

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 «Региональный законотворческий процесс»

Студент

А.П. Дегтярникова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

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

Тольятти 2021

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Правовая природа законодательного процесса в субъектах Российской Федерации	8
1.1 Понятие и значение законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.....	8
1.2 Принципы законодательного процесса.....	21
Глава 2 Регламентация регионального законодательного процесса	28
2.1 Общая характеристика правового регулирования законодательного процесса	28
2.2 Нормативно-правовые акты, регулирующие законодательный процесс в Самарской области	34
Глава 3 Стадии законодательного процесса: общее и особенное	42
Заключение	63
Список используемой литературы и используемых источников	66

Введение

В самом названии государства, в коем защищается данная работа, содержится указание на тип государственного устройства – Федерация. Изучение особенностей федеративного устройства, задача не только юристов, но и культурологов, историков, антропологов. В нашей работе мы осветим аспекты законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена в свою очередь, теоретической и практической значимостью законодательного процесса. Законотворчество, как важнейший вид правовой активности на протяжении длительного периода применяется, в том числе и, в теории государства и права, в конституционном праве Российской Федерации.

Актуальность и проблемы указанной темы, нашли своё отражения и в судебной практике, в том числе, определениях и постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, в которых отображены общественные отношения, которые непосредственно связаны с осуществлением законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Цель данной работы – анализ теоретико-правовых основ и практики законодательного процесса, выявление актуальных особенностей, проблем законодательного процесса, также внесение предложений и корректировок по их непосредственному совершенствованию в реализации законодательного процесса в субъектах Федерации.

Цель нашей работы будет достигнута посредством правильно поставленных задач, а именно:

- рассмотреть элементы законодательного процесса;
- рассмотреть правовое регулирование законодательного процесса на федеральном и региональном уровне;

- обозначить актуальные положения в осуществлении законодательного процесса на сегодняшний момент;

- внести предложения, которые будут непосредственно направлены на совершенствование, развитие и поддержание законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые складываются в рамках регионального законотворческого процесса.

Предметом исследования являются нормы права, регламентирующие законодательный процесс в субъектах Российской Федерации.

Степень научной разработанности. Задачи и проблемы, связанные с организацией процесса принятия законов внесения, чтения, применения на сегодняшний день в субъектах Российской Федерации, вызывает всё больший интерес со стороны ученых-юристов, цивилистов и практиков. Таких как: М.И. Абдулаев, А.И. Комаров, С.С. Абрамова, Л.Л. Антонова, С.А. Белоусов и др.

На сегодняшний момент, процесс обсуждения и принятия законов регулируется нормами Конституции Российской Федерации. Ответственная роль в принятии законов субъектов Федерации соотносится с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184 ФЗ. Постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. На уровне субъектов Федерации процесс принятия законов установлен в Конституциях регионов, уставах и иных актов.

Теоретическую основу исследования составили научные работы С.А. Авакьяна, Р.Ф. Васильева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Невинского, А.С. Пиголкина, Е.А. Пискуновой и др.

Нормативная база исследования была составлена на основании Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, решениями Конституционного Суда Российской Федерации. Отдельно стоит отметить наиболее важные, на наш взгляд, работы иностранных коллег и их характер. Если в отечественной историографии (литературе) мы наблюдаем полярные оценки, системные работы по Конституционному праву и его применению, то литература на английском таком не изобилует.

В основном такие источники носят характер критических замечаний и специфической компаративистики. Можно отметить обзор «Правовая система в Российской Федерации», однако, специфики региональной политики, в данной статье обнаружить не удастся. В частности про весь законодательный процесс изложено следующее: «Право инициировать законодательный процесс принадлежит Президенту, Совету Федерации и его членам, депутатам Государственной Думы, Правительству и законодательным органам регионов» [28].

Также некоторые работы помимо описательного характера, также дают и рекомендации, например в статье «Местная и региональная демократия в Российской Федерации»: «...докладчики выражают озабоченность по поводу доступа к избирательным правам и свободам в соответствии с российским законодательством. Поэтому они предлагают российским властям увеличить долю местного уровня в регулировании и управлении государственных дел, выделить достаточные собственные ресурсы местным органам власти, реализовать существующие законодательные положения о консультации с местными властями по всем вопросам, которые их напрямую касаются, и для уточнения разграничения

полномочий дать возможность местным властям выполнять возложенные на них функции» [31].

Также работы носят прогностический характер, но ввиду особенностей человеческого поведения и невозможности учитывать все факторы при футурологических изысканиях, они в массе своей скоро после выпуска перестают быть уникальными.

Среди подобных работ мы бы отметили заметку «Падение, а не крах: мрачные перспективы для экономики России», как следует из названия, работа, конечно, больше посвящена экономическим аспектам. О законотворческом процессе следует лишь пожелание сделать его более прозрачным, и избежать агрессивного поведения государства в сторону бизнеса и привлечения иностранных инвесторов [30]. Кроме того, и сама система законотворчества, по мнению ряда западных авторов, несовершенна. Например, в статье «Анализ российского законодательства с точки зрения гендерной асимметрии» приводится мысль, что «... в ряде случаев представляется целесообразным предварять пересмотр норм российского законодательства социологическими исследованиями, которые выявляют реальную эффективность и возможные побочные негативные последствия применения тех или иных правовых норм...» [29].

Также, в феврале 2021 года, в статье «Мнение о совместимости с европейским стандартом последних планируемых поправок к российскому законодательству об НКО» высказываются следующие опасения: «Принятые или рассматриваемые в рамках отдельных, но сопутствующих законодательных процессов, а также положения, вводимые в ноябре-декабре 2020 года, находятся в согласованности в жестком контроле, который они осуществляют над ассоциативной деятельностью и «защиту», которую они хотят обеспечить гражданскому обществу от влияния внешнего мира» [32]. Однако, разворачивая мысль шире можно отметить что НКО, теоретически, также могут проявлять законотворческую

инициативу, пусть даже на стадии планирования законопроекта, или же выполнять подрядные функции, сопутствующие принятию законопроекта. К таким можно отнести: мониторинг, экспертиза, соцопрос, и другие. Таким образом, можно подытожить, что региональная политика не самая распространенная тема в иностранной литературе, гораздо больше освещена федеральная политика. В основном работы носят сугубо описательный характер, без деталей, также иногда авторами, даются некоторые рекомендации или выводы по работе. Однако точно такую же картину мы увидим и в исследовании на русском языке о региональной политике иностранных государств.

Методологическую основу исследования составили важные общенаучные методы познания, в том числе: метод системного анализа, структурно-функциональный и другие, ряд частных научных методов, сравнительного правоведения, формально-юридический и статистический метод.

Практическая и научная значимость данной работы обусловлена методологическим базисом. Основа исследования в ключе компаративистики позволяет данному научному труду быть основой для дальнейших исследований. В связи с этим при реформировании или редакции законодательства в субъектах федерации работа может служить общим ознакомлением к проблеме. Несмотря на то, что работа носит теоретический характер, мы убеждены, что выводы, озвученные в работе, как и проблемы, затронутые в рамках исследования актуальны и, теоретически, могут быть использованы для устранения недочётов, однако автор работы отдаёт себе отчёт в сложности изменений устоявшейся системы. В соответствии с указанными целями, задачами, объектом и предметом исследования данная магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Правовая природа законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

1.1 Понятие и значение законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Правовая природа достаточно многозначный термин. По мнению исследователя Е.Г. Коммисаровой «Термин приобретает характер оборотного канцеляризма», употребляемого во всех случаях, когда есть трудности в выборе имени научного вопроса [5].

Использование данного термина нашем случае, с одной стороны обязывает нас факт, что любой феномен с правовым качеством априори имеет правовую природу, с другой стороны имеются и конкретные основания для употребления данного термина. Поскольку под данным термином обычно имеется ввиду специфика, место и функция феномена среди правовых явления в соответствии с его социальной природой.

Мы убеждены, что исследуемый нами феномен является краеугольным камнем федеративного государства, и его использование обоснованно.

Если мы углубимся в историографию вопроса, выяснится, что само понятие «законодательный процесс» имеет много трактовок. Срез мнений показывает, что законодательный процесс – это процесс принятия законов на длительный неопределенный промежуток времени или же частных либо экстренных мер, действующих до определенного времени.

Законотворчество подразумевает также развитые гражданские институты, способные осуществлять законотворческую деятельность. Исходя из этого, субъектами правотворчества могут быть государственные органы, уполномоченная группа лиц в рамках НКО и прочие, а также, в крайнем случае, субъектом законотворчества могут выступить

коллективно народы РФ на референдуме или же опросе мнения граждан при локальных или федеральных голосованиях.

Следует отметить позитивные тенденции в данном вопросе, в частности, на наш взгляд крайне удачную концепцию растянутого голосования. Поскольку гражданская активность может быть не совместима с рабочим графиком, особенно у городского населения, возможность голосовать в течение даже трех дней может служить фактором увеличения явки, что в свою очередь является инструментом демократизации общества, вовлечение ранее аполитичных элементов в гражданские инициативы.

Вследствие понятия «Федеративность», местные локальные акты, будь то решения о субботнике в садовом некоммерческом кооперативе, или же дисциплинарный суд совести в товариществе заводчан, такого-то цеха, не должны нарушать или же не сочетаться с федеральным законом. Конечно, не стоит принижать значение локальных актов, так как они, в отличие от федеральных, могут быть более часты в действии.

Однако ряд исследователей, ссылаясь на зависимость локальных актов от федеральных, высказывает мнение, что исходя из этого, поднимать вопрос, является ли негосударственные группы лиц «правотворцами» неприемлемо, поскольку их акты не могут действовать в строгом соответствии с федеральным стандартом. Это связано, и с тем, что народ, в массе своей не обладает правовой грамотностью, и с тем, что, несмотря на возросший объем Конституции, и иных нормативных законов, они не всеобъемлющи.

Помимо этого, при правотворческом процессе следует придерживаться строгой регламентации. Поэтому самопроизвольные правотворческие процессы невозможны. Очень важно отметить разницу между правотворчеством и правотворческим процессом, данные формулировки часто можно встретить в литературе. Во втором понятии, внимательный читатель может увидеть слово процесс. Таким образом,

наличие одного подразумевает, что это действие, точнее говоря, форма действия. Правотворчество же деятельность, которая создает правотворческий процесс. Кроме того, крайне интересным является вопрос количества стадий правотворческого процесса.

Большинство авторов исходит из того, что началом правотворческого процесса может быть мозговой импульс, который выражается в принятии решений о внесении изменений или же внедрение совершенного новых норм права. Далее, следует стадия подготовки нормативно-правового акта. Практика показывает, что данная стадия не имеет четких временных границ. Затем, уполномоченные органы должны согласно регламенту, в частности установленным числом, ознакомиться с предлагаемым проектом нормативно-правового акта.

Для данного этапа важным является компетентность органов. Поскольку, от них зависит, станет ли макет нормативно-правового акта новым законом или же будет не принят, и таким образом предан забвению на неопределенный срок.

Природа правотворческого процесса, без сомнения, может рассматриваться рядом научных отраслей, поскольку данный процесс, может быть рассмотрен и как специальный, и как базовый аспект поведения человека. Возможно, рассмотрение его и с позиции исторической, и филологической, и лингвистической. Однако мы большее внимание уделим описанию правотворческого процесса с позиции юридических наук. Единого перечня принципов правотворческого процесса, на данный момент не утверждено, однако можно некоторые выделить, рассматриваемые учеными, как базовые.

Таковым является принцип законности. Он подразумевает, например, что нормативно-правовой акт должен соответствовать уже признанным законам и не противоречить им. Отдельно многими авторами выделяется принцип демократизма, хотя если теоретически рассматривать

данный вопрос выяснится, что наличие демократии вовсе не является обязательным условием для законотворчества.

Однако, лишь с развитием института государства, с развитием бюрократического аппарата, с регламентацией государства всё дальше в частную жизнь человека и наконец, с развитием формы правления условно называемой демократия, законы стали обязательными для всех групп населения.

Принцип демократизма состоит в привлечении широких масс к демократическим процессам, каким в частности является голосование. Важную роль в этом осуществляют представительные органы власти. Безусловно, крайне демократичным является пояснение, что эти органы выбираются народом и народ есть суть легитимности.

Безусловно, не демократична мысль о репродуктивности государственной власти, как монополии одной группы лиц, которую без негативной коннотации можно отразить словом элита.

Однако, с научно-техническим прогрессом, становится очевидным факт, народ, даже с условием возможности голосования к нему не особо стремится. Зачастую возникает конфликтная ситуация при которой низы чего-то хотят, но не могут сформулировать позитивной повестки. А верхи, с одной стороны абсолютно законно, а с другой и крайне репродуктивно для себя, искусственно возглавляют «волну», направляя коллективно-народное себе на пользу во благо демократическим ценностям.

Авторами тезиса важности принципа демократии кажется необходимым возможность или обязанность информирования всех членов общества о законотворческом процессе. Обычно, техническая сторона таких заявлений не рассматривается. Попробуем спрогнозировать возможные подводные камни.

Во-первых, чрезвычайно важно помнить о многонациональности и многоязычности общества. Таким образом, для всеобщего ознакомления

необходима всеобщая грамотность, наличие системы информационных агентств, а также наличие материальной базы данных агентств.

Поскольку языком законотворчества, в подавляющем количестве случаев является русский, необходимы переводы на языки народов РФ с одной стороны. А с другой создание возможности изучать русский язык в школе, языковых центрах. От качества ведения этого процесса зависит многое, поскольку юридическая документация, несомненно, обладает собственным социолектом. Язык юридических актов, для их восприятия подразумевает очень высокий уровень владения.

Во-вторых, вопрос вторжения государства в частную жизнь человека весьма дискуссионен. В любом случае, необходимо отметить, что без малейшей мотивации человек может просто не захотеть быть частью общества в аспекте законотворчества. В последнее время существует позитивная тенденция заботы государства о мотивации населения при голосовании. Был разработан ряд мер, подразумевающих материальные предметы, которые предлагается выдавать участникам голосования. В частности, в связи с возможной эпидемиологической ситуацией, желательным является выдача населению в пунктах голосования индивидуального набора избирателя.

Наконец, третий подводный камень, нам видится в материальной базе. Если человек живет за чертой бедности, или же не обладает индивидуальными средствами коммуникации его участие в информировании невозможно. Также, как и крайне сложно привлечение маргинальных слоев населения.

Сам по себе правотворческий процесс как термин применим ко всем видам нормативных документов. В частности, законотворческий процесс, является процедурой принятия законов.

Обычно выделяют 3 уровня законотворческого процесса: конституционный, федеральный и субъектный. Допустима точка зрения, что законотворческий процесс влияет на преобразования в социальной,

политической и экономической сфере. Крайне дискуссионным же является вопрос о взаимовлиянии.

Важно различать термины законотворческий процесс и процесс принятия законов. Первый предполагает все стадии, однако не обязательно приводит к процессу принятия законов, второй предполагает принятие законов, но может не включать в себя черновую работу над проектами. Результатом же законодательного процесса является законопроект. Таким образом, череда терминов может создать путаницу, что свидетельствует об актуальности рассматриваемого вопроса.

Традиционно в литературе принято разделять такие категории как правообразование, правотворчество, законотворчество, нормотворчество и законодательный процесс [26, с. 34.].

Во-первых, принято считать, что «правотворчество» — это 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. [1, с. 89.]. В этом случае происходит разделение понятий «формирование права» и «правотворчества», где в свою очередь правотворчество понимается как важный, неотъемлемый шаг воплощения идеи в форму нормативного акта, способного действительно, а не в декларациях регулировать определенный круг общественных отношений.

Во-вторых, имеются позиции ученых, где термин «правотворчество» рассматривается в более 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, других органов государства, а формирование права

включает в себя именно официальный социальный процесс становления на основе различных факторов и взглядов, правовых идей о необходимости упорядочения общественных отношений. [2, с. 36.].

По мнению С.В. Синюкова, законодательный процесс необходимо отождествлять с правотворчеством, он представляет собой комплексный социальный институт правовой культуры, включающий механизмы научно-философского, социально-психологического, формально-юридического правоприменительного воспроизводства права [19, с. 8.].

По мнению Т.Я. Хабриевой, законодательный процесс в более узком смысле, это конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов [15 с. 195.].

Данный подход использовал Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 22 апреля 1996 г. №10-п по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции Российской Федерации, где виден узкий подход к законодательному процессу, с позиции которого он представляет собой совокупность стадий. Каждая, из которых имеет свою конкретную специфику, связанную с поставленными задачами, которые решаются в ходе её реализации и исполнения.

Если говорить о стадиях правотворческого процесса, то им уделяется гораздо меньше внимания по сравнению со стадиями законодательного процесса. Можно определить следующие стадии правотворческого процесса:

- анализ состояния правового регулирования вопроса на основе правового мониторинга действия закона, в том числе его реализации и эффективности:

- разработка концепции законопроекта;
- изготовление текста законопроекта;
- внесение законопроекта в законодательный орган;

- рассмотрение законопроекта в законодательном органе государственной власти и принятие закона;
- подписание и обнародование закона;
- вступление в силу.

Что же касается именно законодательного процесса, то в отечественной и зарубежной литературе, как правило, выделяют непосредственно четыре 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 следующие: 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 [23, - с.512].

По мнению А.В. Хамукова стадиями законодательного процесса являются: внесение законопроекта; рассмотрение законопроекта и его принятие; промульгация закона; вступление в законную силу. [27, с. 49].

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

По мнению Н.Н. Толмачевой, «дублирование норм на практике не приводит к глобальным негативным последствиям, как, например, нарушение прав и свобод граждан» [21, с. 35].

Как известно, всего в Российской Федерации имеется три города федерального значения, это столица – Москва, Севастополь и Санкт-Петербург. Отдельно рассмотрим законопроект о законотворческом процессе в Санкт-Петербурге от 2000 года 03.08. 2000 №1212-юр.

Из-за относительно небольших размеров, и культурного наследия данный документ представляет большую ценность.

Во-первых, в нем оговариваются предметы совместного владения Российской Федерации и Санкт-Петербурга, поскольку в пределах данной городской агломерации их имеется множество. В статье первой приводится исчерпывающий терминологический аппарат. Это делается, чтобы не было двойных значений терминов и формулировок, и, несомненно, в этом наблюдается научный подход к законотворчеству.

Вторая статья транслирует этапы принятия законопроекта, а именно, подготовку проекта законодательного акта, либо дополняющего законодательный акт, законодательной инициативы Собрания в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Статья третья рассматривает субъекты, наделенные правом законодательной инициативы, это могут быть депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга, органы Собрания, губернатор или представители органов местного самоуправления, также особая роль отводится почётным гражданам Санкт-Петербурга.

Четвертая статья отдельно проговаривает возможные законодательные инициативы от губернатора. В пятой же рассматриваются прочие авторы и инициаторы законотворчества, не выделенные в статье третьей. Им дано право вносить предложения, которые могут быть отклонены или рассмотрены.

То есть первая глава, состоящая из пяти статей, описывает терминологический аппарат и исходные позиции по акту законотворчества.

Вторая глава, с шестой по тридцатую статью описывает сам процесс принятия законов.

Статья шестая описывает основные стадии. Основных стадий всего восемь, три до рассмотрения, выявление проблемы, планирование законопроекта и разработка одного. Три стадии выделяются в этап рассмотрения законопроекта, сначала его вносят, затем рассматривают, потом предварительно обсуждают, лишь затем рассматривают в рамках Собрания. И наконец, две стадии отводят на оформление и опубликование нового законопроекта.

Далее, по тексту законопроекта каждая следующая статья описывает процедуры касающиеся вышеперечисленных стадий.

Седьмая регламентирует планирование деятельности, связанной с новыми законопроектами. Утверждается, что Законодательное собрание Санкт-Петербурга занимается планированием законотворческой деятельности что, однако не означает невозможности внеплановых законопроектов. Статья 7.3. подчеркивает самостоятельность планирования законотворческой деятельности губернатора Санкт-Петербурга. Отдельно в пунктах 5, 6 подразумевается материальные выплаты за законотворческую деятельность лицам, имеющим право заниматься законотворческой деятельностью.

Статья девятая описывает подготовительный этап законодательных актов. Любопытной может показаться финансовая составляющая, в пункте 8.2. также подчеркивается, что авторы законопроекта вправе финансировать экспертные работы из своего кармана, либо же из бюджета города. Последнее связано с планированием законотворческой деятельности, описанной выше.

В девятой статье формулируются требования к структуре законопроекта. Отдельно проговариваются требования к оформлению и языку законопроекта.

Пункт 9.7. гласит что: «Язык законодательного акта должен быть точным и лаконичным, исключая двусмысленное толкование, декларации, повторы, неприменимые или невыполнимые на практике нормы, а также нормы, неисполнение которых не влечет последствий для правоприменителя» [7].

Десятая статья, регламентирует этап разработки и оформления уже поданного на рассмотрение законопроекта. В том числе, к нему необходимо приложить пояснительную записку, финансово-экономическое обоснование, перечень правовых актов, кои необходимо изменить в соответствии с новым законопроектом, чтобы не было противоречий, или же упразднить.

Статьи 11-14 касаются публичного обсуждения законопроекта до внесения его на рассмотрение Собрания. В статье 13 постулируется обязательность проведения публичных мероприятий по обсуждению законопроекта, если он касается Устава Санкт-Петербурга, административно-территориального устройства, крупных градостроительных проектов и культурного наследия города.

Однако формулировка 12 статьи, «вправе» дает понять, что таковые слушания по иному кругу вопросов могут и не проходить, и автор законопроекта сам решает, стоит ли их организовывать.

Статья 14 посвящена экспертной деятельности в законотворческом процессе. Во-первых, эксперты могут привлекаться в процесс на любом этапе, согласно пункту 14.1., во-вторых, возможно участие не одной, а сразу нескольких экспертных групп, действующих независимо друг от друга.

Экспертная деятельность касается соответствия его Конституции Российской Федерации и связи проекта с уже имеющимися законами, финансовой оценки, соответствие требованиям юридической науки и практики. Оговаривается круг законопроектов, по которым деятельность экспертной группы обязательна, это устав, бюджет и законотворчество

Собрания в Государственной Думе Российской Федерации. Однако, независимо от того кем была заказана и проведена экспертиза, ее выводы носят лишь рекомендательный характер и обязательной силы не имеют.

Статьи 15-23 уже касаются собственно законотворческого процесса в рамках Собрания. Законопроекты, подаваемые Губернатором, согласно статье 15.3., имеет первоочередное преимущество при рассмотрении новых законопроектов.

В статье 15.4. дополнительно прописываются необходимые условия для внесения проекта на рассмотрение Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Оговариваются сроки рассмотрения законопроекта Собранием, но при этом лицо, или группа лиц, подавших законопроект на рассмотрение, могут и отозвать его, при этом, необходимо написать мотивацию такого отказа. Однако после первого чтения отзыв законопроекта не допускается.

Статьи 16-17 описывают порядок рассмотрения законопроекта Законодательным собранием Санкт-Петербурга и его предварительное обсуждение. Также утверждается, что разработчик законопроекта может быть привлечен к деятельности Собрания.

Статья 18 постулирует элементы процедуры рассмотрения законопроекта. Всего подразумевается наличие трех чтений, но если замечаний к законопроекту нет, достаточно и двух. Первое чтение заканчивается голосованием за одобрение концепции законопроекта. Второе чтение касается дополнений и замечаний к законопроекту. Третье чтение состоит из обсуждения поправок, если они имеются, голосования по закону в целом и по поправкам в частности.

Статья 19 подразумевает, что при осуществлении законотворческих инициатив возможно и рассмотрение альтернативных проектов. Описывается процедура голосования и условия для смены законопроекта с основного на альтернативный.

Статья 20, 21, 22, 23 касаются второго и третьего чтения. Двадцатая статья гласит, что принятие за основу законопроекта означает, что в дальнейшем законопроект может дорабатываться путём внесения в него поправок. И собственно 21, 22 статьи эти поправки и регламентируют.

Статьи 24, 25 уже описывают процедуру подписания закона со стороны губернатора и Законодательного собрания Санкт-Петербурга. И уже 27 статья касается опубликования закона.

Статья 31 рассматривает процедуру споров вокруг толкования законодательных актов, которая проводится Уставным судом. Статья 32 рассматривает приведение законодательных актов в соответствие с настоящим документом Санкт-Петербурга.

Резюмируя, мы видим с вами типовой акт о принятии законов и законотворческой деятельности в целом. Традиции и культурная составляющая выражается в участии экспертов и почетных граждан в законотворческой деятельности. Также достаточно широкий круг вопросов выносятся на открытое обсуждение, что, несомненно, связано с важностью данного населенного пункта, и особой заботой об инфраструктуре и сохранении облика города.

Исторически сложилось, что от научной отрасли правоведения ожидается облегчение работы государственного аппарата, облегчение функционирования общества и общественных институтов. И вероятно самым очевидным показателем является правовая политика государства.

Важной вехой в данном вопросе является указ Президента от 20 апреля 2011 года о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Посредством данного мониторинга предполагается сбор данных о достаточности, недостатке законопроектов в конкретных областях. Существует, как минимум пять различных подходов к мониторингу. Первый из них будет связан с общим термином правовой мониторинг. Второй с термином мониторинг закона, и соответственно в его фокусе уже немного другие объекты. Третий исследует тонкости право

применения. Четвертый исследует правовое пространство и наконец, пятый, занимается законодательством и правоприменительной практикой.

Наиболее важным является мониторинг законодательства. Он должен быть обеспечен от стадии разработки чернового варианта законопроекта вплоть до прекращения действия нормативно правового акта. Необходимо понимать сложности и тонкости законодательного, законно применительного и этапа вывода закона за пределы юридического поля.

Законодательные органы вправе поручать разрабатывать проекты законов, в т.ч. и альтернативные, отдельным специалистам, ученым, научным учреждениям.

Важным этапом законотворчества является правовая и научная экспертиза, а также исследование проекта. В рамках экспертного анализа законопроекта исследуется его текст, для того, чтобы изучить 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.

1.2 Принципы законодательного процесса

Начнем рассмотрение с принципа научности. Он подразумевает объективный анализ бытия, подразумевает желание повышать уровень правотворчества в обществе. Интересен вопрос внедрения научных

институтов в структуру правотворческих органов. Поскольку научность предполагает наличие концепции в рамках которой трудятся ученые.

Одной из обязанностей любого сотрудника научного фронта является поддержание собственного уровня компетенций, для этого проводятся различные курсы, семинары, научные конференции и прочее.

С другой стороны, требуется и изрядное самообразование, чтение специфической литературы, возможно на иностранных языках. Получается двоякая ситуация при которой вовлеченный в систему государственного управления субъект является носителем знаний, и при этом потенциальным агентом влияния. Однако исключая возможные утечки информации мы можем нарваться на серьезное научное отставание.

Однако и сами проблемы анализа могут подлежать дискуссии. Является ли желание или необходимость большинства в обществе посылом к законотворчеству или человек, как существо культурное, будет устанавливать запрет, табуировать некоторые человеческие активности. Большинство авторов признается важность института общественного мнения. Также необходимо прогнозировать результаты законотворческой деятельности. Для этого необходимо построение моделей, однако возможны и пробелы, особенно при наличии ложных посылов, и законопроект будет если и рабочим, то крайне непродуктивным.

Следует учитывать, что важнее для общества, и как изменяются понятия экономическое процветание и этика, мораль, обычаи.

Подразумевается, что даже после внедрения законопроекта учеными будет собираться информация об его эффективности, а также появятся мнения об его усовершенствовании. Таким образом, принцип научности сильно привязан к кадровому потенциалу, и законопроект, может быть, рассматриваем как квинтэссенция культуры общества, показывающей реальный уровень юридического образования в целом.

Р.Б. Головкин писал о «несостоятельности принципа демократизма законодательного процесса, что он по своей природе противоречит

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» [3, с. 113.].

Однако хотелось бы отметить то, что Р.Б. Головкин не учитывал 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, в первую очередь, предусматривает, что обеспечивается возможность ознакомления с проектами нормативно-правовых актов, и их обсуждения. По замечанию И.П. Сидельникова, «правовая информация, размещаемая в СМИ, является доступность 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». [18, с.84.]. Кроме того, для того, чтобы получить соответствующую информацию, не требуется дополнительно куда-либо обращаться.

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

К примеру, в принятом Конституционным Судом Российской Федерации Постановлении № 3-П от 25.04.1995 г., по делу по поводу проверки конституционности ч. 1-2 ст. 54 Жилищного Кодекса РСФСР был отражен принцип правовой определенности [16].

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, 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» [6, 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.).

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 меняющихся общественных отношений необходимо принятие новых законодательных актов. Но, к сожалению, большинство принимаемых законов являются лишь изменениями к ранее принятым законам.

Основания для внесения большого количества изменений в базовые законы могут быть различны. В качестве основания к поправкам могут выступать обстоятельства объективного характера, обуславливающие необходимость изменения регулирования отношений социального,

экономического и иного характера. Основания внесения изменений в законы субъектов Российской Федерации могут быть и субъективными.

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. 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.

Также, хотелось бы добавить, что некоторые ученые 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 [4, с. 25].

То есть, по мнению данного автора, мы можем говорить о деструктивном влиянии правотворческого процесса, или же недостаточно четкой структурой законов в целом. Вероятно, самым простым решением данной проблемы является реформирование всего корпуса законов,

принятых как в регионах, так на федеральном уровне, их разумное рассмотрение, выявления, возможно, дублирующих, или же уже не нужных, и прочие меры.

Трактовка законных и подзаконных актов может быть не только при принятии публично-властного решения в отношении определенного юридического и физического лица. Также возможно осуществление оною путем толкования содержания того или иного законоположения. Что в свою очередь применимо ко всем правовым отношениям, которые данный акт регулирует или нормирует. Необходимо участие компетентных органов в части уведомления о принятии акта и информирования всех касавшего данного закона или подзаконного акта лиц, будь то физических или юридических что включает в себя и его разъяснение.

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

Однако в теме работы, нам хотелось бы подчеркнуть, что все же, законные права и гарантии, возможно, достигнуть путем судебных тяжб, при условии наличия средств и знаний об оных. В случае отсутствия, такого результата достигнуть невозможно, ввиду того что льготы и привилегии для социально уязвимых слоев населения носят декларативный характер, с одной стороны.

С другой стороны, в вышеописанных реалиях, органы ответственные за их реализацию в их исполнении не заинтересованы. И просветительская работа не ведется, что может создать прецедент юридической безграмотности, т.е. положенное гражданину по закону благо ему не только не достается, он об оном и не догадывается.

Также следует упомянуть проблему технических терминов. В историографии этому исследованию отведено большое внимание. Юридической техникой, на наш взгляд, является совокупность инструментов ведения юридической борьбы. Среди исследователей давно бытует спор о правомерности термина технической и научной технологией.

Ряд исследователей полагает, что правомернее употреблять термин юридическая технология, нежели юридическая техника. В нее входят такие феномены как приёмы, способы и процедуры позволяющие применять необходимые ресурсы. Под ресурсами понимается экономические и людские ресурсы, а также ресурсы времени и пространства.

Существует также ограничение терминов юридическая техника и законодательная техника. Нередко данные понятия используются как синонимы, однако, на наш взгляд, законодательная техника более узкий термин, связанный с законотворческими инициативами.

Меж тем юриспруденция лишь принятием законов не ограничивается, соответственно термин юридическая техника несколько шире. Если исходить из того, что чем вернее слова подобраны при составлении законов, тем точнее сам закон, то любые дискуссии по поводу терминов имеют двоякую природу, с одной стороны они могут уменьшать количество неточностей в законах, с другой принятие общепризнанных формулировок без их должного оглашения грозит путаницей. Таким образом, мы можем констатировать многообразие мнений по структуре законодательного процесса.

Также, исследователи, не единогласны во мнении какой из этапов важнее. Однако, в целом, стадии будут похожи, что позволяет выделить главные из них, и далее, в зависимости от собственных взглядов на законодательный процесс, определиться с вариативной частью.

Глава 2 Регламентация регионального законодательного процесса

2.1 Общая характеристика правового регулирования законодательного процесса

На момент написания работы Российская Федерация разделена на двадцать две республики, девять краев, 46 областей, три города федерального значения, одну автономную область и четыре автономных округа. За прошедшие годы существования Российской Федерации ее региональные власти проделали большой путь к стандартизации законодательного процесса. Стоит отметить, факт, что теперь все законодательные органы субъектов Российской Федерации являются однопалатными, ранее имелись и двухпалатные.

Отдельно стоит рассмотреть закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 6 октября 1999 №184-ФЗ [10] Статья первая, пункт 4, полномочия органов власти прописаны в Конституции.

В этой же статье в пункте 5 оговаривается грань между региональной и федеральной юрисдикцией. В статье 3.1 прописывается ответственность за нарушение процедуры принятия законопроектов. Т.е. в случае, если региональные власти примут законопроект, противоречащий Конституции Российской Федерации, к ним будет применена вся строгость закона, в соответствии собственно с Уголовным Кодексом Российской Федерации.

Статья 7 фактически приравнивает понятие конституция и устав субъекта Российской Федерации. Также в ней прописываются нормативы, по которым он должен быть принят. В случае законопроекта хватит и стандартного большинства, т.е. более половины плюс один голос, если конечно иное не прописано в соответствующем федеральном законе. Также

указывается, в пункте 4, наличие не менее двух чтений касающихся рассмотрения законопроекта.

В статье 4 этого документа прописывается статус законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Он является постоянно действующим, согласно пункту 1, его наименование и символика определяются сообразно традиции субъекта РФ. В Статье 3 прописывается количество депутатов, градация зависит от количества избирателей, от 15 до 50 при их численности менее 500 тысяч человек, до 45-110, при численности избирателей более 2 млн. человек.

Пункт 3.1 данного законопроекта, в свою очередь, подробно описывает изменение ситуации с изменением численности избирателей, что в свою очередь способно, теоретически, повлиять и на качество принятых решений и на саму процедуру. Отметим, что максимальное число депутатов в любом случае задается четное, а минимальное – нечетное.

Пункт 4, 5, 6 данной статьи описывают собственно процесс избирания депутатов, их статус в рамках партии, и изменение оно, и к теме нашего исследования прямо не относятся.

Седьмой пункт, коррелируется с пунктом 4, и описывает, опять же символы власти, в данном случае печать.

Пункт 12 говорит о том, что заседания законодательного органа являются априори открытыми, если не прописано обратное.

Восьмая статья указывает на порядок обнародования и вступления в силу нормативно правовых актов субъекта РФ. Первый пункт подразумевает утверждение высшего должностного лица субъекта.

Пункты 2-5 касаются проволочек при обнародовании документа и в деталях имеются в Уставах или Конституциях субъектов Российской Федерации, там, более подробно указываются сроки.

Та часть, которая напротив переходит от федерального закона к уставам касается самой процедуры принятия поправок, отклонения

законопроекта и пр., и более подробно описана нами ниже, на примере Самарского устава.

Пункт 9 прописывает процедуру досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, это может быть самороспуск подпункт а пункта 1 данной статьи, роспуск по указанию высшего должностного лица субъекта (подпункт б), вступление в силу решения о недееспособности текущего состава депутатов законодательного органа (подпункт в), и выборе нового соответственно.

Второй пункт касается полномочий высшего должностного лица. Напомним, что его должность является краеугольный камнем законотворчества и без его одобрения процедура удлиняется и усложняется в разы. Любопытен пункт 4 данной статьи, согласно которому в случае если всё же принимаемый закон противоречит Конституции Российской Федерации, или соответствующему федеральному закону, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае, если никаких нареканий в сторону соблюдения федерального законодательства не наблюдается Президент вправе распустить орган.

Остальные статьи из главы второй данного документа с 10 по 16, из которых утратили силу, пункты 14, 16, касаются только депутатов.

Помимо Конституции, нашего главного закона, в более малонаселенных субъектах действуют документы иного рода. Начиная с детского сада и далее до морга, почти во всех заведениях, особенно на государственном финансировании действует устав.

Устав - это свод правил, регулирующих организацию, общность людей. Соответственно, его принимает ответственная группа лиц, для соответствующей организации или публично-правового образования в целом. Если мы возьмем устав, либо конституцию любого субъекта России,

мы можем обнаружить описание, каким образом принимаются законопроекты.

Также принимаемые законы не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и собственно Конституции субъектов. В целом, рассматривая данного типа документы, можно обнаружить почти дословное дублирование их с Конституцией РФ.

Далее, рассматривая уставы регионов Российской Федерации, мы можем обратиться к Уставу Пермского края. Данный документ достаточно молод, был принят 19 августа 2007 года, после объединения Пермского области и Коми-пермяцкого автономного округа в результате референдума. Более, того 07.06.2021 в него были внесены изменения.

Наиболее интересна статья 3 данного документа, называемая «Народовластие» [24]. Первые три части данной статьи без труда можно найти в каждом типовом уставе субъекта России, далее излагаются базовые принципы демократического правового государства, изложенные опять же и в Конституции РФ.

В целом, рассмотрев уставы и конституции субъектов Российской Федерации, мы можем отметить, что, во-первых, это типовый документ, они все чрезвычайно похожи и отличаются от силы лишь компоновкой оставляющих. Наиболее отличающимся же будет являться, на наш взгляд Устав Пермского края, и то ввиду объединения субъектов Российской Федерации, чему посвящен значительный его кусок. Анализируя уставы регионов с преобладающим национальным этносом, или иной, нежели православие преобладающей религией, например, Калмыкия, Чечня, Дагестан, никаких специфических пунктов обнаружить не удалось.

Из чего можно сделать вывод, что федеративность отходит на второй план, четкая централизация в данный момент времени ценится гораздо выше и никаких разночтений с Конституцией, Уголовным Кодексом, и пр. федеральными документами не наблюдаются. Более того, значительный

объем уставов либо прямо дублирует Конституцию, либо ссылается на ее верховенство.

Также предметом критики выступает достаточно значительная конкретизация нормативной регламентации субъектов Федерации, вследствие чего у них возникают затруднения с использованием предусматриваемого Основным законом Российской Федерации права субъектов России самостоятельно устанавливать собственную систему государственной власти [20, с. 26].

В Российской Федерации, предусматривается 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 [9, ст. 1277].

Необходимо выделить и постановления Конституционного Суда Российской Федерации, ощутимо повлиявшие на развитие законодательного процесса. В науке продолжается дискуссия по вопросу о том, следует ли рассматривать принимаемые Конституционным Судом Российской Федерации решения в качестве источника права, о юридической сути 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».

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 Российской Федерации и подзаконные акты. Согласно ст. 66 Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации.

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 законодательной и исполнительной власти в регионе. С другой стороны, происходит дублирование норм ФЗ-184, конституций (уставов) субъектов Федерации.

Также 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.

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.

Важным элементом, для осуществления объективного прогнозирования, важное значение, имеет проведение правового мониторинга. Однако исследование практики проведения правового мониторинга в субъектах Российской Федерации 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.

2.2 Нормативно-правовые акты, регулирующие законодательный процесс в Самарской области

Устав Самарской области был принят 18 декабря 2006 года. Состоит из 18 глав. В преамбуле документа названы факторы, на которые опирается устав – исторические, культурные (право, свобода, традиции) [25].

Первая глава состоит из семи статей. Она посвящена отношению Самарской области и Российской Федерации. Фактически, 1, 3,4,5,6 статьи постулируют границы юридические и географические. В седьмой статье утверждаются символы – герб, флаг, гимн.

Вторая глава посвящена правам и человека и юридическим аспектам его жизнедеятельности, состоит из статей с восьмой по четырнадцатую. И каждой из статей подтверждаются общепринятые права человека, право на то чтобы избирать и быть избранным, право на справедливый суд и пр.

Третья глава состоит из десяти статей с 15 по 24. С 15 по 19 статьи определяется номинальное главенство самарского законодательства, его самостоятельность в области экономики и политики. Вместе с тем подчеркивается, что оно не должно противоречить федеральному, в случае противоречия за пределами видения действует федеральное, в Самарской области, как ни странно региональное. Статья 20 описывает все поля деятельности и номинальной самостоятельности правительства Самарской области. К ним относятся Устав, административно-территориальное деление, политика, бюджет, награды, экономическая деятельность. Статья 24 провозглашает всеобщность и обязательность законных актов принятых на территории самарской области.

Глава 4 посвящена социальным обязательствам правительства и органов Самарской области. В статьях с 25 по 28 перечисляются поля деятельности. В статье 29 перечисляются принципы, на которых основывается политика: «трудовая занятость, адресная помощь, повышение благосостояния, и социальная политика в области семьи: охрана семьи, материнства, отцовства, детства, демографии в целом» [25]. 30 и 31 статьи являются векторными в них объявляется поддержка и одобрение, поощрение и прочие меры, конкретно не прописанные в области всего, что можно назвать культурой. Их обязательность не постулируется.

Пятая глава посвящена экономике и правовому регулированию в данной области. Восемнадцать статей ее подробно описывают бюджет, его формирование, принципы на которых базируется политика. Отдельно прописываются виды собственности в ведении самарской области, принципы ее управления. Наиболее интересна статья 43, в которой и описаны рычаги управления Самарского правительства в области экономики.

Шестая глава – постулирует административно-территориальное деление, перечисляются города областного значения, районы, утверждается центр. В статье 51 устанавливаются принципы административной политики: самостоятельность, целостность, опора на традиции и историю, рационализм, устремление к экономическому и прочим благополучиям.

Таким образом, первый раздел - общая часть во многом повторяющая федеральный законодательный акт, копирующая конституцию и постулирующая те же принципы. Исключения составляют лишь пункты пятой и частично четвёртой главы, безусловно, имеющие региональные особенности.

Второй раздел посвящен принципам организации государственной власти на территории Самарской области. В седьмой главе рассматриваются аспекты посвященные выборам, полномочиям органов государственной власти, любопытно, что в статье 56 высшим выражением воли народа сначала называется референдум, который собственно в Самарской области никогда не проводился (региональный), а затем уже выборы в различные инстанции. Статья 61 посвящена ответственности лиц, облеченных властью, федеральной и региональной.

Глава восьмая регулирует деятельность губернатора Самарской области. В статье 64 формулируются требования к ответственному лицу, 65 статья регламентирует его выборы. Статья 67 описывает основной фронт работ: представление пред федеральными и местными властями законопроектов, бюджета, отчетов, обнародование законов, законотворческие полномочия, всего 24 пункта. Статья 69 объясняет причины досрочных прекращений полномочий это собственное желание, недоверие от президента, думы, признание судом недееспособным, отсутствующим, умершим, выезд на ПМЖ за границу, утраты российского гражданства.

Девятая глава посвящена государственной Думе Самарской области. По аналогии с предыдущей главой приводится тот же круг вопросов. Статья 78 описывает основные поля деятельности одной. Десятая глава создана по образу и подобию предыдущих двух.

Раздел третий, состоящий из четырех глав, посвящен местному самоуправлению. Четвертый раздел – судебной и правоохранительной деятельности. Таким образом, мы видим, что законодательной инициативе уделено меньше места, чем прочим вопросам устройства субъекта РФ.

Анализ Закона «О нормативных правовых актах Самарской области» от 7 июля 2000 года N 28-ГД (с изменениями на 16 июля 2021 года) позволит лучше объяснить механизмы принятия законодательных актов на региональном уровне. Уже во вступлении прописывается, зачем был принят данный документ, а именно для определения нормативно-правового акта, установления системы нормативных поправок, определения их вида, для регулировки вопросов, связанных с принятием и действием нормативно-правовых актов, их способы учета и систематизации [8].

Закон состоит из шести глав, и семнадцати статей. Он является правопреемником законодательного акта под названием «О разработке, внесении и принятии нормативных правовых актов Самарской области» от 05 июля 1995 года N 4-ГД. Был принят при И.О. Губернатора Самарской области Ю.М. Логойдо.

Первая глава посвящена общим положениям, в Статье 1.1. определяется понятие нормативно правового акта, в Статье 1.2. указывается на верховенство федерального и областного законодательства.

Статья 1.3. поясняет, что законные акты рождаются не на пустом месте, а в случаях предусмотренных федеральным и областным законодательством.

Таким образом, первая статья первой главы определяет вертикаль законодательства, и расшифровывает юридические термины. В настоящей редакции исключена статья 2, при губернаторе К.А. Титове, в этой статье говорилось о верховенстве закона над подзаконным актом, что достаточно логично, и понятно даже из морфологического разбора двух вышеупомянутых терминов. Может, исходя из этого и было принято такое решение. Фактически, упраздненная статья 2, в слегка измененном виде может наблюдаться нами в статье 3, пункт 1, который как раз и определяет юридическую силу различных нормативно-правовых актов, и их отношение к уставу Самарской области. Второй же пункт данной статьи, фактически, слово в слово и повторяет упраздненную статью.

В статье четвертой называется ответственный орган, который и будет принимать Устав, постановления и поправки к оным, а именно Самарская губернская дума.

Во втором пункте данной статьи определятся роль Губернатора и правительства Самарской области. Пункт третий посвящен роли министерств и иных органов исполнительной власти Самарской области, их должностных лиц, указывается, что они принимают (издают) приказы. Особо, в данной статье отмечается, что Дума, Губернатор и Правительство Самарской области принимают документы нормативного характера. Статья пятая определяет внешний вид нормативно-правового акта. Он должен иметь герб, вид, наименование предмета регулирования, наименование органа или должностного лица, который его принял, его Ф.И.О., подпись и регистрационный номер.

Подпункт второй данной статьи определяет последовательность реквизитов в тексте закона. В статье 5.1. говорится о роли экспертов и экспертизе, она проводится во многих случаях, исключая а) проекты законов Самарской области, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих региональные налоги, а также налоговые

ставки по федеральным налогам, и проекты законов Самарской области, регулирующих бюджетные правоотношения.

Экспертиза и деятельность экспертов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета Самарской области [8].

Таким образом, первая глава данного документа, состоящая из пяти статей определяет внешний вид и форму содержания принимаемых документов, регламентирует деятельность экспертиз законодательных актов.

Вторая глава состоит из шестой и седьмой статьи. Шестая статья постулирует верховенство Устава Самарской области. В седьмой статье определяются термины законов самарской области. В подпункте второй данной статьи говорится о роли референдумов, однако, в архиве выборов и референдумов самарского избиркома указания на их проведения, имеются ввиду локальные, а не всероссийские обнаружить не удалось. Однако, сам факт наличия данной статьи позволяет говорить о возможности наличия референдума, как акта волеизъявления народа.

Третья глава, состоящая из восьмой и девятой статьи, определяет роль постановлений Самарской губернской Думы. Важным нам показался подпункт второй статьи 9.2., где говорится о том, что законодательство Самарской области является составной частью законодательства Российской Федерации [8].

В остальных статьях фигурируют понятия приказ, постановление, т.е. подзаконные акты Самарской правовой системы. Четвертая глава, состоящая из статей с десятой по четырнадцатую включительно, посвящена действию нормативных актов.

В десятой статье определяется их обнародование и вступление в силу. В одиннадцатой определяется обратная сила нормативного акта, и определяется, в каком случае обратной силы у принятых документов нет. В 14 статье уточняются сроки действия и основания для прекращения действия законов, подзаконных актов.

Статья тринадцатая определяет «географические границы» принятых нормативных актов, т.е. регламентирует на какие территории может или не может распространяться принятый закон или подзаконный акт.

Статья четырнадцатая, в свою очередь, говорит о тех случаях, когда законный акт должен касаться отдельной группы лиц, например иностранных граждан и лиц без гражданства, организации, органы государственной власти Самарской области и их должностных лиц, органы местного самоуправления и их должностных лиц. Вероятно, данный пункт должен быть изменен, поскольку в нем говорится о случаях, установленных федеральным и областным законодательством, международными и внутригосударственными договорами в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Однако, по новой Конституции, верховенство международного права, всё же подвинуто.

Глава 5, состоящая из статей 15 и 16, регламентирует учёт и систематизацию нормативных правовых актов. В Статье 15 говорится об обязательном государственном учёте, определении государственного номера документа и месте хранения оригинала. Статья 16 регламентирует издание сборников принятых документов. Глава 6, состоящая лишь из 17 статьи, регламентирует вступление в силу выше проанализированного документа.

Также необходимо отметить, что в данный закон вносятся правки, последние на момент написания работы датированы 16.07.2021, главным образом они касаются ужесточения контроля над предпринимательской деятельностью. Однако, внесенные изменения в статью 4, касаются и проектов нормативных правовых актов [12].

Согласно новым поправкам, теперь обязательна оценка регулирующего воздействия новых законопроектов, исключая законопроекты, исходящие от Губернатора или Правительства Самарской области, в ходе реализации ими права законодательной инициативы.

Также в качестве позитивной тенденции прямо не относящейся к теме текущей работы следует отнести изменения в статье 6, касающихся главным образом разъяснений представителями органов власти обязательных требований вносимых новыми законами. Данный шаг, на наш взгляд может способствовать повышению юридической грамотности населения. А повышение юридической грамотности населения в свою очередь, в свою очередь способно повысить шанс появления законодательной инициативы от граждан или их объединений, либо же через законного представителя избирателей.

Глава 3 Стадии законодательного процесса: общее и особенное

Общество не стоит на месте, вместе с течением времени меняется и законодательство, и законотворческий процесс. С этимологической точки зрения категория «стадия» определяется как определённый период, какая-либо ступень, фаза развития какого-либо явления. [14]

Под стадией законодательного процесса понимают его пространственно-временную, динамическую характеристику. Иными словами, именно в процессе стадии происходит процессуальное исследование того или иного правового института.

По мнению А.И. Абрамовой, стадия законодательного процесса есть определенный комплекс действий, имеющих процессуальный характер, которые позволяют достичь определенной 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 [22, с. 123.].

В региональном правотворческом процессе можно выделить следующие составляющие. Это в первую очередь предпроектная работа. В ходе, которой группа из экспертов, аналитиков и равнодушных людей,

консолидируя общие усилия, формирует идею, и костяк нового законопроекта.

Далее, не без помощи юристов, создается нормативно-правовой акт, который затем уже вносится на рассмотрение и обсуждение его уполномоченными лицами.

Для надлежащего осуществления предпроектной деятельности необходимо успешное и прозрачное планирование текущей правотворческой деятельности. В идеальной системе размечаются области права, нуждающиеся в уточнении, и по ним и работают экспертные группы. Однако, в действительности, наблюдаются проблемы со сроками исполнения и очередности подготовки законодательных актов. Также нередки случаи, когда возможные законодательные инициативы противоречат друг другу и текущему законодательству.

Следует отметить также, что экспертные группы, их состав и направленность, не регламентируются одинаково в разных субъектах Российской Федерации. В их состав обычно входят научная, экономическая, правовая экспертиза, но могут быть заявлены также экологическая, культурная, антикоррупционная, антимонопольная и так далее. Вероятным решением подобной проблемы видится стандартизации направлений деятельности экспертов.

Одним из важных дискуссионных моментов в современном правотворчестве является общественное и народное обсуждение законопроектов.

Последний федеральный референдум в Российской Федерации состоялся в 1993 году 12 декабря и был посвящен проекту конституции России. Однако, и региональные референдумы происходят не так часто. Инициативы отдельных депутатов и общественных объединений о референдумах отклика во власти не находят.

Помимо референдума возможны и иные формы «дискуссии с народом». Во-первых, возможны направления предложений по изменению текущего или принимаемого закона либо законопроекта. Также возможно проведение публичных слушаний. Более прискорбна ситуация на муниципальном и региональном уровне нежели чем на федеральном.

Активность органов местного самоуправления оставляет желать лучшего.

В целом, можно отметить определенные подвижки, связанные с научно техническим и как следствие политическим и культурным прогрессом общества. По нашему мнению, следует стандартизировать экспертные комиссии, а также по возможности повышать юридический уровень компетентных лиц в органах государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо отдельно осветить важность и значение каждой стадии законодательного процесса. Во-первых, появляется категория законодательной инициативы. В мировой практике имеются различные примеры решения вопроса об институтах, ответственных за законодательные инициативы. В частности, ими могут обладать депутаты парламента или сената, делегация рабочих, заинтересованная группа граждан, или же конкретное физическое лицо. В частности, в истории нашей страны имеются эпизоды, формально вызванные законодательной инициативой отдельно взятых лиц.

В зависимости от формы власти в большей или меньшей степени основными действующими лицами являются депутаты. Законодательные инициативы можно разделить на публичные, для общества, финансовые для регулирования финансирования субъектов Российской Федерации, или частные, касающиеся конкретных юридических или физических лиц.

Следующей стадией является обсуждение. Оно может быть открытым или закрытым, с привлечением широкого круга лиц или экспертов.

Однако в итоге в основном депутаты принимают законопроект, и если этап обсуждения был формален, то закон переходит в следующую стадию, а именно принятия. Возможно некоторое количество его редакций, завершающей стадией законодательного процесса выступает его оглашение – опубликование. Бытует также позиция, согласно которой процесс правотворчества можно разделить на два этапа. В первый этап входят все активности до принятия закона, т.е. в первую очередь его подготовка. Второй этап, формулирование воли в закон.

В любом случае, независимо от научной школы или воззрения на термины, важнейшим является вопрос критерия качества законодательной деятельности.

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

Рассмотрим существующие стадии законодательного процесса.

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.

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.

Данная стадия именуется как стадия «прогнозирования». Прогнозирование осуществляется с целью получения научно-обоснованной прогностической информации об основных тенденциях и направлениях дальнейшего развития системы законодательства и будущем ее состоянии, необходимой для принятия уполномоченными органами эффективных нормотворческих решений.

В законодательстве регионов, в основном, мониторинг в качестве самостоятельной стадии 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; 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.

Также следует упомянуть о возможности законодательной инициативы от главы государства. В ст. 104 Конституции Российской Федерации указано, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам 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 Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации может предоставлять право законодательной инициативы иным субъектам, таким как члены Совета Федерации от региона, органы, общественные объединения, граждане, проживающие в данном субъекте Российской Федерации [11].

Сравнительно-правовой анализ соответствующих норм конституций (уставов) свидетельствует о том, что региональными законодателями установлены весьма обширные как по количеству, так и по составу перечни субъектов права законодательной инициативы.

Исходя из этого, можно предположить, 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.

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» указывается, что граждане выступают в качестве субъектов законодательной инициативы.

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. Рассмотрим выше обозначенные тезисы на примере Пермского края.

Реализация права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского 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, освобождения от уплаты налогов, изменения краевых финансовых обязательств, иных законопроектов, предусматривающих расходы, которые должны покрываться за счет средств бюджета края.

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.

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

При внесении в законодательный орган законопроекта необходимо соблюдать определенные условия.

Проекты нормативно-правовых актов, которые подлежат рассмотрению Законодательным Собранием края, должны сопровождаться пояснительными записками. В пояснительной записке должна обосновываться необходимость принятия соответствующего акта. Также должны быть представлены расчеты финансово-экономического характера, если в результате принятия данного правового акта будут востребованы 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 Российской Федерации, 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 вернуть его субъекту, инициировавшему разработку данного проекта, для того, чтобы

недостатки были устранены. Регламенты законодательных органов значительного числа субъектов Российской Федерации, 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 с зампреда 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, крайним 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, направленного субъектом права законодательной инициативы, не может превышать один год со дня, когда соответствующий проект поступил в Законодательное Собрание.

Следующая стадия законодательного процесса — это рассмотрение проекта. Проекты законов рассматриваются, как правило, не менее чем в двух чтениях, проекты иных правовых актов в одном.

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.

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 очереди. 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 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.

Порядок рассмотрения проекта в первом чтении аналогичен порядку рассмотрения во втором чтении. Если принятие окончательной редакции проекта не производится, Законодательным Собранием рассматривается вопрос по поводу внесения проекта для повторного рассмотрения Законодательным Собранием в третьем чтении, либо 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.

Законодательное Собрание может преодолеть возражение Губернатора против принятия закона как посредством принятия статей закона, которые вызвали возражения, с дальнейшим принятием всего закона, так и посредством принятия всего закона. В каждом из указанных случаев решение должно приниматься голосами минимум двух третей от числа депутатов.

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

Преодоление вето возможно квалифицированным большинством депутатов. Для того чтобы преодолеть вето на изменение основного закона субъекта Российской Федерации (устава, конституции), требуется, чтобы число проголосовавших составляло минимум три четверти от общего числа депутатов.

Завершает региональный законодательный процесс подписание и официальное опубликование закона и вступление его в силу.

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.

В Российской Федерации, как и во многих других развитых странах, наблюдается феномен, который мы можем аккуратно окрестить как сближение ветвей власти. В классической теории подразумевается независимость трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной друг от друга. Целью этого является предотвращение излишних полномочий, власти, ресурсов в одной из вышеуказанных ветвей.

Таким образом, в идеале они выступают в роли гирей на весах. Однако, даже в крупнейших экономиках мира, например США, Китай, наблюдается четкое доминирование одной из ветвей. К этому примешиваются особенности государственного устройства Российской Федерации.

Для примера возьмем Самарскую область и ситуацию пандемии. В федеральном центре принимают решение об ограничительных мерах.

Далее, контроль за соблюдением принятых в центре решений возлагается на исполнительную ветвь. Однако, параллельно регионам предлагается самостоятельно выбирать нужные опции из пакета. В.В. Путин

действующий Президент Российской Федерации, что главы регионов опираясь на анализ ситуации, на мнение главных санитарных врачей, будут принимать решения о характере ограничительных и профилактических мер.

Именно губернаторы, по его словам, будут решать, вопрос о том как, в какой последовательности их можно постепенно смягчать или сохранять, а если этого требует обстановка - может быть, даже и дополнять.

В такой тяжелой ситуации, учитывая системные проблемы, невозможно было бы рассчитывать на безупречную работу. К тому же, как отмечалось ранее из-за малой работы по просвещению населения социалект юридических работников для простых граждан был не всегда понятен.

Из-за чего произошла путаница в понятиях самоизоляция и карантин. Ситуация была настолько серьезной, что Верховный суд Российской Федерации был вынужден почти сразу начать работу над пояснительной запиской к принятому закону.

Приведём цитату из него: «Так как режим самоизоляции ранее не был предусмотрен российским законодательством, при наложении штрафов за его нарушение сразу возникли проблемы. Сотрудники МВД и Росгвардии произвольно составляют протоколы по максимально строгой статье 6.3 КоАП РФ, по которой даже за первое нарушение грозит штраф от 15 до 40 тыс. руб.».

«Если вас остановили на улице сотрудники МВД или Росгвардии и составляют протокол, можно ссылаться на разъяснения Верховного суда РФ. В большинстве случаев это будет статья 20.6.1 КоАП РФ, по которой можно добиться предупреждения, а не наложения штрафа. Кроме того, по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ не могут принудительно доставить в медицинское учреждение, заставить проходить лечение».

В частности на данный момент Самарская область издала указ от 12 ноября 2020 года N 363-п «Об утверждении перечня должностных лиц министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области, уполномоченных составлять протоколы об административных

правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1, согласно которому положено: утвердить перечень должностных лиц министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1 КоАП РФ.

Первая часть данного указа – пояснительная, в ней конкретизируются термины самоизоляция и карантин. Далее, идет постановка проблемы, а именно неверная интерпретация сотрудниками исполнительной власти документа принятого законодательной ветвью власти и одобренного судебной. Вторая часть цитаты это уже обращение к простым гражданам - разъяснение.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 6 статьи 4.1 и статьей 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в целях минимизации риска распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Самарской области выпустили постановление губернатора Самарской области от 16 декабря 2020 года № 365 «О дальнейших мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Самарской области», реализация комплекса ограничительных и иных мер, установленных настоящим постановлением и направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, осуществляется в границах территории Самарской области

Системная проблема – отсутствие определённой коммуникации внутри системы между ее компонентами, юридическая малограмотность и отсутствие работы на местах, с целью ее устранения. Умножая это на региональный компонент мы видим картину, когда Центр исходя из своих соображений принимает решения, а регионы вынуждены надеяться, что с первого раза получится воплотить безошибочно.

Среди специальных законов или подзаконных актов Самарской области в связи с пандемией коронавирусной инфекции COVID-19 стоит отметить следующие:

- от 3 апреля 2020 года № 70 «Об ограничительных и иных мероприятиях по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Самарской области» [13];
- внесение изменений в постановление Губернатора Самарской области от 16.03.2020 № 39 «О введении режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции» [14].

Стоит отметить, что чем-то существенным, отличающимся от среза среди прочих аналогичных актов субъектов Российской Федерации они не отличаются, несмотря на приграничный статус Самарской области (граница с Казахстаном).

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

Если в процессе повторного рассмотрения закона, который отклонил Губернатор края, состоится его одобрение в редакции, которая была принята ранее, большинством минимум в две трети голосов от числа депутатов Законодательного Собрания, Губернатором края закон должен быть подписан в пятидневный срок с момента поступления закона для подписания. Возможность отклонения Губернатором краевого закона, одобренного в редакции, принятой ранее, исключается.

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 Российской Федерации, предусматривает порядок, согласно которому должно происходить обнародование и вступление в силу нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации.

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.

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. Чтобы лучше понять особенность принятия законов в регионах, рассмотрим, как они принимаются в «центре».

Ранее уже неоднократно пояснялись стадии законодательного процесса, сейчас же, рассмотрим отклонения от нормы и специфику современного законодательного процесса в Российской Федерации.

Одним из первых возможных стечений обстоятельств, когда законодательный процесс пойдет «не по плану» может быть ситуация при которой законопроект не проходит одобрения в Совете Федерации, либо Президент накладывает на него отлагательное вето.

Совет Федерации может отклонить законопроект, например, в случае, если рассматриваемый законопроект будет подразумевать изменение принятого бюджета. Вторым возможным стечением обстоятельств может быть, такое стечение оных, при котором законопроект не наберет достаточного количества голосов.

Напомним, что для принятия законопроекта осуществляется, как правило, три чтения. Первое чтение является рассмотрением законопроекта на пленарном заседании нижней палаты Парламента. Во время, которого обсуждаются соответствие предполагаемого закона конституции РФ, общая концепция законопроекта, и рассматриваются его основные положения.

Обычно, первое чтение начинается с обращения инициатора законопроекта, и содоклада человека из комитета Государственной думы. Затем выслушиваются предложения, замечания и мнения депутатов, фракций правительства, полномочного представителя президента РФ, представителей правительства РФ и приглашенных лиц, например, экспертов.

Первое чтение может закончиться тремя решениями. Либо законопроект будет принят, либо Дума примет решение о его вынесении на всенародное обсуждение, либо по итогам первого чтения законопроект будет направлен на второе чтение. Это происходит, если в законопроекте имеются не устроившие большинство позиции. В таком случае ко второму чтению ответственные лица должны подготовить поправки или дополнения к исходному тексту. Их срок также регламентируется.

Во втором чтении ведется работа над поправками, выявленными в ходе первого чтения. Обычно в ходе работы во втором чтении

законопроекта ответственный комитет составляет таблицы, в которые вносятся поправки, рекомендованные к принятию, в другую отклоненные, или по которой профильный комитет не принял решений.

При согласии действующих лиц, депутаты голосуют за каждую из таблиц. Во втором чтении закон может быть принят, отклонен или передан в третье чтение при имеющихся замечаниях или новых вскрывшихся коллизиях.

Третье чтение ничем принципиально от второго не отличается, кроме того что это последнее чтение. И законопроект уже либо принимают, либо отклоняют, либо отправляют на доработку.

Последний этап принятия закона – подписание оного главой Российской Федерации Президентом или исполняющим обязанности и обнародование текста документа.

В соответствии с Конституцией РФ президент в течении 14 дней подписывает и обнародует закон. На данном этапе президент может заявить, что возвращает законопроект на рассмотрение в случае, если была нарушена его процедура принятия. В таком случае, чтение законопроекта продолжается с момента нарушения. Либо президент может наложить право вето.

Если такое происходит, то закон вместе с посланием президента рассматривается парламентом, который может пойти на встречу главе правительства и внести изменения в закон и вновь отправить его на подпись и обнародование. Либо проигнорировать возражения главы государства и одобрить закон большинством голосов. Это две трети голосов в Государственной Думе и три четверти в совете федерации. Далее происходит его обнародование. Фактически, по этой же модели и принимаются законы в субъектах РФ.

В качестве примера приведём практику законотворчества города федерального значения Санкт-Петербурга. В качестве субъектов

законодательной инициативы согласно нормативным документам способны выступать следующие субъекты:

- депутаты или их объединение;
- органы Законодательного собрания Санкт-Петербурга;
- Губернатор Санкт-Петербурга;
- члены Совета Федерации от Санкт-Петербурга или представитель от Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;
- почётные граждане;
- представители органов местного самоуправления;
- прокуратура Санкт-Петербурга.

В оценке губернатора нуждаются законопроекты, касающиеся финансов и бюджета. Законы принимаются в трех чтениях. В первом идет обсуждение законопроекта, голосуют за его основу.

Если законопроект прошел во второе чтение, происходит его редактирование. Все вышеупомянутые участники законотворчества могут представить свои замечания и дополнения к принимаемому законопроекту.

В третьем чтении происходит процедура принятия окончательных поправок, устраняются возможные шероховатости законопроекта и его взаимодействие с общим законодательством Российской Федерации.

В течение недели законопроекты отправляются к губернатору СПб, с целью подписания и обнародования. На эти действия у него есть две недели, он также способен в данный период времени вернуть закон на доработку или же наложить на него вето.

Если имеется вето, закон направляется на доработку, Законодательное собрание Санкт-Петербурга должно либо двумя третями принять его в старой версии, и тогда он уже не может быть повторно отклонен и надлежит быть обнародованным в срок пяти дней с момента его направления. Или же создается новая редакция закона и круг принятия законопроекта возобновляется.

Технически опубликование происходит в нескольких источниках. Во-первых, в сети Интернет на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru).

Возможен также вариант его печати в следующих СМИ: Журнал «Вестник Администрации Санкт-Петербурга», Журнал «Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга», Газета «Санкт-Петербургские ведомости», Газета «Петербургский дневник», Журнал «Вестник Комитета финансов Санкт-Петербурга» для закона о бюджете Санкт-Петербурга, закона о внесении изменений в закон о бюджете Санкт-Петербурга, закона об исполнении бюджета Санкт-Петербурга.

Закон вступает в силу на следующий день после оглашения. Отдельно оговаривается что законы, касающиеся прав человека вступают спустя десять дней со дня подписания.

На основании вышеизложенного видится возможным заключить следующее: сущность законодательного процесса в субъекта Российской Федерации состоит в деятельности, которая определяется именно федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, связанной с осуществлением права законодательной инициативы, включающей обсуждение, принятие законов субъектов Российской Федерации, их подписание, официальное опубликование, а также изменение и отмену.

Для того чтобы более оптимизировать законодательный процесс в Российской Федерации, на каждом из его уровней, необходимо выработать единое понимание определений, которые с ним связаны (определений законодательного процесса, правообразования, правотворчества, нормотворчества, законотворчества). Также необходимо большее вовлечение граждан, не обременённых властью не только к экспертной деятельности, но к правотворческой. Вероятно, чтобы избежать популизма, следует установить некий ценз.

Также, несмотря на федеративность заметить сколь заметное отличие нормативных документов различных регионов не удалось. В основном они дублируют друг друга.

Из чего исходит вопрос: следует ли ввести единые уставы (Конституцию), единый стандарт принятия законов, и разработки законопроектов, или же «отпустить вожжи» и посмотреть, во что может вылиться многообразие культур и этносов Российской Федерации. Оба пути имеют немало подводных камней. Нам видится, что изменения в оба из перечисленных полюсов, теоретически, привлекательны, фактически, невозможны.

Наконец, опять же, пользуясь федеративностью, возможно, проводить тестирование и корректировку технологии принятия законов и разработки законопроектов. В целом, можно отметить позитивную тенденцию в области законотворчества начиная с момента образования Российской Федерации, определенно были сделаны значительные улучшения процесса принятия законов.

Стоит отметить возросший уровень привлекаемых экспертов, возможность участия, например, в ряде субъектов Российской Федерации, людей, не обременённых властью, например, почетных граждан.

Остается открытым и пока не реализуемым механизм прямого волеизъявления народа – референдумы и голосования. Теоретически, можно допустить картину, при которой, народу на выбор будет предложено несколько вариантов законопроекта, и предложено голосование за наиболее понравившийся вариант. Также, возможна более простая процедура подачи законопроекта от инициативных гражданских активистов, нежели сейчас. И наконец, участие экспертов из высшего звена образования, также должно быть более весомым. Также возможно и проведение референдума о принятии или отправлении на доработку законопроекта. Однако на практике такую ситуацию мы пока не наблюдаем.

Заключение

Правотворчество, как важный социальный феномен, для некоторых мировоззренческих систем может быть даже ключевым, например, легистов Древнего Китая эпохи Сражающихся Царств.

В данной работе мы рассмотрели различные аспекты правотворчества. В первой главе изложена теоретическая база, терминология. Ввиду отсутствия универсального метаязыка науки, исследователями допускается вольность трактовки определенных слов, терминов. Были рассмотрены позиции исследователей на стадии законодательного процесса, приведен их общий перечень.

Были внесены предложения, которые будут непосредственно направлены на совершенствование, развитие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Во второй главе, рассматривается практический аспект правотворчества. Стадии, формулировки, церемониал, также рассматривается ряд законопроектов, которые были приняты для принятия новых законопроектов. Приводится их анализ, выводы.

Также в ней рассматриваются уставы или конституции субъектов Российской Федерации, приводится анализ устава Самарской области, как наиболее типового. Указываются на отличия в иных уставах.

Во второй главе, нами также рассматривается законный акт, на основании которого принимают новые законопроекты в Самарской области, а также устав Самарской Области. В ходе работы нами также были рассмотрены поправки в выше обозначенным документам. Для сравнения проводятся аналогичные документы других субъектов Российской Федерации. Поэтому в этой же главе рассматривается устав и аспекты законотворчества Санкт-Петербурга, поскольку, он имеет особый правовой

статус, город федерального значения, и достаточно подробно прописанный механизм законотворчества с местной спецификой.

В третьей главе более подробно изложены стадии законодательного процесса, его технические особенности в различных субъектах федерации. В качестве ориентира описывается механизм принятия законов на федеральном уровне, в общих чертах. Также приводятся примеры и региональных процедур принятия законов и рассмотрения законопроектов.

На наш взгляд, Санкт-Петербургский Закон о «О законотворческом процессе в Санкт-Петербурге» от 03.08.2000, вкуче с Уставом, представляют наиболее логично и изложенные и пространные документы по законотворческому процессу.

Самой большой отличительной особенностью законотворческого процесса в регионах, на наш взгляд оказывается либо, высокий уровень юридической культуры и владения русским языком у составителей, как например, в Санкт-Петербурге. Либо разделы документа посвященные необычному статусу субъекта федерации, например, главы о переходном периоде в уставе Пермского края.

Никаких специфических черт законотворчества, присущих какому-то конкретному региону, которые бы сразу бросались в глаза, обнаружить не удалось. В ряде регионов документ регламентирующий работу законодательных и не только органов называется «Устав», в ряде «Конституция». Каких-то существенных отличий в законотворческом процессе это не меняет, поскольку его шаблон задан на федеральном стандарте.

Несмотря на полиэтничность и многоконфессиональность, даже с регионом с явным влиянием религиозных деятелей отдельных пунктов, касающихся например, их законотворческой инициативы обнаружить не удалось. Также отсутствуют, например, «собрания старейшин», или другие архаические обряды.

Таким образом, можно констатировать, что в региональном законодательстве Российская Федерация крайне централизованная страна. Федеративный характер подразумевает, как бы, разделение зон ответственности, но от этого законотворческий процесс не приобретает регионального колорита. Что вполне объяснимо и историческим развитием российской правовой системы и текущим политическим моментом

Системы, наподобие Китайской (Одна страна, две системы) не наблюдается. Также поскольку Российская Федерация является крупной и многонаселенной страной, было бы странно иметь лишь один законодательный орган на всю территорию.

Без процесса принятия законов не возможна жизнь в любом государстве, а значит, по мере развития общественных институтов и технологий нас неизбежно будет ждать и его модернизирования и изменения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1998. – С. 958.
2. Арзамасов Ю.Г., Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие // Ю.Г. Арзамасов – М.; 2017. - С. 560.
3. Головкин Р.Б. Идеальная привлекательность и практическая несостоятельность принципа демократизации правотворчества // Юридическая техника. - 2014. - № 8. - С. 113-117.
4. Корякин М.В. Пробелы в Конституции России: понятие, классификация и отграничение от смежных явлений // Российский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 20-37.
5. Коммисарова Е.Г. Формально логические аспекты понятия «Правовая природа» // Вестник Пермского Университета Выпуск 2(16) URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formalno-logicheskie-aspekty-ponyatiya-pravovaya-priroda/viewer> / (дата обращения: 25.11.2021).
6. Мартьянов 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. – С.191.
7. О законотворческом процессе в Санкт-Петербурге // URL: <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/706107289?print=0> // (дата обращения: 25.11.2021). // (дата обращения: 25.11.2021).
8. «О нормативных правовых актах Самарской области» от 7 июля 2000 года N 28-ГД (с изменениями на 16 июля 2021 года) URL: <https://docs.cntd.ru/document/945004877> // (дата обращения: 25.11.2021).
9. Об общественной палате: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (дата обращения: 25.11.2021).

10. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ // (дата обращения: 25.11.2021).

11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской федерации URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 25.11.2021).

12. Об обязательных требованиях, устанавливаемых нормативными правовыми актами Самарской области, и о внесении изменений в статью 5.1 Закона Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области» URL: <https://docs.cntd.ru/document/574798886?marker> // (дата обращения: 25.11.2021).

13. «Об ограничительных и иных мероприятиях по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Самарской области и внесении изменений в постановление Губернатора Самарской области от 16.03.2020 № 39 «О введении режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV» URL: <https://rg.ru/2020/04/03/samara-post70-reg-dok.html> // (дата обращения: 25.11.2021).

14. О дальнейших мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Самарской области Постановление Губернатора Самарской области от 16.12.2020 №365

URL: <https://pravo.samregion.ru/postanovleniya-gubernatora/postanovlenie-gubernatora-samarskoj-oblasti-ot-16-12-2020-№365-o-dalnejshih-merah-po-obespecheniyu-sanitarno-epidemiologicheskogo-blagopoluchiya-naseleniya-v-svyazi-s-rasprostraneniem-no/> // (дата обращения: 25.11.2021).

15. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Москва: Советская энциклопедия, 1970. - С. 848.

16. Парламентское право России: Учебное пособие // Под ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2003. - С. 400.

17. 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. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-25041995-n/> (дата обращения: 25.11.2021).

18. Сидельников И.П. Доступность закона. Правовое информирование граждан. Минск, 2002. - С. 125.

19. Синюков С.В. Механизм правотворчества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. - С. 241.

20. Стародубцева И. А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 12. - С. 30.

21. 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.

22. Теория юридического процесса // под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. - С. 192.

23. Умнова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. - М.: Формула права, 2004 - С. 587.

24. Устав Пермского края (В редакции Законов Пермского края от 29.06.2010 г. N 653-ПК; от 28.06.2012 г. N 52-ПК; от 09.07.2012 г. N 69-ПК; от 27.11.2012 г. N 134-ПК; от 05.09.2014 г. N 369-ПК; от 30.11.2017 № 164-ПК; от 07.06.2021 г. № 664-ПК) URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=155020011&backlink=1&&n d=155020498> // (дата обращения: 25.11.2021).

25. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 года N 179-ГД URL: <https://docs.cntd.ru/document/945014938> // (дата обращения: 25.11.2021).

26. Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы / С.В. Филатов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 8. - С. 34.

27. Хамуков А. В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. - 2010. - № 6. - С. 103.

28. Kachura V., Kuznetsov A, Legal systems in the Russian Federation: overview // Law Firm. URL : [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-2803?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-2803?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) // (дата обращения: 25.11.2021).

29. Klimashevskaya O., Studnikov P., Poznyakov P. // Analysis of Russian legislation from the point of view of gender asymmetry URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/1575/1620> (дата обращения: 25.11.2021).

30. Movchan A. Decline, Not Collapse: The Bleak Prospects for Russia's Economy, 2017, URL: <https://carnegiemoscow.org/2017/02/02/decline-not-collapse-bleak-prospects-for-russia-s-economy-pub-67865><https://carnegiemoscow.org/2017/02/02/decline-not-collapse-bleak-prospects-for-russia-s-economy-pub-67865> // (дата обращения: 25.11.2021).

31. Local and regional democracy in the Russian Federation. Jakob WIENEN, Netherlands (L, EPP/CCE)

Stewart DICKSON, United Kingdom (R, ILDG) URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-russian-federation-monitoring-comm/1680973ba5> // (дата обращения: 25.11.2021).

32. Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the Russian legislation affecting. URL: <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2021-1-opinion-amendments-to-russian-legislati/1680a17b75> // (дата обращения: 25.11.2021).