрения позиций ученых.

Во-первых, принято считать, что «правотворчество» - последняя стадия формирования права. По мнению С.С. Алексеева, «правотворчество, это специальная деятельность компетентных органов, завершающая процесс правообразования, в результате которого приобретает юридическую силу и вступает в действие закон» [4, с. 81]. В этом случае происходит разделение понятий «формирование права» и «правотворчества», где правотворчество понимается как важный, неотъемлемый шаг воплощения идеи в форму нормативного акта, способного реально, а не в декларациях регулировать определенный круг общественных отношений.

Во-вторых, имеются позиции ученых, где термин «правотворчество» рассматривается в широком смысле. В него включается процесс от идеи создания нормативного правового акта в связи с выявлением определенной потребности в правовой регламентации до вступления его в силу. Эту позицию критикует Ю.Г. Арзамасов указывая, что «нормотворчество – это всегда официально оформленный процесс деятельности государства, должностных лиц, органов местного самоуправления, а формирование права включает в себя неофициальный социальный процесс становления на основе различных факторов и взглядов, правовых идей о необходимости упорядочения общественных отношений» [6, с. 36].

Более правильным представляется все же обращение к правотворчеству в широком смысле. Это объясняется тем, что большинство ученых придерживаются широкого толкования правотворчества. Например, В.В. Невинский включает в содержание нормотворческого процесса:

прогнозирование и планирование нормотворческой деятельности, подготовку проектов нормативных правовых актов, принятие, официальное опубликование (обнародование), введение в действие или прекращение действия, толкование, учет и систематизацию правовых актов. Кроме того, именно широкий подход к правотворчеству лежит в основе большинства приводимых ранее законах субъектов Российской Федерации о правотворческой деятельности [36, с. 117-118].

Представляется необходимым при рассмотрении понятия «правотворчество» так же обратиться к работе Ю.Г. Арзамасова и Я.Е. Наконечного, которые считают, что правотворчество – юридическая и связанная с ней иная деятельность, направленная на познание и оценку правовых потребностей общества и государства.

Современные ученые рассматривают законотворческий процесс как последовательную смену стадий деятельности законодательного органа [29, с. 46].

Для того, чтобы определить соотношение категорий правотворческого процесса и законодательного процесса, необходимо оговориться, что, несмотря на изобилие формулировок этих категорий в теории права, в самом общем виде все они зависят от того, что понимает под правом тот или иной ученый.

Тем не менее, стоит согласиться с А.В. Гневко, который писал, что «сегодня, к сожалению, в юридической литературе не совсем, верно, используют категории правотворчества и законотворчества, подменяя одну категорию другой» [10, с. 36].

Например, Закон Кемеровской области «О законодательной деятельности» является примером подмены понятия правотворчества в широком смысле термином законодательная деятельность. Терминология, указанная в законе, относится к законодательной деятельности, но по содержанию закон выходит за рамки этого процесса. Об этом можно судить на основании ч.1 ст.2 Закона, которая гласит: Законодательная деятельность

предусматривает прогнозирование, планирование, разработку, оформление, предварительное рассмотрение, научную экспертизу законопроектов и внесение их в Совет народных депутатов Кемеровской области [37].

Закон Алтайского края «О правотворческой деятельности» по содержанию соответствует своему названию. В ст.3 закона указывается, что правотворческая деятельность включает в себя: мониторинг нормативных правовых актов и практику их применения; планирование правотворческой деятельности; разработку проектов нормативных правовых актов Алтайского края; экспертизу проектов нормативных правовых актов Алтайского края; принятие нормативных правовых актов Алтайского края; обнародование нормативных правовых актов Алтайского края; толкование нормативных правовых актов Алтайского края. Определение правотворческой деятельности (организационно оформленная публичная деятельность правотворческих органов, направленная на создание, изменение или отмену правовых норм путем принятия нормативных правовых актов) представлено в достаточно обобщенном виде, это не противоречит понятию правотворчества в широком смысле слова и не дает отсылку к законодательной деятельности.

На основании всего выше сказанного можно сделать вывод о том, что в настоящее время понимание правотворчества в широком смысле слова более соответствует сложившимся в этой сфере общественным отношениям и выработанной практике.

Стоит отметить, что в Соединённых Штатах Америки говоря, законодательный процесс означает шаги, необходимые для того, чтобы предложенный законопроект стал законом, но весь процесс включает в себя гораздо больше, чем то, что происходит в Конгрессе. На федеральном уровне в Соединенных Штатах этот процесс состоит из шести основных этапов. Во-первых, письменный проект предлагаемого закона, называемый законопроектом, спонсируется членом одной из двух палат Конгресса - Палаты представителей или Сената и рекомендуется к рассмотрению.

Председательствующий вносит законопроект в повестку дня и передает его на рассмотрение постоянной или постоянной комиссии.

Постоянные комитеты рассматривают все законопроекты и контролируют действия правительства по специализированным вопросам. В Палате представителей комитеты, занимающиеся вопросами окружающей среды, включают комитеты по сельскому хозяйству, национальной безопасности, ресурсам, науке и ассигнованиям. В Сенате постоянные комитеты по вопросам окружающей среды включают в себя комитеты по сельскому хозяйству, питанию и лесному хозяйству, энергетике и природным ресурсам, окружающей среде и общественным работам, а также судебные комитеты, хотя другие в обеих палатах также могут рассматривать связанные вопросы.

В рамках постоянной комиссии законопроект передается в подкомитет для изучения и внесения изменений; здесь законопроект обсуждается и редактируется построчно, а часто и дословно, при этом согласованные изменения буквально записываются в первоначальный законопроект.

После того, как модификация завершена и подкомитет, и комитет одобряют законопроект, комитет отправляет законопроект обратно в аншлаг для принятия решения или для дальнейших дебатов и голосования, на этот раз участвуют все члены палаты. После того, как законопроект проходит в одной палате (получает большинство голосов «за»), законопроект отправляется в другую палату Конгресса, где процесс начинается заново. Из-за этого процесса маловероятно, что обе палаты одобряют одинаковые законопроекты. Однако, когда обе палаты рекомендовали законопроект по одному и тому же вопросу, две версии направляются в комитет конференции, состоящий из членов обеих палат, где обсуждаются и обсуждаются разногласия. Если комитет конференции приходит к компромиссному законопроекту, он отправляется обратно в обе палаты для утверждения.

Когда это последнее одобрение законодательного органа получено, Конгресс направляет законопроект президенту для утверждения или

отклонения. Если президент соглашается с положениями законопроекта, он подписывается, и законопроект становится законом. Однако, если президент не согласен с положениями законопроекта, на него будет наложено вето, и вместе с ним будет отправлено сообщение вето в Конгресс. Конгресс может отменить президентское вето подавляющим большинством голосов или проголосовать в поддержку законопроекта двумя третями обеих палат.

Более сложный законодательный процесс начинается до того, как Конгресс разработает законопроект, и заканчивается после его подписания. В этом участвуют и другие правительственные учреждения, включая различные органы исполнительной власти, такие как Агентство по охране окружающей среды (EPA). Помимо правительства, в законотворчество также вовлечены другие субъекты, такие как средства массовой информации и заинтересованные группы. Эти внешние, неофициальные субъекты помогают посредничать в политическом диалоге о том, что должно делать правительство.

Опосредованная политика возникает, когда существуют учреждения или отдельные лица, которые передают сообщение между отдельным лицом и представителем, сообщая правительству, что предпочитает общественность. Законодательные представители получают сообщения в различных формах от отдельных лиц (в виде писем, голосов и вкладов), а также из отчетов и редакционных статей СМИ, опросов общественного мнения, политических партий, лоббистов и групп интересов. Взятые вместе, они передают то, чего хочет публика по тому или иному вопросу, в дополнение к уровню интереса. Если вопрос и мнение по нему достаточно убедительны, то один или несколько законодателей вносят законопроект в одну из палат законодательного собрания, и начинается законотворчество.

После того, как законопроект принят обеими палатами Конгресса и подписан президентом, он поступает в исполнительный орган, где начинается другая часть процесса. Агентство создает способ реализации политики, часто путем написания правил и положений, изложенных в законе. Написание

правил основано на руководящих принципах реализации, установленных в Законе об административных процедурах, которые включают проведение публичных слушаний для получения отзывов граждан. Законодательный процесс здесь заканчивается введением в действие закона, подлежащего исполнению.

Новое законодательство может негативно повлиять на некоторых членов общества. Эти люди могут формировать группы по интересам, писать своим законодателям или обращаться в суд, чтобы добиться изменения закона. Именно здесь начинается политический процесс, и активные граждане, недовольные тем, что правительство делает или не делает, просят изменить политику.

В Сенате законопроекты обычно передаются в комитет в аналогичном процессе, хотя почти во всех случаях законопроект передается только в комитет, в ведении которого находится вопрос, который преобладает в законопроекте. В ограниченном числе случаев законопроект может не быть передан комитету, а вместо этого помещен непосредственно в календарь работы Сената с помощью ряда процедурных шагов на полу.

В Британии любой член парламента может внести законопроект. Некоторые законопроекты представляют собой согласованную политику правительства и вносятся в парламент министрами. Другие законопроекты известны как счета частных членов или (в Палате лордов) счета частных лиц.

Это руководство посвящено законопроектам, которые влияют на общий закон страны. Специальные парламентские процедуры применяются к законопроектам, которые касаются только определенных людей или мест, и правительство практически не участвует в этом типе законодательства.

Законопроекты и акты часто называют первичным законодательством. Закон может делегировать правительственному министру полномочия издавать постановления, приказы или правила. Они известны как вторичное (или подзаконное) законодательство.

Для каждой сессии Парламента у правительства будет законодательная программа, которая представляет собой план законопроектов, которые оно попросит Парламент рассмотреть на этой сессии (период между выборами делится на сессии, и каждая из этих сессий обычно длится около год). На каждой сессии могут приниматься другие законопроекты, не являющиеся частью законодательной программы. Это могут быть, например, чрезвычайные счета, необходимые для решения конкретной возникшей проблемы, или счета частных членов, внесенные членом, не являющимся частью правительства.

Если у государственного ведомства есть предложение по законопроекту, который он хочет включить в законодательную программу сессии, он должен подать заявку на законопроект в парламентский комитет по делам и законодательству (PBL) при кабинете министров. Комитет PBL рассмотрит все заявки на эту сессию и даст рекомендации Кабинету министров о предварительном содержании программы.

При рассмотрении вопроса о том, следует ли рекомендовать законопроекту предоставить временное место, Комитет PBL рассмотрит такие факторы, как необходимость в законопроекте (и возможность достижения аналогичного результата посредством вторичного законодательства или без него), его связь с политическими приоритетами правительства, прогресс, достигнутый в разработке предложений по законопроекту, и был ли закон опубликован в проекте для обсуждения.

Как только предварительная программа будет согласована Кабинетом министров, комитет PBL рассмотрит ее в преддверии начала сессии. Примерно за месяц до начала заседания Кабмин доработает программу. Об этом будет объявлено в речи королевы на открытии парламента, которым начинается сессия. Политика, содержащаяся в законопроекте, также требует согласования с соответствующим политическим комитетом Кабинета министров.

Если законопроекту будет отведено место в законодательной программе, соответствующий департамент создаст группу законопроектов для

координации его подготовки и прохождения через парламент. Он будет состоять из управляющего счетом и других официальных лиц, работающих над законопроектом. Другими ключевыми игроками в отделе будут должностные лица, несущие основную ответственность за политику в законопроекте, и юрисконсульты отдела.

Должностные лица, ответственные за политику, подготовят инструкции для юристов департамента. Эти инструкции, в свою очередь, лягут в основу инструкций для офиса парламентского советника по разработке законопроекта. В инструкциях для адвоката будут изложены предыстория и соответствующий действующий закон, а также объяснены изменения в законе, которые должны быть внесены в закон. Обычно к законопроекту назначают как минимум два адвоката, а для более крупных законопроектов вполне может быть больше составителей. Они проанализируют инструкции и, возможно, у них возникнут вопросы, на которые необходимо ответить, прежде чем приступить к составлению проекта. Как только разработчики почувствуют, что у них есть четкое представление о политике, они направят проекты юристам соответствующего департамента. Юристы обсудят проекты с соответствующими должностными лицами и отправят комментарии.

Первый проект статьи или набора статей по теме редко является последним словом по этой теме, и процесс подготовки и комментирования черновиков будет продолжаться до тех пор, пока составители и отдел не будут довольны тем, что правильный результат был достигнут самым четким образом.

Некоторые положения в законопроекте могут потребовать ввода со стороны других отделов, кроме того, которое спонсирует законопроект. Если положения законопроекта применяются к Уэльсу или распространяются на Шотландию или Северную Ирландию, департаменту или составителю может также потребоваться проконсультироваться с автономной администрацией в соответствующей части Великобритании. Положения законопроекта, касающиеся вопросов, переданных в Национальное собрание Уэльса,

Парламент Шотландии или Собрание Северной Ирландии, обычно требуют согласия этого органа.

Хотя законопроект может иметь место в законодательной программе, он не может быть внесен, пока он не будет специально одобрен для внесения на заседании комитета PVL.

Комитет рассмотрит окончательный (или почти окончательный) проект законопроекта вместе с рядом других документов. Некоторые из них, например, пояснительные записки, будут опубликованы вместе с законопроектом после его внесения. Другие, такие как Стратегия работы парламента с парламентом и его оценка взаимосвязи между законопроектом и Европейской конвенцией о правах человека, предназначены только для рассмотрения комитетом.

Если комитет PVL убедится, что законопроект готов и другие правовые и процедурные вопросы решены, он одобрит его внесение с учетом любых необходимых незначительных изменений редакционного характера. Комитет также может решить, следует ли начинать рассмотрение законопроекта в Палате общин или Палате лордов (см. Ниже).

Некоторые законопроекты публикуются в черновиках для ознакомления перед внесением. Затем законопроект может пройти процесс предзаконной проверки, где он рассматривается парламентским комитетом или комитетами. Комитет соберет доказательства и представит правительству рекомендации по законопроекту. Эти рекомендации вместе с консультационными ответами представителей общественности могут означать, что элементы законопроекта изменяются перед его введением. Публикация законопроекта в проекте все еще требует согласия Комитета PVL, хотя обычно это утверждается по переписке, а не на собрании.

Справедливо заметить, что законодательный процесс как сложное социально-правовое явление, нельзя трактовать как-то однозначно, упуская его юридическое или общественное начало.

А.В. Дербина под законодательным процессом понимает «форму государственной профессиональной деятельности, направленную на формирование, принятие норм права (а также их изменения и отмену) уполномоченными субъектами с применением определенных методов, средств и способов в рамках соответствующих процедур с целью удовлетворения потребностей в урегулировании общественных отношений» [13, с. 8].

По мнению С.В. Синюкова, «законодательный процесс необходимо отождествлять с правотворчеством, который представляет собой комплексный социальный институт правовой культуры, включающий механизмы научно-философского, социально-психологического, формально юридического правоприменительного воспроизводства права» [58, с. 8].

Г.П. Ивлиев и Г.А. Гаджимагомедов понимают законодательный процесс в широком смысле, «определяют его содержание как регламентированную деятельность компетентных органов государственной власти и должностных лиц по разработке, внесению и рассмотрению законопроектов, а также принятию, одобрению, подписанию, обнародованию (официальному опубликованию) и реализации законов» [18, с. 19].

Хотелось бы отметить, что если понимать законодательный процесс в широком смысле слова, то его субъектом может выступать народ (чего нельзя сказать о законотворчестве в узком смысле). Например, Конституция РФ была принята всенародным голосованием 12.12.1993г. путем референдума. Или вопрос о субъекте расширения состава России путем присоединения Крыма в качестве Республики был также решен с помощью референдума.

Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» под референдумом в Российской Федерации понимается всенародное голосование граждан, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения [43]. Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа.

Следовательно, народ может принимать участие в право-образовании (создавать норму права), он не может облекать ее в надлежащую форму, чтобы считаться законотворцем.

Соответственно, если использовать понятие законодательный процесс в широком смысле слова, и в качестве его синонима употреблять термин «законотворчество», то следует включать не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий ему предварительный процесс формирования права, объясняя это тем, что просматривается необходимость существования подготовительного процесса, который, в свою очередь, зависит не только от уровня собственно самой деятельности государственных органов, но и от уровня проводившихся работ до принятия того или иного правового акта, это вполне обусловлено необходимостью повышения качества издаваемых актов.

Пристальный интерес представляет понимание законодательного процесса, которое было дано С.А. Комаровым [47], который писал, что «правотворчество есть вид государственной деятельности, в результате которой воля политических сил, находящихся у власти (народа, класса, социальной группы), возводится в закон, выражается в виде нормы права в определенном источнике права» [2, с. 98].

На первый взгляд, данное определение может показаться достаточно архаичным, поскольку относится главным образом ко времени Советского Союза, когда классовость права была неотъемлемым признаком любого его института.

Однако, сегодня с сожалением можно констатировать, что институт лоббизма набирает обороты в нашем государстве.

Что же касается законодательного процесса, то в отечественной и зарубежной литературе, как правило, выделяют 4 основные (обязательные) стадии: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие и утверждение закона, и обнародование закона.

Следует подчеркнуть, что ученые выделяют различное число стадий и называют их по-разному. В частности, заслуживает внимания позиция И.А. Умновой. Среди обязательных стадий она выделяет:

- «реализация права законодательной инициативы;
 - рассмотрение законопроекта в Государственной Думе;
 - рассмотрение и одобрение закона в Совете Федерации;
 - подписание закона Президентом Российской Федерации;
 - опубликование закона и вступление его в силу» [63, с. 50].
- По мнению А.В. Хамукова «стадиями законодательного процесса являются: внесение законопроекта; рассмотрение законопроекта и его принятие; промульгация закона; вступление в законную силу» [70].

Представляется целесообразным в исследовании вопросов законодательного процесса основываться на традиционных, устоявшихся позициях ученых и выделять в качестве базовых 4 стадии законодательного процесса.

Помимо различия по стадиям можно провести разграничение рассматриваемых понятий, основываясь на исследовании содержания данных понятий. В результате его можно провести посредством следующих признаков:

Во-первых, правотворческий процесс заключается в интеллектуальной, мыслительной, творческой деятельности. Правотворческий процесс не является формализованным, в отличии от законодательного.

Во-вторых, правотворчество имеет, как правило, строго научную основу.

В-третьих, субъект правотворческого процесса не всегда совпадает с субъектом законодательного процесса.

Л.В. Дорофеева проводит различие содержания понятий еще и по тому основанию, что «правотворчество» или «правотворческий процесс» связаны с принятием нормативных правовых актов в целом, а понятия «законотворческий процесс» или «законотворчество» в своем специальном

значении связаны лишь с одной разновидностью нормативных правовых актов – законами [14, с. 20].

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что понятие «правотворчество» шире понятия «законодательный процесс» (законотворчество) и они должны соотноситься как целое и его часть.

Значение законодательного процесса заключается в том, что он позволяет:

- выявлять и устранять неэффективные нормативно-правовые акты;
- приостановить локализовать нормативно-правовые акты, не учитывающие сложности экономических, политических, религиозных, национально этнических противоречий, нередко обостряющие кризисную ситуацию;
- оперативно ввести, принять востребованный обществом, обусловленный социально-экономической ситуацией нормативно-правовой акт.

Нынешнее понятие «законодательный процесс», предложенное в отечественной юридической литературе, испытывает определенное воздействие в силу стремительно развивающихся общественных отношений. Это усложняется за счет расширения круга субъектов законодательной инициативы, а также образование факультативных стадий процесса.

«Разрабатываемые Правительством Российской Федерации проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются Правительством Российской Федерации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» [68].

- «Часть 3 статьи 104 Конституции наделила Правительство РФ очень важными и серьезными полномочиями в целях воздействия на законодательный процесс, установив, что законопроект о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие

законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. Это требование является составным элементом системы взаимодействия федеральных органов исполнительной и законодательной власти в рамках установленного Конституцией разделения властей» [22].

– «В соответствии с п.2 ст.11 Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы и группой численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы могут вносить предложения о поправках к Конституции Российской Федерации и пересмотре положений Конституции Российской Федерации» [67].

– «Детальное исследование п. 1 статьи 11 позволяет говорить о сужении сферы реализации права законодательной инициативы. На практике же такое сужение является не чем иным, как обобщением родственных понятий. Так, в соответствии с указанными выше формами реализации законодательной инициативы члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе вносить проекты законов, в том числе те, содержание которых сводится к внесению изменений и дополнений в действующие законодательные акты, а также поправок к законопроектам, т.е. формулировка ч. 1 настоящей статьи объединяет в единый комплекс все виды законопроектов, не производя их разграничения по содержанию» [23].

– «Роль и функции законодательных органов субъектов РФ определены в Конституции РФ и в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [66]. Правоприменительная практика указанного Закона показала, что он нуждается в определенной корректировке. Например, в корректировке нуждаются те положения, которые определяют компетенцию законодательного органа власти субъекта РФ, поскольку именно объемом закрепленных полномочий характеризуется статус органа

государственной власти. Основные положения, регулирующие компетенцию законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, закреплены в ст. 5 рассматриваемого Закона. В этой статье перечислены основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» [60].

Ключевыми проблемами законодательного процесса можно считать: недостаточность разработки регламентации законодательного процесса; переписывание федеральных законов на региональном уровне; дублирование норм без учета специфика самого субъекта Российской Федерации; повышение дефицита компетенции законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации; снижение темпов принятия новых законов субъектов Российской Федерации.

В системе законодательства субъектов Федерации присутствует практика переписывания норм федеральных законов. В юридической науке в настоящее время, не сложилось единого мнения касательно законов субъектов Российской Федерации, воспроизведенных из федерального законодательства, эта проблема в настоящий момент еще детально не исследована.

По мнению Толмачевой Н.Н., «дублирование норм на практике не приводит к глобальным негативным последствиям, как, например, нарушение прав и свобод граждан» [62, с. 40].

На основании вышеизложенного видится возможным заключить следующее:

– сущность законодательного процесса в субъекта РФ состоит в деятельности, которая определяется федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, связанной с осуществлением права законодательной инициативы, включающей обсуждение, принятие законов субъектов РФ, их подписание, официальное опубликование, а также изменение и отмену.

– для того, чтобы оптимизировать законодательный процесс в РФ, на каждом из его уровней, необходимо выработать единое понимание

определений, которые с ним связаны (определений законодательного процесса, правообразования, правотворчества, нормотворчества, законотворчества).

Проще говоря, законодательный процесс означает шаги, необходимые для того, чтобы предложенный законопроект стал законом, но весь процесс включает в себя гораздо больше, чем то, что происходит в Конгрессе. На федеральном уровне в Соединенных Штатах этот процесс состоит из шести основных этапов. Во-первых, письменный проект предлагаемого закона, называемый законопроектом, спонсируется членом одной из двух палат Конгресса - Палаты представителей или Сената - и рекомендуется к рассмотрению. Председательствующий вносит законопроект в повестку дня и передает его на рассмотрение постоянной или постоянной комиссии.

Постоянные комитеты рассматривают все законопроекты и контролируют действия правительства по специализированным вопросам. В Палате представителей комитеты, занимающиеся вопросами окружающей среды, включают комитеты по сельскому хозяйству, национальной безопасности, ресурсам, науке и ассигнованиям. В Сенате постоянные комитеты по вопросам окружающей среды включают в себя комитеты по сельскому хозяйству, питанию и лесному хозяйству, энергетике и природным ресурсам, окружающей среде и общественным работам, а также судебные комитеты, хотя другие в обеих палатах также могут рассматривать связанные вопросы.

В рамках постоянной комиссии законопроект передается в подкомитет для изучения и внесения изменений; здесь законопроект обсуждается и редактируется построчно, а часто и дословно, при этом согласованные изменения буквально записываются в первоначальный законопроект.

После того, как модификация завершена и подкомитет и комитет одобряют законопроект, комитет отправляет законопроект обратно в аншлаг для принятия решения или для дальнейших дебатов и голосования, на этот раз участвуют все члены палаты. После того, как законопроект проходит в одной

палате (получает большинство голосов «за»), законопроект отправляется в другую палату Конгресса, где процесс начинается заново. Из-за этого процесса маловероятно, что обе палаты одобряют одинаковые законопроекты. Однако, когда обе палаты рекомендовали законопроект по одному и тому же вопросу, две версии отправляются в комитет конференции, состоящий из членов обеих палат, где обсуждаются и обсуждаются разногласия. Если комитет конференции приходит к компромиссному законопроекту, он отправляется обратно в обе палаты для утверждения.

Когда это последнее одобрение законодательного органа получено, Конгресс отправляет законопроект президенту для одобрения или отклонения. Если президент соглашается с положениями законопроекта, он подписывается, и законопроект становится законом. Однако, если президент не согласен с положениями законопроекта, на него будет наложено вето, и вместе с ним будет отправлено сообщение вето в Конгресс. Конгресс может отменить президентское вето подавляющим большинством голосов или проголосовать в поддержку законопроекта двумя третями обеих палат.

Более сложный законодательный процесс начинается до того, как Конгресс разработает законопроект, и заканчивается после его подписания. В этом участвуют и другие правительственные учреждения, включая различные органы исполнительной власти, такие как Агентство по охране окружающей среды (EPA). Помимо правительства, в законотворчество также вовлечены другие субъекты, такие как средства массовой информации и заинтересованные группы. Эти внешние, неофициальные субъекты помогают посредничать в политическом диалоге о том, что должно делать правительство.

Опосредованная политика возникает, когда есть учреждения или отдельные лица, которые передают сообщение между человеком и представителем, сообщая правительству, что предпочитает общественность. Законодательные представители получают сообщения в различных формах от отдельных лиц (в виде писем, голосов и вкладов), а

также из отчетов и редакционных статей СМИ, опросов общественного мнения, политических партий, лоббистов и **групп интересов**. Взятые вместе, они передают то, чего общественность хочет по тому или иному вопросу, в дополнение к уровню интереса. Если вопрос и мнение по нему достаточно убедительны, то один или несколько законодателей вносят законопроект в одну из палат законодательного собрания, и начинается законотворчество.

После того, как законопроект принят обеими палатами Конгресса и подписан президентом, он поступает в исполнительный орган, где начинается другая часть процесса. Агентство создает способ реализации политики, часто путем написания правил и положений, изложенных в законе. Написание правил основано на руководящих принципах реализации, установленных в Законе об административных процедурах, которые включают проведение публичных слушаний для получения отзывов граждан. Законодательный процесс здесь заканчивается введением в действие закона, подлежащего исполнению.

Новое законодательство может негативно повлиять на некоторых членов общества. Эти люди могут формировать группы по интересам, писать своим законодателям или обращаться в суд, чтобы добиться изменения закона. Именно здесь начинается политический процесс, и активные граждане, недовольные тем, что правительство делает или не делает, просят изменить политику.

1.2 Принципы законодательного процесса

Для глубокого понимания законодательного процесса, выявления определенных особенностей, которые могут повлиять на качество принимаемых законодательных актов и норм права, важное значение имеет анализ присущих данному процессу принципов.

Традиционно под принципами чего-либо понимают руководящие идеи, которые обуславливают формирование и действие какого-либо явления или феномена. В юридическом смысле, принципы обосновывают функционирование целых правовых отраслей, определяют вектор их развития и построения. Конституционное право, а также законодательный процесс в этом смысле, естественно, не является исключением и опирается также на ряд руководящих, системообразующих положений, которые предопределяют характер всего правотворчества, его идеологическую и политическую направленность, главную, фундаментальную роль.

Принципы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации играют определяющую роль в деятельности законодательных органов по принятию законов субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что, составляя основу законодательного процесса, принципы вместе с тем направлены на отражение всех его сторон: от порядка издания норм права до их содержания и реализации.

В праве сегодня нет единодушия относительно видов принципов законодательного процесса, в связи с тем, что разные ученые добавляют к общепринятым принципам и другие, которые, как правило, менее очевидны, но тем не менее имеют место быть при их должном обосновании.

Основная часть ученых (В.К. Бабаев, А.Б. Венгеров [9], А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.С. Пиголкин и др.) выделяет такие принципы, как:

- Научность. Данный принцип выражается в том, что, что в процессе подготовки нормативно-правовых актов должны анализироваться и изучаться социально-экономическая, политическая и иная конъюнктура, а также объективные условия и потребности развития общества. Примером такого оперативного обоснованного реагирования может быть принятое в этом году Постановление правительства Алтайского края от 27 марта 2018 года № 103 «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории Алтайского края» в связи паводком. Иными словами, анализируя социальную, климатическую и природную обстановку в регионе, законодатель субъекта принимает

нормативно-правовой акт, который поможет предотвратить и минимизировать последствия от негативного явления – паводка.

Принцип научности может обеспечиваться также применением результатов научных исследований в правотворчестве, проведением всестороннего научного анализа проектов нормативных актов, привлечением к их разработке ученых. Концепция проекта нормативного акта должна содержать обзор результатов научных, в том числе различных диссертационных, исследований в области права.

Нужно отметить, что, к сожалению, сегодня реализация этого принципа оставляет желать лучшего. Отечественные ученые крайне редко входят в состав групп по разработке законопроектов, лишены возможности участвовать в экспертной оценке принимаемых законов. Отчасти это обусловлено недостатком средств, поскольку законопроекты финансируются строго в пределах средств, предусмотренных на содержание государственных органов (организаций), ответственных за подготовку этих актов [56, с. 6].

На наш взгляд, пренебрежение принципом научности порождает различные проблемы, главные из которых качество и количество законодательной «продукции».

Некоторые ученые даже высказывались по поводу того, что такое большое и неоправданное количество нормативного материала привело к кризису правовой системы. М.В. Корякин ввел в оборот такое понятие как «правовая инфляция», т. е. как деятельность, приводящую к необдуманному увеличению числа нормативных актов, которое в конечном итоге снижает эффективность регулирования правоотношений, увеличивает риск появления противоречий между актами и в конечном счете влияет на общее состояние законодательства, в котором количество документов уже не позволяет регулировать отношения эффективно [28, с. 25].

- Профессионализм. Также чрезвычайно важный принцип законодательного процесса, который заключается в том, что правотворчеством должны заниматься компетентные люди, обладающие

специальным уровнем познания и образованием: управленцы, юристы, экономисты и др. В правотворчестве нужно использовать знания не только опытных юристов, но и политологов, социологов, экономистов, философов, психологов, т. е. и других ученых различных специальностей. Законотворец должен буквально предугадывать, как воспримут ту или иную норму разные слои населения, поэтому, кроме ученых-юристов, к правотворчеству нужно стараться привлекать также юристов-практиков, которые сквозь призму правоприменительной деятельности будут работать с принимаемыми нормами права, обеспечивая конституционные права, свободы и законные интересы граждан. Любая норма права теряет свой смысл если практически она неприменима.

- Законность. Принцип законности означает, что законодательный процесс должен осуществляться строго в тех пределах, которые установлены Конституцией Российской Федерации, а также другими законами и подзаконными актами. Кроме того, принимаемые правовые акты не должны противоречить ратифицированным международно-правовым актам в области прав и свобод человека и гражданина.

Законы как юридические документы, нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой, обязаны конкретизировать положения, записанные в законах, а нормы подзаконных актов - детализировать законы, помогая тем самым созданию условий для реализации предписаний законов.

Кроме того, принцип законности проявляется и в том, что при подготовке любого документа необходимо убедиться, что решаемая с помощью нормативного правового акта какая-либо правовая неопределенность относится к компетенции определенного субъекта нормотворчества.

- Федерализм. По мнению Фатеева А.Н., принцип федерализма, это основная мера для установления уровня авторитета федерального законодательного процесса на организацию данного процесса в субъектах

Российской Федерации [65, с. 348]. Механизм реализации принципа федерализма в законодательном процессе должен формироваться и осуществляться при взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе разграничения предметов ведения и полномочий.

- Демократизм. Данный принцип направлен на отражение степени участия граждан в законодательном процессе, а также уровень развития процедурных норм и институтов в обществе.

Под демократизацией правотворчества принято понимать увеличение общественного мнения и участия в правотворческой деятельности. Такое влияние подразумевает некоторые отличные друг от друга формы участия населения в создании правового акта.

Р.Б. Головкин писал о несостоятельности принципа демократизма законодательного процесса, что он по своей природе противоречит вышеназванным принципам профессионализма и научности, поскольку они закрепляют обратный тезис о том, что нормотворчество – это узкая сфера, в которой должны работать профессионалы, а не все подряд [11, с. 113].

Однако, хотелось бы отметить то, что Р.Б. Головкин не учитывал вышеназванные стадии формирования закона, как такового и «вред» от демократии, от участия большинства возможен лишь в непосредственном написании акта, поскольку это связано с низким уровнем правовой техники, правовой грамотности и сознания обычного рядового гражданина. Но это не исключает, что идеи и концепции, исходящие от большинства и облеченные в дальнейшем в надлежащую юридическую оболочку специалистами, априори являются недееспособными.

- Гласность. Данный принцип тесно связан с предыдущим и заключается в открытости законодательного процесса для широкой общественности.

Право на информационную открытость о принимаемых и принятых нормативных правовых актах – одно из общепризнанных прав граждан, закрепленных на международном и государственном уровнях.

Гласность, в первую очередь, предусматривает то, что обеспечивается возможность ознакомления с проектами нормативно-правовых актов, и их обсуждения. По замечанию И.П. Сидельникова, правовая информация, размещаемая в СМИ, является доступной в первую очередь в силу того, что печатные СМИ, радио, телевидение, в большинстве случаев излагают не только саму правовую норму, но и разъясняют, каким образом должно осуществляться ее толкование и практическая реализация. Кроме того, чтобы получить соответствующую информацию, не требуется дополнительно куда-либо обращаться. Доступность проектов обеспечивается всенародным обсуждением нормативно-правовых актов. Следует с сожалением отметить, что подобный институт в РФ нормативно не закреплен [57].

К сожалению, можно констатировать, что сегодня данный принцип практически не работает, несмотря на его чрезвычайно важное значение.

Для достижения социальной эффективности и практического применения принципа гласности необходимо:

- Выносить на всенародное обсуждение проекты нормативно-правовых актов, и в первую очередь среди них те, которые непосредственно затрагивают права, обязанности и законные интересы личности.

- Публиковать с проектом нормативно-правового акта также соответствующие комментарии юристов, специалистов, которые бы более доступным языком доносили суть сложных законодательных конструкций.

- Анализировать материалы обсуждения соответствующими парламентскими комитетами и экспертами, осуществлять отбор рациональных предложений и включать их в первоначальный текст.

Данные мероприятия, бесспорно, способствовали бы развитию принципа демократизма и гласности одновременно, поскольку фактически позволяли бы многим социальным группам формировать и иметь представления, как о конкретном правовом акте, так и о правовом поле вообще.

Отсутствие гласности в законодательном процессе является причиной нелегитимности государственной власти, недоверия принимаемых ими правовых документов и порождает явления правового нигилизма и правовой безграмотности.

Все названные принципы являются основными, однако их выделения ведется бессистемным, а предложенные классификации не носят должного научного обоснования.

Наряду с названными принципами, в отечественной конституционно-правовой доктрине выделен и ряд иных принципов, которые могут рассматриваться как специальные. Характерной чертой данных принципов является возможность их использования в конкретных отраслях права, что затрудняет их унификацию. Анализируя состав специальных принципов, которые применяются в рамках законодательного процесса, видится необходимым выделить в первую очередь следующие: необходимость использовать правовой опыт (при разработке закона должен учитываться опыт различных государств); связь с практикой (состоит в обязанности законодателя осуществлять постоянное отслеживание общественных процессов, ориентироваться на практику применения законов, которые уже имеются, и устранять существующие в праве пробелы).

Многие принципы законодательного процесса нашли свое отражение в практике Конституционного Суда Российской Федерации.

К примеру, в принятом Конституционным Судом РФ 25.04.1995 г. Постановлении № 3-П по делу по поводу проверки конституционности ч.1, ч.2, ст. 54 Жилищного Кодекса РСФСР был отражен принцип правовой определенности [52]. Как отметил Конституционный Суд РФ, отсутствие определенности содержания правовой нормы приводит к ослаблению гарантий защиты конституционных свобод и прав, к отсутствию ее единообразного понимания, обуславливает существование возможности для исполнительной власти злоупотреблять своими полномочиями, вызывает противоречия в практике правоприменения, и может выступать в качестве

основания для произвола, и, соответственно, нарушения принципов верховенства законов и равенства.

Так, Г.А. Мартьянов «предлагает классифицировать принципы законодательного процесса на принципы федерального и регионального законодательства» [32, с. 167]. Однако, достаточно очевидно, что все выше проанализированные принципы в той или иной степени присущи для каждого уровня законодательного процесса, без каких-либо различий.

В целом, как уже отмечалось выше, в современных условиях отсутствует единство мнений по поводу видов принципов законодательного процесса. Ученые в большинстве называют принципы законности, демократизма, научности (А.С. Пиголкин, В.К. Бабаев, А.В. Малько, А.Б. Венгеров, Н.И. Матузов, и др.). Наряду с указанными принципами, ряд авторов отмечает необходимость выделения принципа гуманизма (В.С. Нерсисянц, М.Н. Марченко), принципа профессионализма (А.С. Пиголкин, И.Н. Сенякин), принципа гласности (А.В. Малько, С.А. Комаров), а также таких принципов, как исполнимость (А.В. Венгеров), как оперативность (А.Ф. Черданцев), планирование и строгая дифференциация правовых полномочий (С.А. Комаров), и др.

В США проходит всё немного иначе. Один из самых сложных аспектов работы законодателем, это изучение законодательных норм. Даже если вы не являетесь председателем комитета или не занимаетесь руководящей ролью, вам необходимо хотя бы общее понимание законодательных норм, чтобы быть эффективным законодателем. Правила лежат в основе законодательного процесса. Они представляют собой основу, которая помогает гарантировать, что законодательный процесс создания государственной политики будет открытым, сбалансированным и эффективным. Возможность законодателя с правильным использованием законодательных правил может означать разницу между церемонией подписания законопроекта и голосованием, чтобы отложить его на неопределенный срок.

В законодательных нормах вытекают из нескольких источников, и они обычно следует в таком порядке старшинства:

- Конституция штата и судебные заключения, интерпретирующие ее;
- Правила, принятые Палатой представителей и Сенатом;
- Традиции Дома и Сената, именуемые «обычаем и обычаем»;
- Уставы, устанавливающие законодательные процедуры;
- Принятые парламентские руководства, такие как Руководство Мейсона по законодательной процедуре; а также
- Общее парламентское право.

Однако важно помнить, что Правило 46 палаты требует, чтобы спикер палаты решал любые вопросы, которые конкретно не охвачены правилами палаты. Правило Сената 40 гласит, что Руководство Мейсона регулирует процедуру в Сенате до тех пор, пока оно не противоречит правилам Сената или Совместным правилам Палаты представителей и Сената. Президент Сената решает любые вопросы, не охваченные законодательными правилами или Руководством масонов.

Очевидно, что существует множество законодательных норм, и все их сложно выучить и запомнить. Вы можете начать с изучения основных принципов законодательной процедуры. Знание принципов может помочь вам понять и запомнить цели, стоящие за правилами, даже если вы не можете вспомнить каждое конкретное правило. Во введении к Руководству Мейсона изложены следующие десять принципов группового принятия решений:

- Группа должна иметь право предпринимать действия, которые она пытается предпринять.
- Группа должна собраться, чтобы принять меры.
- Все члены группы должны получить надлежащее уведомление о встрече.
- На собрании должен быть кворум.

- Перед группой должен быть вопрос, который группа уполномочена решать.
- Должна быть возможность обсудить этот вопрос.
- Вопрос должен решаться голосованием.
- Для принятия решения или решения вопроса необходимо большинство голосов группы.
- Не может быть мошенничества, обмана или обмана, приводящих к травме любого члена.
- Чтобы быть действительным, действие или решение группы не должно нарушать какие-либо применимые законы или положения Конституции.

Когда вопрос о законодательном процессе возникает во время слушаний в комитете, дебатов в зале или во время процедур в Палате представителей или Сенате, председательствующий решает вопрос. В справочной комиссии вопрос решает председатель комиссии. В ходе прений во втором чтении, когда Палата представителей или Сенат заседает в качестве Комитета полного состава, лицо, председательствующее в Комитете полного состава, решает вопрос. В других случаях спикер решает вопрос за палату, а президент - за сенат. Законодатель может обжаловать решение председательствующего, но в Колорадо апелляция рассматривается как выражение недоверия председательствующему и очень редко поднимается.

По мере того, как вы стремитесь освоить законодательные нормы, у вас, несомненно, возникнет несколько вопросов. К счастью, есть несколько человек, которых вы можете попросить дать толкование и совет. Спикер, президент, лидеры большинства и меньшинства, а также главный секретарь Палаты представителей и секретарь Сената являются вашими наиболее вероятными советниками. Вам также следует подумать о том, чтобы поговорить с председателем вашего комитета, сотрудниками Законодательного совета и сотрудниками Управления законодательных юридических услуг.

Знание этих основных принципов полезно, но ничто не может заменить их. Помните: если вы не знаете правил, вы не сможете играть в эту игру.

Пискунова Е.А. предлагает обратить внимание на принцип эффективности законодательного процесса. Принятие во внимание данного принципа связано в первую очередь с качеством современного состояния законодательства как на федеральном, так и на региональном уровне. Для успешного развития стремительно развивающихся общественных отношений необходимо принятие новых законодательных актов но, к сожалению большинство принимаемых законов являются лишь изменениями к ранее принятым законам.

Е.В. Каменская указывает на необходимость выделения универсальных принципов законодательного процесса «(демократизма, законности), общих, относящихся как к федеральному правотворчеству, так и правотворчеству на региональном уровне (в виде гласности; научности; профессионализма; соблюдения правил правотворческой техники) и региональных (таких, как системность; взаимосогласованность и взаимодополняемость правотворчества на федеральном и региональном уровне в рамках совместной компетенции; дифференциация правотворческих полномочий и иерархичность нормативно-правовых актов компетентных органов субъекта РФ, осуществляющих правотворчество; учет особенностей (социальных, исторических) субъекта Федерации; взаимосвязь теории и практики)» [20, с.56].

В заключение важно отметить, что повышение эффективности законодательного процесса обуславливает необходимость издания общего законодательного акта о законодательном процессе в Российской Федерации. В нем следует, безусловно, законодательно закрепить в первую очередь принципы законодательной деятельности. При этом, как показывает проведенный выше анализ принципов, нет необходимости в законе перечислять каждый из уже выявленных юридической наукой. Достаточно указать главные из них, которые определяют все стороны правотворчества,

включая его форму. [1, с. 81] Представляется, проект такого закона необходимо опубликовать в печати для широкого обсуждения общественности, в ходе которого будут высказаны предложения и замечания всеми субъектами законотворчества, а также учеными-специалистами в данной сфере правовой деятельности.

Выделяют следующие принципы законодательного процесса:

– «Демократизм и гласность законодательного процесса. Включает в себя разработку и принятие нормативных актов, при этом большое значение отводится привлечению к правотворческой деятельности граждан, трудовых коллективов, гласности ее осуществления, что является гарантией от бюрократизма в реализации такой важнейшей функции. Всенародное обсуждение законопроектов происходит через средства массовой информации: телевидение, печать, радио, но высшим проявлением демократизма является референдум» [21, с.100].

– «Профессионализм прямо и непосредственно связан с качеством, эффективностью механизма принятия государственных решений. К деятельности такого рода должны привлекаться компетентные специалисты (юристы, социологи, политологи), обладающие профессиональными знаниями и опытом в моделировании законопроектов» [21, с. 100].

– «Законность законодательного процесса. Подготовка, принятие и опубликование нормативно-правовых актов должна осуществляться в рамках закона, и, прежде всего Конституции РФ. Принятые законы должны соответствовать идеалам правового государства и демократизма, а также не противоречить нормам международного права» [21, с. 100]

– «Научный характер деятельности осуществляемой при реализации законодательного процесса и её связь с правоприменительной практикой. Суть принципа состоит в том, что законопроект готовится не просто сам по себе, а при тщательном анализе социально-экономической ситуации в стране, политической обстановки, потребностей правового регулирования тех или иных сторон общественной жизни» [21, с.100].

Глава 2 Реализация законодательного процесса в субъектах РФ

2.1 Теоретико-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах РФ

Вопросам регионального законодательного процесса в настоящее время уделяется пристальное внимание. Изучению этого феномена посвящено множество научных исследований. Такой интерес к данной проблеме объясняется той главной ролью, которую призван играть законодательный процесс в процессе демократизации общественной жизни Российского государства и его регионов.

Конституция РФ предоставляет субъектам Федерации право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.

Ведущим источником правового регулирования законодательного процесса в субъектах Федерации является Конституция РФ. Конституция закрепляет общие принципы и отдельные формы законотворчества субъектов Федерации, а также круг полномочий и компетенции субъекта Федерации в области законодательной деятельности. В первую очередь это нормы главы 1 Конституции РФ: признание человек, его прав и свобод, государственный суверенитет, народовластие, разделение властей и др. Приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении как статуса субъектов Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Следовательно, содержащееся в статье 11 (часть 3) Конституции РФ положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов

осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Нормы главы 3 Конституции РФ представляют наибольший интерес, в частности:

- «статьи 71-73, закрепляющие предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, очерчивая тем самым круг вопросов, по которым региональный законодатель самостоятелен.

- статья 76, обозначает систему нормативно-правовых актов, которые принимаются в результате законодательного процесса.

- статья 77, гласит, что субъект Федерации самостоятелен в установлении собственной системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя» [26].

Основным нормативным актом, регулирующим законодательный процесс в субъекте Федерации, является Федеральный закон от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [45].

Данный федеральный закон устанавливает основные полномочия законодательных (представительных) органов, в том числе касательно принятия нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации; предусматривает перечень вопросов, которые регулируются нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Актуальной проблемой в юридической науке является регулирование федеральным законодательством предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данная проблема весьма критически оценивается в отечественной правовой науке. Аргументом данной критики является неограниченные возможности федерации "жонглировать" установленными Конституцией предметами совместного ведения вместе с субъектами Федерации. Система законодательства субъекта Федерации находится под постоянным воздействием федерального законодательства. В

связи с этим постепенно наблюдается дефицит законодательных полномочий субъектов Российской Федерации, в связи с этим количество принятых новых самостоятельных законов постепенно идет на спад.

В качестве наглядных примеров можно привести данные некоторых субъектов Сибирского Федерального Округа о количестве принятых новых законов в период с 2015 по 2018 гг.

Например, в Алтайском крае в 2015 году общее количество принятых законов - 147, из них новых 21 (14,2%), в 2018 году было принято 116 законов, из них новых - 15 (12,9%). В Новосибирской области в 2015 году был принят 64 закона, из них новых - 14 (21,8%), в 2018 - 104 закона, из них 15 (14,4%). ФЗ-184 так же подвергается определенной критике со стороны юристов-практиков.

Прежде всего предметом критики выступает достаточно значительная конкретизация нормативной регламентации субъектов Федерации, вследствие чего у них возникают затруднения, с использованием предусматриваемого Основным законом РФ права субъектов РФ самостоятельно устанавливать собственную систему государственной власти [59, с. 28].

Наряду с Федеральным законом, предусматривающим общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, необходимо отметить ФЗ №-172 от 17.07.2009 г «О антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно правовых актов». Данный правовой акт устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов. ФЗ № 32-ФЗ от 04.04.2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации», регламентирующий статус Общественной палаты РФ, предусматривает порядок, согласно которому проводится общественная экспертиза (экспертизы) проектов федеральных и региональных законов, проектов нормативно-правовых актов органов,

осуществляющих исполнительную власть, и органов, осуществляющих местное самоуправление [44].

К числу официальных источников права, регулирующих законодательный процесс на уровне субъектов РФ, относятся указы, принимаемые Президентом РФ, постановления, которые принимает Правительство РФ, Федеративный договор и иные внутригосударственные договоры.

Необходимо выделить и постановления КС РФ, ощутимо повлиявшие на развитие законодательного процесса. В науке продолжается полемика по вопросу о том, следует ли рассматривать принимаемые КС РФ решения в качестве источника права, о юридической сущности данных позиций, однако правовая реальность свидетельствует о том, что указанные позиции следует относить к числу источников права в отечественной правовой системе. Примером может являться принятое Конституционным Судом Российской Федерации от 01.02.1996 г. Постановление «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» [51].

Следовательно, можно сделать вывод, что на федеральном уровне создана значительная нормативно-правовая база для регулирования законодательного процесса и ориентирования субъектов Федерации в их нормотворчестве. На этом уровне субъектов Федерации, по аналогии с федеральным, можно выделить акты, имеющие высшую юридическую силу в системе нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, законы субъектов РФ и подзаконные акты.

Основополагающими нормативными правовыми актами регионального уровня, устанавливающими основы законодательного процесса, являются конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 66 Конституции РФ следует различать подходы к порядку принятия конституций и уставов субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 66 уставы краев, областей, городов федерального

значения, автономной области, автономных округов принимаются законодательным (представительным) органом соответствующих субъектов РФ.

Согласно ст. 1 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» Алтайское краевое Законодательное Собрание является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края и осуществляет все полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края как субъекта Российской Федерации, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, «Уставом» (Основным Законом) Алтайского края и законами Алтайского края [39].

В соответствии со ст.1 Закона Новосибирской области «О Законодательном Собрании Новосибирской Области» Законодательное Собрание Новосибирской области - постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Новосибирской области в системе органов государственной власти Новосибирской области.

Согласно ст.1 Закона Кемеровской области «О Совете народных депутатов Кемеровской Области» Совет народных депутатов Кемеровской области является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Кемеровской области.

В Красноярском крае согласно ст.1 «О Законодательном Собрании Красноярского края» Законодательное Собрание Красноярского края является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Красноярского края [38].

В науке ведутся определенные споры о необходимости или отсутствии необходимости принятия специального закона о правовом статусе законодательного (представительного) органа в субъектах Российской Федерации. Аргумент ученых, которые считают, что данный закон необходим, объясняется тем, что это повышает авторитет законодательной власти и

обеспечивает устойчивость между ветвями законодательным и исполнительной власти в регионе. С другой стороны, происходит дублирование норм ФЗ-184, конституций (уставов) субъектов Федерации.

В качестве следующего источника правового регулирования законодательного процесса субъекта Федерации должны выступать специальные законы, регламентирующие процесс подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу региональных нормативных актов, так называемые «законы о законах». Актуальной проблемой является отсутствие Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», которым предполагается установить единые требования к нормативным правовым актам в Российской Федерации, их подготовке, внесению, рассмотрению, принятию (изданию), официальному опубликованию, это исключает возможности единообразного подхода к решению вопросов законодательного процесса в регионах. В некоторых субъектах Федерации для решения проблемы отсутствия данного правового акта были приняты законы о нормативно-правовых актах. В Сибирском Федеральном Округе положительным примером можно считать закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 года N 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области», который закрепляет единые требования, предъявляемых к нормативным правовым актам Новосибирской области, их опубликованию, вступлению в силу, действию и систематизации, определения общих правил юридической техники, применяемых при подготовке нормативных правовых актов Новосибирской области [40].

Субъекты Российской Федерации в отсутствие более детального регулирования законодательного процесса на федеральном уровне часто используют принцип субсидиарности, позволяющий самостоятельно устанавливать процедуры законодательного процесса. Данный принцип можно заметить в законодательной деятельности ряда субъектов Российской Федерации, которые несмотря на отсутствие федерального «закона о законах»

принимают акты, направленные на развитие и совершенствование правотворчества.

Среди подзаконных актов – источников правового регулирования законодательного процесса в субъектах Федерации необходимо включить группу нормативных актов касательно проведения экспертиз законопроектов нормативных актов и действующего законодательства. Примером можно считать Постановление Администрации Алтайского края от 21.07.2010 № 322 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и иных документов».

Так же необходимо обратить внимание на регламент законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации как источник правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, так как фактически он является одним из основных актов регулирующих процесс принятия нормативно-правовых актов на уровне субъекта Российской Федерации. Между тем существуют проблемы соотношения регламента и законов субъектов Федерации. Регламент закрепляет внутренние вопросы распорядка деятельности государственного органа. В соответствии с п.1 ч.3 ст. 7 Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания принимается Регламент Алтайского краевого Законодательного Собрания и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности.

Потребность существования регламентов основывается на том, что федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другие законы включают в себя лишь общие нормы, определяющие правовой статус законодательных(представительных) органов субъекта Российской Федерации, а регламенты определяют механизм реализации этих норм.

И.В. Гранкин приводит две основные функции регламентов палат Федерального Собрания РФ: «регулятивную и охранительную, которая

проявляется в том, что регламенты гарантируют самостоятельность полномочий законодательного органа, не допускают вмешательства в их деятельность. Аналогичные функции типичны и регламентам региональных законодательных(представительных) органов» [12, с. 109].

Важным элементом для осуществления объективного прогнозирования важное значение имеет проведение правового мониторинга. Однако исследование практики проведения правового мониторинга в субъектах Сибирского федерального округа показало, что существуют определенные проблемы. В ряде субъектов отсутствуют нормативно-правовые акты, регулирующие порядок организации и деятельности по осуществлению правового мониторинга, это затрудняет эффективность эффективную реализацию законодательства.

Следующим этапом правотворчества, должно выступать текущее планирование работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Планировать целесообразно не менее чем на один год. Данное предложение аргументируется тем, что проекты законов субъектов Российской Федерации готовятся в крайне короткие сроки. Следствием такой работы является низкое качество законов, наличие противоречий федеральному законодательству, слабой юридико-технической проработанности.

Важный этап законотворчества является правовая и научная экспертиза, а также апробация проекта.

В рамках экспертного анализа законопроекта исследуется его текст для того, чтобы уяснить сущность регулируемых вопросов, выявить вопросы, возникновение которых возможно в силу принятия подготавливаемого акта. Ключевое условие, которое обеспечивает свободу выбора экспертом определенной иной позиции при оценке качества законопроекта, состоит в независимости экспертов в рамках полномочий, которые им предоставлены. Следовательно, эксперт не должен быть непосредственно подчинен тому органу, по чьей инициативе осуществлялась разработка законопроекта. В этом

случае не должен будет ориентироваться на позицию органа, поручившего провести экспертизу.

На основе вышеизложенного представляется возможным отметить, что последующее совершенствование нормативной регламентации законодательного процесса на региональном уровне в виде устранения противоречий в нормативном регулировании, обеспечение более высоких характеристик по качеству нормативно-правовых актов, позволит добиться совершенствования законодательного процесса.

2.2 Стадии законодательного процесса: общее и особенное в субъектах РФ

С этимологической точки зрения категория «стадия» определяется как «определённый период, какая-либо ступень, фаза развития какого-либо явления» [48, с. 751]. Под стадией законодательного процесса понимают его пространственно-временную, динамическую характеристику. Иными словами, именно в процессе стадии происходит процессуальное исследование того или иного правового института.

«Правотворчество, это деятельность, направленная на подготовку, издание, совершенствование или отмену правовых норм. Она имеет две основные формы: непосредственное правотворчество (референдум) и опосредованное правотворчество (государственное)» [7, с. 189].

По мнению А.И. Абрамовой, стадия законодательного процесса есть определенный комплекс действий, имеющих процессуальный характер, которые позволяют достичь определенный правовой результат. Дифференциация стадий основывается на том, каковы особенности указанных действий, а также особенности результата. Реализация стадий происходит согласно последовательности, которую предусматривают процессуальные нормы. За счет этого формируются условия для того, чтобы решать задачи поэтапно. Каждая из стадий, реализуемая в определенных временных рамках,

является законченным этапом законодательной деятельности, является относительной самостоятельной, и осуществляется с определенной целью.

Следовательно, «стадии законодательного процесса выражаются в совокупности определенных процессуальных действий и процессуальных правоотношений, которые объединены общей ближайшей целью - принятием нормативно-правового акта» [61, с. 123].

Л.И. Антонова выделяет следующие стадии законодательного процесса: возбуждение вопроса о необходимости создания правового акта; обсуждение внесенного предложения; разработка законопроекта; внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа; обсуждение проекта; утверждение законопроекта - принятие закона [5, с. 7].

А.С. Пиголкин считает стадиями законодательного процесса «стадию предварительного формирования государственной воли (правотворческая инициатива); стадию возведения государственной воли в закон (стадия обсуждения); стадию официального оглашения принятого нормативного правового акта [50, с. 315].

М.Н. Марченко полагает, что к числу главных и обязательных стадий законодательного процесса можно отнести, во-первых, законодательную инициативу, во-вторых, обсуждение внесенного законопроекта, и наконец, стадия принятие закона, в которую иногда включают также стадию обнародование принятого закона или выделяют ее в отдельный этап [33, с. 352, 34, с. 353]. В период 2000-2010 годов сформировалась несколько иная система стадий законодательного процесса, в частности, выделены стадии мониторинга и экспертизы.

«Конституция Российской Федерации характеризует Федеральное Собрание как законодательный орган, в соответствии с чем законотворчество является основной функцией российского парламента. Никто, кроме Федерального Собрания, не имеет права издавать федеральные законы, имеющие высшую юридическую силу по отношению к другим нормативным актам и прямое действие на всей территории Российской Федерации».

«Согласно ч.1 ст.105 Конституции Российской Федерации Федеральные законы принимаются Государственной Думой».

«Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных парламентах основная законотворческая деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов. Классическое понимание законотворчества и законодательного процесса в парламенте демократического правового государства базируется на принципе верховенства высшего представительного органа власти в законодательной деятельности. Это соответствует разделению властей как принципу и институционально-функциональной форме организации государственной власти, когда выразителем народного суверенитета и, следовательно, суверенитета государства выступают высшие органы народного представительства. Именно они закрепляют законодательно общие интересы и потребности общественного развития» [50, с. 315].

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации определяется федеральным законодательством и законодательством каждого субъекта и включает определенные стадии.

Рассмотрим существующие стадии законодательного процесса в субъектах Сибирского Федерального округа.

В качестве начальной стадии законодательного процесса принято выделять стадию прогнозирования или стадию мониторинга. В настоящее время стадия прогнозирования все чаще стала заменяться стадией правового мониторинга.

Об этом свидетельствует и закон Алтайского края «О правотворческой деятельности» 2006 года. Согласно ст.8 Закона Алтайского края от «О правотворческой деятельности» Правовой мониторинг - комплексная и плановая деятельность, осуществляемая правотворческими органами в пределах своих полномочий по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о состоянии нормативных правовых актов и практике их применения [42, с. 157].

Основными задачами правового мониторинга являются: получение информации о развитии системы нормативных правовых актов; определение проблем, требующих правового разрешения; выявление общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; оценка эффективности исполнения нормативных правовых актов; выявление и устранение противоречий, пробелов, недействующих норм, дублирования, иных недостатков правового регулирования и т.д.

В Новосибирской области данная стадия именуется как стадия прогнозирования. Согласно ст.6 «О нормативно-правовых актах Новосибирской области» Прогнозирование осуществляется с целью получения научно-обоснованной прогностической информации об основных тенденциях и направлениях дальнейшего развития системы законодательства Новосибирской области и будущем ее состоянии, необходимой для принятия этими органами эффективных нормотворческих решений.

В законе Кемеровской области «О законодательной деятельности» в качестве самостоятельной стадии мониторинг не выделен. Однако из содержания соответствующих статей данного закона можно сделать вывод, что содержание правового мониторинга фактически определяется следующими задачами прогнозирования: получение информации о тенденциях, путях и формах дальнейшего развития системы нормативных правовых актов Кемеровской области; определение первоочередных и наиболее актуальных проблем, требующих правового регулирования со стороны органов государственной власти; выявление общественных потребностей и общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; определение наиболее целесообразной очередности подготовки законопроектов [37].

Следовательно, законодатели указанных субъектов Российской Федерации трактуют и мониторинг, и прогнозирование в основном однозначно.

Однако представляется, что требования к задачам прогнозирования должны излагаться в норме закона в определенной последовательности и предопределять стадии мониторинга:

- предварительной (определение объекта правового мониторинга; определение и конкретизация цели, выбор его вида; определение круга субъектов; разработка программы и плана проведения);
- основной (сбор необходимой информации о нормативных актах; проведение экспертизы нормативных актов; проведение оценки нормативного акта);
- итоговой стадии (выводы; оформление результатов мониторинга; внесение предложений по совершенствованию; информирование о результатах проведения мониторинга).

Правотворческая деятельность в субъектах осуществляется на плановой основе по результатам мониторинга правовых актов, практике их применения. Так, например, планы подготовки проектов законов Алтайского края могут быть краткосрочными (на срок до одного года), среднесрочными (на срок до трех лет) и долгосрочными (на срок до пяти лет). В Новосибирской области планы проектов законов разрабатываются Законодательным Собранием Новосибирской области на основе предложений субъектов права законодательной инициативы. Субъекты права законодательной инициативы не позднее, чем за два месяца до начала календарного года представляют в Законодательное Собрание предложения о включении в план законопроектной работы Законодательного Собрания Новосибирской области проектов законов Новосибирской области, внесение в Законодательное Собрание которых планируется ими в очередном календарном году.

В некоторых случаях краткосрочное планирование приводит к тому, что нередко законопроекты представляются без финансово-экономического обоснования затрат, если принятие их повлечет таковые, или без упоминания о том, что законопроект не предусматривает финансово-экономических

затрат. Помимо этого, в некоторых законах имеется правовая возможность не предоставлять данные расчеты.

Из анализа законодательной деятельности субъектов Сибирского федерального округа видно, что законы указанных субъектов, за исключением Кемеровской области, не предусматривают требования о приложении к законопроекту прогноза социально-экономических и иных последствий в случае принятия и применения такого закона.

Важное значение для изучения законодательного процесса в субъектах Российской Федерации имеет требование к пояснительной записке об указании цели принятия законопроекта, предмета правового регулирования, концепция законопроекта (в случае внесения законопроекта о поправках к или о внесении изменений в закон - дается характеристика предлагаемых изменений). Вся подготовленная законотворческая деятельность олицетворяется в стадию законодательной инициативы.

Стоит заметить, что в российской правовой науке в большинстве исследований, посвящённых проблемам реализации права законодательной инициативы, нет единства взглядов на данный институт права. Однако все без исключения ученые-юристы сходятся в одном: законодательная инициатива трактуется ими как право (в отдельных случаях обязанность) на совершение каких-либо действий.

С учетом анализа выраженных в научной литературе точек зрения можно свидетельствовать о следующих выводах:

Во-первых, законодательная инициатива является правом (в ряде случаев - обязанностью) субъектов, обладающих соответствующими полномочиями, на то, чтобы совершать определенные действия. До момента, пока субъекты, которые предусмотрены законом, не воспользуются соответствующим правом, т.е. до момента внесения законопроекта (законодательного предложения) в орган законодательной власти на рассмотрение, процедура принятия закона не может быть начата.

Во-вторых, право законодательной инициативы может реализовываться в форме внесения законопроекта в готовом виде, а также в форме внесения законодательного предложения.

В-третьих, в качестве следствием законодательной инициативы является необходимость для органа законодательной власти осуществить рассмотрение внесенного законопроекта (законодательного предложения) согласно установленному конституцией (уставом) порядку, приняв по нему одно из решений.

В-четвертых, внесение законопроектов (законодательных предложений) субъектами права законодательной инициативы следует отличать от предложений, которые вносятся не субъектами этого права.

Действующее законодательство разделяет понятие правотворческой и законодательной инициативы.

Так, в ст. 104 Конституции РФ указано, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета 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.

В то же время ст. 26 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено положение, согласно которому с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, которая обладает избирательным правом. При этом, минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В ст.6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что правом законодательной инициативы в региональном законодательном (представительном) органе обладают депутаты, высшее должностное лицо субъекта РФ, представительные органы местного самоуправления. Конституция (устав) субъекта РФ может предоставлять право законодательной инициативы иным субъектам, таким как члены Совета Федерации от региона, органы, общественные объединения, граждане, проживающие в данном субъекте РФ [46].

Сравнительно-правовой анализ соответствующих норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации Сибирского Федерального округа свидетельствует о том, что региональными законодателями установлены весьма обширные как по количеству, так и по составу перечни субъектов права законодательной инициативы. Например, правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании наделены Алтайском крае – 955, Красноярском крае – 646 субъектов. Помимо «обязательных» и «факультативных» субъектов права законодательной инициативы, предусмотренных данным Законом, некоторые региональные законодатели наделяют таким правом: Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации (Алтайский край, Кемеровская области); коллегиальные совещательные органы: комиссию по почетным наградам и званиям (Красноярский край), молодежный парламент (Томская область); коллективных субъектов: постоянные комитеты (Республики Алтай, Алтайский край, Новосибирская и Омская области), постоянные комиссии, депутатские объединения (Алтайский край), группу депутатов (Красноярский край, Новосибирская область) [31, с. 90].

Таким образом, можно сделать вывод, что законодатель, разделяя категории «законодательной инициативы» и «правотворческой инициативы» делает упор на разделении категорий «законотворчество» и «правотворчество», поскольку в строгом смысле слова население как

неопределенная категория не может быть законотворцем, о чем было сказано выше на примере референдума (глава 1).

Но в то же время, в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сам себе противоречит, указывая граждан именно в качестве субъектов законодательной инициативы.

Кроме того, вышеназванное положение нашло свою конкретизацию в Уставе (Основном Законе) Алтайского края, где сказано, что граждане Российской Федерации на территории Алтайского края, достигшие восемнадцатилетнего возраста (совершеннолетия), обладают правом избирать и быть избранными в органы государственной власти Алтайского края и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме Алтайского края, местном референдуме, краевой народной законодательной инициативе [64]. На основании всего изложенного можно сделать вывод о том, что законодатель использует понятия законодательной и правотворческой инициативы в качестве синонимичных, не устанавливает конкретных отличий между ними, хотя принципиальная разница очевидна.

В Алтайском крае правом законодательной инициативы обладают депутаты (депутат), постоянные депутатские объединения, постоянные комитеты и комиссии Законодательного Собрания, Губернатор, Правительство, представительные органы местного самоуправления, избиратели (минимум один процент от общего количества избирателей), представляющие проект нормативно-правового акта, в т.ч. закона, в соответствии с порядком народной законодательной инициативы, члены Совета Федерации - представители края, краевой Уполномоченный по правам человека, краевой Уполномоченный по защите прав предпринимателей, прокурор края, краевое объединение организаций профсоюзов, Избирательная комиссия - по вопросам их ведения.

Реализация права законодательной инициативы в Законодательном Собрании края предусматривает подготовку и внесение на рассмотрение краевого Законодательного Собрания проекта нормативно-правового акта, в частности, краевого закона. Особый порядок предусмотрен для проектов по вопросам введения либо отмены налогов.

Субъект, обладающий правом законодательной инициативы, направляет проект Губернатору не менее чем за 30 дней до того, как начнется очередная сессия краевого Законодательного Собрания. Направление заключения Губернатора в Законодательное Собрание производится не менее чем за 20 календарных дней с момента, когда будет получен закон края.

В Красноярском крае для этой процедуры также указан срок – не позднее чем через двадцать календарных дней с момента направления ему (губернатору) законопроекта.

Проект закона также может быть рассмотрен на сессии Законодательного Собрания края в т.ч и в случае, если Губернатором вынесено отрицательное заключение.

При внесении в законодательный орган законопроекта необходимо соблюдать определенные условия.

В Алтайском крае предусмотрено, что проекты нормативно-правовых актов, которые подлежат рассмотрению Законодательным Собранием края, должны сопровождаться пояснительными записками. В пояснительной записке должна обосновываться необходимость принять соответствующего акта. Также должны быть представлены расчеты финансово-экономического характера, если в результате принятия данного правового акта будут являться бюджетные расходы. Также должны присутствовать заключение, вынесенное государственной экологической экспертизой, результаты иных экспертиз, статистические и иные сведения, которые необходимы, чтобы обосновать внесение проекта нормативного правового акта. Пояснительная записка также должна содержать информацию о результатах согласования проекта с соответствующими должностными лицами, органами, организациями,

перечень правовых актов, которые потребуется изменить, разработать, отменить, актов, которые утратят силу.

Направление проекта правового акта производится председателю Законодательного Собрания края. Председатель Законодательного Собрания края должен направить проект согласно вопросам ведения в соответствующий постоянный комитет, который должен его предварительно рассмотреть и подготовить заключение. Председатель Законодательного Собрания края также обладает правом направить проект для вынесения заключения в краевую прокуратуру или территориальный орган Минюста РФ, действующий в крае. В случае отрицательного заключения профильного комитета по проекту правового акта осуществляется создание рабочей группы по доработке данного акта.

Если правовой акт не соответствует предусмотренным требованиям, Председатель Законодательного Собрания края может возвратить его субъекту, инициировавшему разработку данного проекта, чтобы недостатки были устранены. Регламенты законодательных органов значительного числа субъектов РФ, в частности, таких, как Алтайский край, Красноярский край, содержат указанное предписание в виде, не являющемся вполне определенным. Так, наличие формулировки «может» предполагает произвольность решений и действий. За счет ее наличия орган или должностное лицо, принимающее законопроект, может действовать по собственному усмотрению. Так, отсутствие в регламентах указаний по поводу судьбы возвращенных законопроектов может вызвать неблагоприятные последствия.

Складывается ситуация, когда у принимающего законопроект органа имеется возможность самостоятельного определения последующей его судьбы. Соответствующий орган, воспользовавшись своим положением, может принять решение, не позволяющее парламенту рассмотреть проект. Таким образом, законодательная инициатива будет фактически отклонена.

Предусмотрена необходимость обязательного согласования законопроекта, вносимого на рассмотрение регионального законодательного органа, со всеми необходимыми инстанциями. На начальном этапе требуется согласовать законопроект (к примеру, в Алтайском крае) с зампредела Законодательного Собрания края. Последний должен определить должностных лиц, с которыми законопроект должен быть согласован. Рассмотрение законопроекта и его визирование производится руководителями органов исполнительной власти, постоянных комитетов, иных органов, организаций, которым должен быть направлен на согласование проект закона, в первоочередном порядке. Если указанные руководители отсутствуют, проект рассматривается и визируется заместителями руководителей.

Если у соответствующих должностных лиц имеются возражения к законопроекту, данные возражения должны быть изложены на листе согласования, либо на отдельных листах и приложены к проекту.

На завершающем этапе согласования согласование и визирование производится комитетом по вопросам законности, правопорядка и защите прав граждан, экспертно-правовым управлением.

Представление проекта правового акта в экспертно-правовое управление для визирования производится не позже, чем за двадцать дней до начала сессии. Так, Алтайским краевым Законодательным Собранием посредством принятия процедурного решения может быть осуществлено продление указанного срока, однако не более чем на год. Общая продолжительность рассмотрения проекта в Законодательном Собрании Алтайского края, которое направлено субъектом права законодательной инициативы, не может превышать один год со дня, когда соответствующий проект поступил в Законодательное Собрание.

Важной проблемой, связанной с правотворческой инициативой, является вопрос об обоснованности законодательной инициативы.

Следующая стадия законодательного процесса, это рассмотрение закона. Проекты законов рассматриваются, как правило, не менее чем в двух

чтениях, проекты иных правовых актов в одном либо, например, по решению Алтайского краевого Законодательного Собрания, в двух чтениях. При рассмотрении проекта закона в первом чтении обсуждаются необходимость его принятия, основные положения проекта закона, дается общая оценка его концепции.

Согласно ст. 140 Устава Красноярского края, проекты законов края рассматриваются Законодательным Собранием края в двух чтениях, проводимых, как правило, в различные дни. В первом чтении законопроект должен быть последовательно проголосован за основу и (или) по разделам либо по статьям, во втором чтении – за основу и (или) по статьям, а также в целом.

Каждое из чтений имеет свою специализацию. При рассмотрении Законодательным Собранием края законопроекта в первом чтении обсуждаются его основные положения, вопрос о необходимости его принятия, дается общая оценка концепции законопроекта [38].

Обсуждение начинается с доклада уполномоченного представителя соответствующего субъекта права законодательной инициативы. При этом текст проекта правового акта, если он вручен депутатам заблаговременно, может не оглашаться. При внесении альтернативных проектов правового акта по одному и тому же вопросу они рассматриваются в ходе первого чтения одновременно в порядке, указанном в пункте 2 статьи 45 регламента

Алтайского краевого Законодательного Собрания. Принятие одного из них посредством рейтингового голосования за основу или в первом чтении означает отклонение иных альтернативных проектов закона, что оформляется соответствующим постановлением.

По результатам обсуждения проекта закона Алтайское краевое Законодательное Собрание может принять одно из следующих решений:

– принять проект закона за основу и предложить соответствующему субъекту права законодательной инициативы продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний;

– принять проект закона в первом чтении и поручить соответствующему субъекту права законодательной инициативы и профильному комитету продолжить работу над ним с учетом результатов обсуждения;

– отклонить проект закона;

– принять проект закона в окончательной редакции.

– В случае принятия проекта закона в первом чтении устанавливается срок подачи поправок к этому проекту.

Представление поправок производится в письменном виде в профильный комитет до того, как будет окончен установленный для подачи данных поправок срок. Предоставление поправок производится в виде дополнений, изменений конкретных статей (пунктов, частей статей) проекта правового акта, либо предложений исключить конкретные статьи (пункты, части статей) проекта. В ином случае рассмотрение и принятие поправок не производится.

Проекты законов в субъектах рассматриваются и во втором чтении.

В процессе рассмотрения проекта во втором чтении первым этапом является выступление с докладом лица, представляющего субъекта права законодательной инициативы. Докладчик должен проинформировать Законодательное Собрание Алтайского края о результатах рассмотрения проекта постоянными комитетами, о поправках, которые поступили к проекту, и результатах обсуждения поправок.

Краевым Законодательным Собранием производится рассмотрение и принятие решений по каждой из поправок к проекту. В ходе сессии возможно внесение поправок не только в письменной, но и в устной форме. Принципиальные поправки, внесенные в устной форме, если ранее они не были внесены для рассмотрения в профильный комитет либо соответствующую рабочую группу, не подлежат обсуждению и на голосование не выносятся. Все поправки и предложения по проекту, (кроме принципиальных устных поправок, ранее не вносившихся для рассмотрения

профильного комитета либо соответствующей рабочей группы, которые не подлежат обсуждению и внесению на голосование) должны быть поставлены на голосование. Автор поправки имеет право на то, чтобы предложение было снято с голосования. Обязательному рассмотрению подлежат предложения, внесенные Губернатором либо представителем Губернатора. До голосования по поправке, которая внесена в устном либо в письменном виде, в случае необходимости начальном экспертно-правового управления предоставляется устная справка по поводу соответствия (несоответствия) поправки федеральному или краевому законодательству.

В процессе рассмотрения проекта во втором чтении поправки, способные привести к изменению концепции проекта правового акта, внесены быть не могут. Если в процессе рассмотрения правового акта во втором чтении возникнет необходимость внести в него изменения и дополнения, изменяющие концепцию данного проекта правового акта, Алтайским краевым Законодательным Собранием принимается решение вернуться к первому чтению, либо признать утратившим силу решение по поводу принятия проекта в первом чтении [55, с. 40].

Порядок рассмотрения проекта в третьем чтении аналогичен порядку рассмотрения во втором чтении. Если принятие окончательной редакции проекта не производится, Законодательным Собранием Алтайского края рассматривается вопрос по поводу внесения проекта для повторного рассмотрения Законодательным Собранием в третьем чтении, либо о том, чтобы признать утратившими принятые ранее решения о том, чтобы принять данный проект в первом, втором чтениях. В процессе рассмотрения проекта в третьем чтении в него не могут вноситься поправки, которые могут привести к изменению концепции данного проекта. В случае, если в процессе рассмотрения проекта в третьем чтении возникает необходимость в том, чтобы внести в него изменения и дополнения, способные привести к изменению концепции данного проекта, Законодательным Собранием края производится

принятие решение возвратить проект к первому чтению, либо принять утратившим силу решение по поводу принятия проекта в первом чтении.

Принятие законов в субъектах является важнейшей стадией законодательного процесса. Принятые Алтайским краевым Законодательным Собранием законы Алтайского края не позднее десяти дней передаются (В Кемеровской, Новосибирской в течение четырнадцати дней с момента их принятия Губернатору [40]; в Красноярском крае текст принятого закона края в срок до 7 рабочих дней со дня голосования по проекту в целом) на подписание Губернатору края.

Закон субъекта Федерации может быть отклонен главой региона (использование права «вето»).

Как обоснованно полагает И.В. Лобанов, указанное право есть проявление системы «сдержек и противовесов». В возможности реализации данного права проявляются контрольные полномочия, которыми обладает высшее должностное лицо субъекта Федерации. Указанный автор предлагает рассматривать указанное право, как определенную контрольную функцию губернатора, который гарантирует соблюдение законности в соответствующем регионе.

Если руководитель субъекта РФ отклоняет региональный закон, возможно его одобрение в редакции, которая была принята ранее, большинством минимум две трети голосов от числа депутатов в законодательном органе региона.

Право вето состоит в юридической возможности, которой обладает высшее должностное лицо субъекта РФ, не только по оценке качества закона, его соответствия требованиям, но и в выражении собственной точки зрения на последствия, которые может вызывать принятие проекта закона.

Как отмечает И.В. Лобанов на основе исследования использования данного права в субъектах РФ, право вето высшие должностные лица субъектов РФ применяют в случае:

- если закон субъекта РФ не соответствует законодательству РФ;

– если для того, чтобы реализовать закон, нет требующихся финансовых средств; если высшее должностное лицо не желает, чтобы его полномочия были сокращены, или в отношении его деятельности проводился дополнительный контроль.

Рассмотрим указанный случай применения вето губернатором на практике в Сибирском Федеральном Округе. В субъектах данного Округа право вето используется губернаторами для того, чтобы ограничить влияние регионального парламента на собственную деятельность, преодолеть возможность усиления контрольных функций парламента в отношении высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации.

«Так, к примеру, губернатором Иркутской области было наложено вето на закон, который вносит поправки в областной устав, согласно которым губернатору необходимо осуществлять согласование с областным Законодательным Собранием, как кандидатуры первого заместителя губернатора, так и шести руководителей органов, осуществляющих исполнительную власть в части управления финансами, охраной окружающей среды, государственной собственностью, лесопромышленным комплексом и социальной защитой» [41].

В соответствии с регламентами законодательных органов значительного числа субъектов РФ, вето губернатора подлежит рассмотрению в рамках ближайшей сессии законодательного органа.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) обязан обнародовать закон субъекта Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания и издания специального акта.

Согласно Уставу Красноярского края, губернатор края обязан в срок до семи дней со дня, когда к нему поступит закон, принятый Законодательным Собранием края при повтором рассмотрении, произвести его подписание и передачу закона для того, чтобы он был официально опубликован как закон края.

Статья 8 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», регламентирующего общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ, предусматривает порядок, согласно которому должно происходить обнародование и вступление в силу нормативно-правовых актов субъекта РФ [75].

Направление высшему должностному лицу (лицу, возглавляющему высший исполнительный орган госвласти субъекта РФ) законов субъекта Федерации, которые принимает региональный законодательный орган, в целях обнародования, производится в предусмотренный срок.

Подводя итог необходимо остановиться на проблемах, которые связаны со стадиями законодательного процесса. Так, некоторые ученые в качестве факультативной стадии предлагают внедрить, так называемый, правовой эксперимент.

В юридической литературе высказана мысль, что хорошим методом апробации качества принимаемого нормативно-правового акта может быть правовой эксперимент. Одним из видов правового эксперимента является «пилотный законопроект». И нужно отметить, что в этом плане, уже сделаны определенные шаги.

Так, с 2013 года в Российской Федерации реализуется пилотный проект Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ), в рамках которого апробируется новый порядок выплаты пособий по социальному страхованию. Данный проект внедряется в регионах страны постепенно. С 01 июля 2019 года в данном проекте принимает участие и Алтайский край.

Ожидаемыми результатами были названы упрощение документооборота между участниками отношений по социальному страхованию, гарантированность социальных выплат, соответствие страхового обеспечения страховым взносам.

В США этапы законодательного процесса немного различаются.

Законопроект проходит через все этапы законодательного процесса «длинной цепочкой стандартных предложений», которые должны быть приняты Палатой представителей до того, как законопроект станет законом. Именно эти предложения, а не законопроект, являются предметом решений и дебатов Палаты. Эти этапы «составляют простой и логичный процесс, в котором каждый этап превосходит предыдущий, так что, хотя основные движения - чтобы счет был прочитан в первый (второй или третий) раз - якобы одинаковы и кажутся повторяющимися, они имеют очень разные значения». Более того, Палата не принимает окончательных решений в пользу законопроекта до последней стадии, когда она принимает решение о том, разрешить ли законопроект пройти или нет [71].

Регламент Палаты представителей требует, чтобы каждый законопроект был прочитан трижды в разные дни перед его принятием. Практика предоставления каждому законопроекту трех отдельных чтений восходит к древней парламентской практике, которая зародилась в Соединенном Королевстве. В то время, когда еще не была доступна технология для воспроизведения большого количества копий по низкой цене, счета вводились в рукописной форме, по одной копии за раз. Чтобы члены знали, каково содержание счета, клерк прочитал им документ; идея «чтения» законопроекта была воспринята буквально.

Сегодня законопроект больше не оглашается, но формальность проведения чтения сохраняется. Когда спикер объявляет, что предложение о первом чтении принято, секретарь за столом встает и объявляет: «Первое чтение этого законопроекта», тем самым показывая, что постановление палаты соблюдено. Этот сценарий повторяется, когда палата заказывает второе, а затем третье чтение законопроекта.

Свидетельство о прочтении должно быть прикреплено к каждому законопроекту сразу после принятия каждого из трех чтений. Секретарь палаты несет ответственность за подтверждение каждого чтения и внесение

даты, которую оно прошло, в основании счета. Законопроект остается на хранении у делопроизводителя на всех этапах рассмотрения. Никакие существенные изменения в законопроекте не допускаются без прямого разрешения Палаты или комитета в форме поправки. Оригиналы счетов, заверенные секретарем, являются частью документации Палаты [74].

Все законопроекты должны пройти одни и те же этапы законодательного процесса, но они не обязательно проходят по одному и тому же маршруту. С тех пор как Палата приняла новые правила, чтобы сделать законодательный процесс более гибким, теперь существуют три пути для принятия законодательства:

- После соответствующего уведомления министр или частный член может внести законопроект, который будет немедленно передан в первое чтение. Затем законопроект обычно обсуждается на этапе второго чтения. Затем он отправляется в комитет для изучения по каждому пункту.

- Министр или частный член может предложить ходатайство о том, чтобы комитету было поручено подготовить законопроект. Законопроект будет представлен комиссией и проведен во втором чтении без обсуждения и поправок.

- Министр может предложить передать законопроект в комитет для изучения до второго чтения.

Независимо от того, какой путь выберет Палата представителей, законопроект необходимо будет пройти через стадию отчета, прочитать в третий раз и отправить в Сенат для прохождения до получения королевского одобрения. В начале новой сессии публичный законопроект может быть восстановлен на той стадии, на которой он находился во время пролонгации, если это тот же законопроект, который был внесен на предыдущей сессии. Эта процедура может быть осуществлена либо путем принятия соответствующего ходатайства, либо, в случае законопроекта частного члена, путем ссылки на положение нового Регламента, принятого в 1998 году.

В экстренных или чрезвычайных случаях, по решению Палаты, законопроект может быть прочитан два или три раза в один и тот же день или продвинут на два или более этапов за один день. Это положение Регламента относится только к этапам чтения. Решение о том, является ли вопрос срочным, зависит от самой Палаты, а не от Председателя.

Ниже перечислены этапы, которые должен пройти законопроект, когда он вносится в Палату общин:

- Уведомление о разрешении представить и разместить на листе заказа;
- Подготовка законопроекта комитетом (если применимо);
- Введение и первое чтение;
- Ссылка на комитет перед вторым чтением (если применимо);
- Второе чтение и ссылка на комитет;
- Рассмотрение в комиссии;
- Этап отчета;
- Третье чтение (и отрывок);
- Рассмотрение и принятие Сенатом;
- Принятие поправок Сената Палатой общин (если применимо);
- Королевское согласие;
- Вступает в силу.

Законопроект, который вносится в Сенат, должен пройти в основном те же этапы, за исключением того, что он рассматривается сначала в Сенате, а затем в Палате общин. Большинство законопроектов может быть внесено в любую палату, за исключением законопроектов, связанных с расходами или налогообложения, которые должны быть внесены в Палату общин [73].

Для внесения любого публичного законопроекта необходимо письменное уведомление за 48 часов. Уведомление о движении является обязательным условием законодательного процесса. После направления уведомления о внесении законопроекта дальнейшее уведомление не требуется в отношении законопроекта на других этапах рассмотрения (за исключением

предложений о внесении поправок на этапе отчета). Существуют отдельные требования, которые применяются в отношении уведомления, необходимого для частных счетов.

Частный член или министр, который намеревается внести законопроект в палату общин, должен сначала уведомить об этом секретаря палаты до 18:00 (14:00 в пятницу). Название законопроекта, который будет представлен, затем помещается в Уведомление. На следующий день после того, как оно появится в Уведомлении, заголовок появится в Заказном документе в том порядке, в котором были получены уведомления, для представления в Палате представителей. Это удовлетворяет требованиям Регламента к уведомлению за 48 часов. Название законопроекта останется в Распоряжении до того дня, когда частный член или министр примет решение внести законопроект.

Существуют специальные правила, касающиеся внесения законопроектов, которые предполагают расходование государственных средств и счетов на основе ходатайств о способах и средствах. Эти положения описаны в главе 18 «Финансовые процедуры».

Регламент предусматривает, что предложение о назначении или указании комитета подготовить законопроект ^[141] может быть внесено министром или частным членом. Однако процедуры, которым необходимо следовать в каждом случае, не совсем одинаковы.

Министр, который хочет поручить комитету подготовить и внести законопроект, должен за 48 часов письменно уведомить о своем намерении сделать это. По истечении срока уведомления предложение будет помещено в Распоряжение в разделе «Постановления правительства». Когда предложение поступает от правительства, оно может обсуждаться не более 90 минут, после чего спикер прерывает обсуждение и задает все вопросы, необходимые для отклонения предложения.

Если частный член желает поручить комитету подготовить и внести счет, он должен направить письменное уведомление не менее чем за две недели о своем намерении сделать. По истечении этого срока для уведомления

предложение будет помещено в Документ о заказе в разделе «Бизнес частных участников». Затем он будет регулироваться всеми правилами, касающимися бизнеса частных участников (то есть он будет подвергаться процедуре случайного отбора, его нужно будет выбрать как вопрос, по которому можно будет проголосовать, и он будет рассмотрен во время, отведенное для бизнеса частных членов).

Принятие Палатой представителей движения о согласии с отчетом комитета, которому поручено подготовить и внести законопроект, является приказом о внесении законопроекта. Если во время внесения предложения о первом чтении законопроекта министр или член ЕС заявляет, что законопроект основан на отчете комитета, предложение о втором чтении будет перенесено на более поздний срок, без обсуждения или поправка. Рассмотрение законопроекта правительства на этапе второго чтения может начаться не ранее третьего дня заседания после первого чтения. Между первым и вторым чтением частных законопроектов должно пройти не менее двух недель. После второго чтения законопроект проходит другие обычные стадии публичного законодательства [72].

Стадию законодательного процесса в общем виде можно определить как совокупность процессуальных действий, способствующих достижению определенного правового результата. В зависимости от характера этих действий и получаемого результата одна стадия отграничивается от другой. Стадии выполняются в установленной процессуальными нормами последовательности, сменяя друг друга. Несмотря на то, что в каждом субъекте существуют свои нормативно-правовые акты, регламентирующие законодательный процесс, тем не менее, общая последовательность, характеристика стадий совпадают. Но это отнюдь не является причиной для того, чтобы проводить массовую унификацию и отказываться от регионального регулирования данного процесса, потому что с учетом региональных особенностей, в рамках общей компетенции может быть иное видение содержания, темпов, последовательности и форм проведения

правовых реформ. Поэтому не учитывать это в федеративном государстве, пытаться воспроизвести возможные ошибки центра в региональном законодательстве, было бы крайне неблагоприятно. Ведь именно в этих особых деталях, отраженных в законодательстве субъектов, и содержится нормативная база для издания более эффективных законов и для более продуктивного решения региональных проблем.

Итак, законодательный процесс в Российской Федерации представляет собой трудоемкую систему поэтапных действий, по итогу которых создается закон. Законодательный процесс имеет целый ряд своих особенностей, он строго формализован и урегулирован нормами конституционного права, состоит из обязательных и факультативных стадий.

Кроме того, Конституцией Российской Федерации четко установлен определенный круг субъектов законодательной инициативы, имеющих право вносить в Государственную Думу законопроект или предложение.

Заключение

Изучение теоретических источников, действующих нормативно-правовых актов, практики позволяют сделать следующие выводы:

– Следует отметить, что становление законодательного процесса в РФ, его развитие является успешным и результативным. Вслед за формированием законодательного процесса, а в ряде случаев и одновременно с ним, происходило становление законодательного процесса в субъектах РФ. Региональный законодательный процесс в современных условиях значимой составляющей функционирования правовой системы в целом.

– Рассмотренные в работе подходы к понятию законодательного процесса позволяют судить об имеющихся в научной литературе спорах к пониманию данного явления. Изучение позиций ученых позволяет заключить, что существует подмена и смешивание таких понятий как право-образование, правотворчество, законотворчество, нормотворчество и законодательный процесс, варианты соотнесения используемых при определении законодательного процесса терминов и обозначены необходимость их целевого употребления.

– Изучение о теоретико-правовых основ законодательного процесса в субъектах РФ показало, что круг источников, принятых на уровне субъектов РФ, обширней и богаче, чем на федеральном уровне. Несмотря на то, что основные проблемы несоответствия источников двух уровней уже преодолены, остаются определенные проблемы. Такими проблемами законодательного процесса в субъектах Сибирского Федерального округа можно считать: недостаточность регламентации законодательного процесса; переписывание федеральных законов на региональном уровне; дублирование норм без учета специфики самого субъекта Российской Федерации; снижение темпов принятия новых законов субъектов Российской Федерации. В юридической науке в настоящее время, не сложилось единого мнения касательно законов субъектов Российской Федерации

– Федерации воспроизведенных из федерального законодательства, эта проблема в настоящий момент еще детально не исследована, тем не менее, следует констатировать, что региональные нормативные акты более совершенны, чем федеральные.

– Рассмотрение стадий законодательного процесса в субъектах Сибирского Федерального округа, включено в содержание исследования. В этой связи определены стадии, условно обозначены этапы их составляющие, а также моменты начала и окончания стадий. В качестве начальной стадии законодательного процесса принято выделять стадию прогнозирования или стадию мониторинга. В настоящее время стадия прогнозирования все чаще заменяется стадией правового мониторинга. Следующей стадией необходимо определить стадию законодательной инициативы. Вместе с тем, существует потребность в том, чтобы более детально и комплексно исследовать стадию осуществления права законодательной инициативы в рамках законодательного процесса на региональном уровне.

Стадия подготовки законопроекта для рассмотрения законодательным органом представляется одной из наиболее сложных, поскольку ее реализация предполагает необходимость усилия различных субъектов, и от качества проведения подготовки к рассмотрению в значительной мере зависит последующая судьба законопроекта.

Анализ материалов, относящихся к стадии, в рамках которой производится обсуждение законопроекта, а также его принятие, позволило заключить, что кардинальные изменения данной стадии, несмотря на продолжительное развитие, не произошли. Кроме того, достаточно необходимое, по нашему мнению, закрепление и регулирование использования интернет-технологий довольно слабо прослеживается в субъектах Сибирского Федерального округа.

Проанализированная в соответствующем разделе стадия официального опубликования и вступления в юридическую силу закона, претерпевает постоянные изменения, проявлением которых являются новые источники

официального опубликования нормативно-правовых актов в субъектах РФ. В процессе изучения материалов было выявлено противоречие теоретического осмысления и практики нормативного закрепления, составляющих данную стадию.

Наличие факультативных стадий законодательного процесса на региональном уровне отличает законодательный процесс в субъектах РФ. Это стадия общественного обсуждения законопроектов, принятых на уровне субъектов. Следует также отметить, что исследователи не рассматривали факультативную стадию общественного обсуждения законопроектов ни в монографических публикациях, ни в рамках диссертационных исследований. Можно поддержать ряд ученых, которые отмечают необходимость введения такой факультативной стадии, как правовой эксперимент.

Исследование теоретико-правовых основ законодательного процесса в субъектах Сибирского Федерального округа позволяет внести следующие предложения:

– Для того, чтобы оптимизировать законодательный процесс в РФ, на каждом из его уровней, необходимо выработать единое понимание определений, которые с ним связаны (определений законодательного процесса, право-образования, правотворчества, нормотворчества, законотворчества). Понятия «правотворчество» и «правотворческий процесс» связаны с принятием нормативных правовых актов в целом, в то время как термины «законотворческий процесс» и «законотворчество» связаны лишь с одной разновидностью нормативных правовых актов - законами. Это позволяет сделать вывод о том, что понятие «правотворчество» шире понятия «законодательный процесс» (законотворчество) и они должны соотноситься как целое и его часть.

– Представляется целесообразным поддержать ученых, выступающих с инициативой принятия Федерального Закона «О нормативных правовых актов в Российской Федерации». Цель разрабатываемого законопроекта – сформировать порядок законодательной деятельности,

законодательно определить принципы правотворчества; закрепить систему и виды нормативных актов; установить иерархическую связь между ними.

– Отсутствие перспективного планирования нормотворчества на основе планов и комплексных программ социально-экономического развития.

– Проведение правовой и научной) экспертизы, является важной составляющей законотворчества. Так, Закон Кемеровской области «О законодательной деятельности в Кемеровской области» предусматривает правовую, экономическую, финансовую, техническую, экологическую и другие экспертизы законопроекта. Законом Алтайского края «О правотворческой деятельности» предусмотрены научная, экологическая, антикоррупционная экспертизы. Не предусмотрено проведение какой-либо экспертизы законопроекта соответствующим законом Новосибирской области. Думается, что в законах субъектов Сибирского Федерального округа о правотворческой деятельности необходимо закрепить проведение не только научной, экологической, антикоррупционной экспертиз, но и общественной, правовой и экономической. В части, именно научная экспертиза позволяет в большей степени обеспечить качество законов и способствует созданию научно обоснованной системы принимаемых нормативных актов, их согласованности, а также помогает выявить возможные негативные социальные, экономические, юридические и другие последствия при реализации законов.

– Хорошим методом апробации качества принимаемого нормативно-правового акта может быть правовой эксперимент. Одним из видов правового эксперимента является «пилотный законопроект». Несомненно, что, активное внедрение правового эксперимента в различных отраслях права может способствовать эффективному законодательному процессу в субъектах РФ и появлению некоторых особых методик, присущих именно той сфере правоотношений, в которой этот эксперимент реализуется.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агапов, А. Б. Административная ответственность: учебник для магистров / А. Б. Агапов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 494 с.
2. Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. С.А. Комарова. - СПб.: Питер, 2003. - 576 с.
3. Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законоотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11 "Право". 2010. N 1. С. 6 - 28.
4. Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 541 с.
5. Антонова, Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. - 1966. - № 3. - С. 7-10
6. Арзамасов, Ю.Г., Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / Ю.Г. Арзамасов – М.; 2017. 156 с.
7. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Второе издание, переработанное и дополненное. – М.: Книжный мир, 2012 – 440 с.
8. Братко А.Г., Лазарев В.В. Источники права: общая теория права и государства: Учебник. / Под ред. В.В. Лазарева. - М. 1994, 198 с.
9. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. М.: Дашков и К, 2019. 608 с.
10. Гневко, А.В. Бездействие в правотворчестве и законодательном процессе: общетеоретический аспект // Ленинградский юридический журнал. - 2017. - № 3. - С. 35-40.
11. Головкин, Р.Б. Идеальная привлекательность и практическая несостоятельность принципа демократизации правотворчества // Юридическая техника. - 2014. - № 8. - С. 110-114.

12. Гранкин, И.В. Конституционно - правовое регулирование деятельности Совета Федерации // Право и экономика. – 2013. – №10. – С. 105-110.
13. Дербина, А.В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. – 23 с.
14. Дорофеева, Л. В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Новгородской области) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – №1. – С. 19–22.
15. Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 17 - 20;
16. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. 571 с.
17. Ивлев Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. М., 2008. С. 18 - 20.
18. Ивлиев, Г.П., Гаджимагомедов, Г.А. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности - М.: Норма, 2008. 617с.
19. Исаков В.Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С.22-41.
20. Каминская, Е.А. Муниципальное правотворчество в механизме правообразования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. – 21 с.
21. Кененов А.А., Гузнов О.Г., Рождественская Т.И. Современный законодательный процесс: основные институты. М.: НОРМА-ИНФРА- М, 2014. 342 с.
22. Комментарий к Конституции Российской Федерации" (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (Бархатова Е.Ю.) ("Проспект", 2015) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.05.2021).

23. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

24. Конституционное право России: Учебное пособие" (3-е издание, переработанное и дополненное) (Безруков А.В.) ("Юстицинформ", 2015) // Доступ из информационно-правового портала «КонсультантПлюс». <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.05.2021).

25. Конституционное право России: Учебное пособие" / Безруков А.В.) ("Юстицинформ", 2015) // Доступ информационно-правового портала «КонсультантПлюс».

26. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок от 01.07.2020 г. № 6-ФКЗ; от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ; от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ; от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.05.2021).

27. Корельский В.М., и проф. В.Д. Перевалова. Теория государства и права: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. - М.: Издательство НОРМА. 2014. 451 с.

28. Корякин, М.В. Пробелы в Конституции России: понятие, классификация и отграничение от смежных явлений // Российский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 21-27.

29. Кравцова, Е.А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 1. - С. 41-48.

30. Кудрявцев В. Н. Современная социология права. Кудрявцев В. Н. Современная социология права. 109 с.

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

32. Мартянов, Г.А. Теория и методика оптимизации участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. – 21 с.
33. Марченко, М.Н. Теория государства и права. Элементарный курс. — М., 2007. – 451 с.
34. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2019. 640 с.
35. Матузов Н.И., Малько А.В., Теория государства и права: Учебник - М.: Издательство Норма, 2013. 214 с.
36. Невинский, В.В. Нормотворчество в России: проблемы обновления и пути их решения (1997) // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные научные труды. – М., 2012. - 561 с.
37. О законодательной деятельности: Закон Кемеровской области от 23.06.2003 № 33- ОЗ (ред. от 26.06.2012) // Кузбасс. – 2003. – № 120. С 45-49.
38. О Законодательном Собрании Красноярского края: Уставный закон Красноярского края от 29.01.2009 № 8- 2864 (ред. от 23.11.2018) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2009. – № 9. С 56-59.
39. О краевом Законодательном Собрании: Закон Алтайского края от 08.04.2002 № 25- ЗС (ред. от 25.03.2011) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – №61. – Ст. 7.
40. О нормативных правовых актах области: Закон Новосибирской области от 07.12.2006 N 80-ОСД (ред. от 02.02.2009) // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 2007. – № 1.
41. О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области: Закон Иркутской области от 12.01.2010 (ред. от 29.06.2012) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. - 2010. – № 17. С. 56-59.

42. О правотворческой деятельности: Закон Алтайского края от 02.02.2006 № 598 (ред. 05.12.2012) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2006. – № 127.
43. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.
44. Об общественной палате: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1277.
45. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
46. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
47. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры / С.А. Комаров. 9-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2019. 506 с.
48. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. Москва: Советская энциклопедия, 1970. – 819 с.
49. Парламентское право России: Учебное пособие / Под. ред. И.М.Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юристъ, 2000. – 149 с.
50. Пиголкин, А.С. Правотворчество // Проблемы общей теории государства и права / Под ред. В.С. Нерсисянца. — М., 2000. – 319 с.
51. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. – 1996. – № 1.

52. По делу о проверке конституционности части первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой: Постановление Конституционного Суда от 25.04.1995 N 3-П // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. – 1995. – № 2.
53. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2001. 516 с.
54. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006. – 321 с.
55. Регламент Алтайского краевого Законодательного Собрания: Постановлением АКСНД от 09.01.2001 (ред. от 02.05.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – № 57. – С. 40-43.
56. Рыбаков, В.А. О принципе научности отечественного правотворчества // Вестник Омского университета. Серия Право. - 2016. - № 2 (47). - С. 5-10.
57. Сидельников, И.П. Доступность закона. Правовое информирование граждан. Минск, 2002. – 150 с.
58. Синюков, С.В. Механизм правотворчества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. – 26 с.
59. Стародубцева, И. А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 12. - С. 26-30.
60. Статья: Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ - институциональный компонент парламентаризма [Текст] / Л. Д. Буринова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 1. - С. 14-17.
61. Теория юридического процесса / под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. – 561 с.
62. Толмачева, Н.Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов РФ // Журнал российского права. № 2. 2008. С. 35-47.

63. Умнова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. - М.: Формула права, 2004 - 541 с.
64. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3 - ЗС (ред. от 06.06.2012) // Сборник законодательства Алтайского края. – 1995. – № 10.
65. Фатеев, А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: общее и особенное / Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. / Под ред. С.А. Авакьяна - М.: Изд-во МГУ, 2003 – 451 с.
66. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.07.2015) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.05.2021).
67. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 29.06.2015) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" ст.11 [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.05.2021).
68. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) "О Правительстве Российской Федерации" // [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.05.2021).
69. Филатов, С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы / С.В. Филатов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 8. - С. 32-39.
70. Хамуков, А. В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. - 2010. - № 6. - С. 49-52.
71. Pizzi W.T., Perron W. Crime victims in German courtrooms: a comparative perspective on American problems // Stanford Journal of International Law. 1997. Vol. 32. P. 110-121.

72. Germans as Victims in the Literary Fiction of the Berlin Republic (Studies in German Literature Linguistics and Culture) Paperback – December 1, 2012. 268 p.

73. Lietuvos Respublikos. Baudziamoji proceso kodeksas. Vilnius, 2002. 418 p.

74. Rautenberg E.C. Public prosecutor's office and separation of powers. A plea for assigning the public prosecutor to the judiciary // New Justice. 2003. № 4. P. 87-93. [Электронный ресурс] URL: <https://deutsch-haben.de/de/gewaltenteilung-legislative-exekutive-judikative> (дата обращения: 01.05.2021).

75. Ehud, G., Alon, H. (2008). Uncertainty Revisited: Legal Prediction and Legal Postdictio, In Mich. L. Rev, 107 (3). 511 p. [Электронный ресурс] URL: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=mlr> (дата обращения: 01.05.2021).