

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации

Студент

Д.С. Кузьмин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. юрид. наук, А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2021

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Общие положения о законодательном процессе в субъектах Российской Федерации	7
1.1 Определение понятия «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации»	7
1.2 Стадии законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.....	17
Глава 2 Законодательный процесс в отдельных субъектах Российской Федерации	26
2.1 Законодательный процесс в Самарской области.....	26
2.2 Законодательный процесс в Красноярском крае	45
2.3 Законодательный процесс в Республике Крым	55
2.4 Законодательный процесс в городе Москве	70
Глава 3 Пути совершенствования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации	89
Заключение	113
Список используемой литературы и используемых источников	116

Введение

В соответствии с частью первой ст.1 Конституции РФ Российская Федерация – есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Часть вторая статьи 5 Конституции РФ предусматривает, что Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

Часть четвёртая статьи 76 Конституции РФ закрепляет правило, согласно которому, вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Приведённые выше конституционные нормы создают правовую основу деятельности органов законодательной власти субъектов РФ.

На сегодняшний день можно смело утверждать о нацеленности законодательного процесса на изменение и дальнейшее развитие общества, правовое регулирование всех аспектов общественных отношений и правопорядка.

Таким образом, важное значение законодательного процесса в субъектах РФ, состоящее в том, что установление субъектами РФ порядка осуществления их законодательными (представительными) органами законодательной деятельности и её постоянное совершенствование, является способом фактического воплощения в жизнь конституционных норм, закрепляющих правовые основы деятельности органов законодательной власти субъектов РФ, а также наличие правил регламентации законодательной деятельности законодательного органа субъекта РФ, и соблюдение этих правил являются одним из основных условий возникновения у нормативно-

правового акта, называемого законом, высшей юридической силы, отсутствие единообразных теоретических подходов к определению указанного понятия и недостаточную теоретическую проработку его содержания, обосновывают актуальность выбранной темы настоящей работы.

Целью настоящей работы является анализ теоретических подходов и практики правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации различного типа в различных географических регионах и определение способов его совершенствования.

Достижение цели работы возможно при последовательном решении следующих задач:

- анализ существующих теоретических подходов к определению понятия законодательного процесса и попытка дать самостоятельное определение этому понятию;
- анализ существующих теоретических подходов к определению понятия стадия законодательного процесса и его признаков;
- анализ фактического правового регулирования законодательного процесса на примере республики, края, области, города федерального значения, находящихся в различных географических регионах Российской Федерации;
- определение путей совершенствования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации правовых норм, регулирующих законодательный процесс в субъектах Российской Федерации.

Предмет исследования в настоящей работе составляют правовые нормы, регулирующие законодательный процесс в субъектах Российской Федерации различного типа (республики, края, области, города федерального значения).

Выбранная тема имеет высокую степень научной разработанности. Практический интерес вызывают работы Абрамовой А.И., Антоновой Л.И.,

Пиголкина А.С., Тихомирова Ю.А., Хамукова А.В., Васильева Р.Ф., Пискуновой Е.А., Лупандиной О.А. и других авторов.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составляют правовые нормы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, в Федеральном конституционном законе от 28.06.2004г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», федеральном законе от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральном законе от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уставе Самарской области, Уставе Красноярского края, Конституции Республики Крым, Уставе города Москвы, законе Самарской области от 12.10.2000г. № 38 «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области», законе г. Москвы от 14.12.2001г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы», законе г. Москвы от 08.07.2009г. № 25 «О правовых актах города Москвы», Регламентах законодательных органов власти Самарской области, Красноярского края, Республики Крым, г. Москвы.

Практическая значимость работы - предложения, выработанные в ВКР могут быть использованы при совершенствовании законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Научная новизна работы заключается в том, что на основе рассмотренных источников права, обширного количества научных работ, а также законодательства как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации, сформулирован ряд дефиниций понятий, связанных с содержанием законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, а также предложения, направленные на совершенствование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают также положения, выносимые на защиту:

1. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, и правовое регулирование законодательного процесса в субъектах РФ относится исключительно к компетенции государственных органов субъектов РФ.

2. Из определения понятия «закон» видно, что под ним понимают нормативно-правовой акт, принимаемый высшим представительным органом государства в особом законодательном порядке, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны.

Таким образом, наличие правил регламентации законодательной деятельности законодательного органа, и соблюдение этих правил являются одним из основных условий возникновения у нормативно-правового акта, называемого законом, высшей юридической силы.

3. Следует, также, отметить, что, несмотря на активное применение в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ понятия «законодательный процесс», в законодательстве не содержится легального определения этого понятия. Это указывает на отсутствие единообразных теоретических подходов к определению указанного понятия и недостаточную теоретическую проработку его содержания.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

Глава 1 Общие положения о законодательном процессе в субъектах Российской Федерации

1.1 Определение понятия «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации»

Общеизвестно, что законодательный процесс играет главенствующую роль среди всех направлений парламентской работы. Однако, на сегодняшний день в доктрине конституционного права вопросу понятия федерального законодательного процесса уделяется мало внимания, ему посвящено относительно небольшое количество научных трудов.

Для раскрытия содержания понятия законодательного процесса следует изучить его в сравнении с понятием законотворческого процесса. По мнению Красновой О.И. законотворческий процесс следует рассматривать как законодательно регламентированную и юридически опосредованную деятельность органов государства, целью которой являются создание, изменение, прекращение действия нормативно-правовых актов [14, с. 30].

С точки зрения общесоциального подхода законодательный процесс есть процесс, распространяющийся на регламентированную законом деятельность властных органов и их должностных лиц по принятию законов, включающую в себя как подготовку законопроектов, их рассмотрение и утверждение, так и оценку результативности принимаемых нормативных положений и их последующую корректировку [2, с. 13].

Вместе с тем, в сравнении с законодательным процессом, результатом законотворческого процесса может выступать лишь модель закона, которая не имеет юридической силы, поскольку нуждается в дальнейшей доработке - прохождении строгих, регламентированных законодателем, процедур. Следовательно, основываясь на вышесказанном, можно утверждать, что законодательный процесс, как более всеобъемлющее понятие, в сравнении с процессом законотворческим, включает в себя последнее. При исследовании определения законодательного процесса можно обратиться и к

процессуальному подходу, исходящему из принадлежности законодательного процесса к процессам юридическим с присущими им особыми процессуальными формами. Колюшин Е. И. характеризуя законодательный процесс как юридическую процедуру, рассматривает его как в полной мере законодательно регламентированный проектный этап законотворческого процесса, представленного деятельностью представительных законодательных властных структур, направленного на строго регламентированные процессуальные действия по принятию, изменению, отмене законов [9, с. 382].

Существует точка зрения, согласно которой законодательный процесс рассматривается как период времени и проведение деятельности, включающие в себя процесс принятия и вступления в силу правовых актов, начиная от внесения законопроекта в представительный орган власти и завершая опубликованием принятого закона [6, с. 59].

В доктрине конституционного права существует позиция понимания принципов законотворческого процесса как системы управленческих и правовых механизмов, направленных на обеспечение эффективности и упорядоченности в сфере деятельности законодателя. Кибак И.А. рассуждает о принципах законотворческой деятельности как о чётко регламентированных психолого-правовых положениях, упорядочивающих законотворческий процесс, имеющих объективное значение, содержание которых обусловлено экономическими отношениями и объективными закономерностями развития социума [13, с. 70]. Правовед отмечает определённые признаки, присущие исследуемым принципам. Среди них: отражение состояния общественного правосознания, уровня правовой культуры. Выступление в качестве факторов, обуславливающих правовое регулирование на территории РФ [3, с. 403]. Представляет интерес мнение о том, что принципам законотворческого процесса присущ признак научной обоснованности и отражения особенностей и общей направленности правотворчества. На основании проведённого анализа считаю целесообразным под принципами законодательного процесса

понимать научно обоснованную систему управленческо-правовых руководящих аспектов правотворческой деятельности российского парламента, в основу которых положено отражение состояния общественного правосознания и уровня правовой культуры страны. Рассматривая принципы законодательного процесса, необходимо обратиться к вопросу о перечне данных принципов. Шульга Н.Е. к списку принципов правотворчества относит принципы законности, научности, демократизма, системности и др. [46, с. 130]. По мнению Красновой О.И. к принципам законотворческого процесса следует относить легализм, демократизм, научность и планирование [14, с. 30]. По мнению Колошкина О.А., к законотворческому процессу, как к виду нормотворчества применимы принципы системности, законности, научности, гласности, демократизма и др. [9, с. 382] Основываясь на этом, можно констатировать, что в научной литературе сформировался сравнительно одинаковый подход учёных к определению перечня принципов правотворчества. Рассмотрим основные из принципов законодательного процесса более детально. Под легализмом в данном случае следует понимать соблюдение всеми участниками правотворческого процесса законодательно закреплённой правотворческой процедуры. Принцип демократизма нацелен на учет интересов всех слоёв населения, потребностей разных социальных групп при учреждении новых правовых положений. Принцип планирования законодательного процесса создаёт такие условия правотворческой деятельности, при которых существует возможность осуществления контроля над ходом законотворчества и соответствия вновь учреждаемых норм закона действующему правопорядку и потребностям общества. Необходимость исследования вопросов социальной эффективности законодательных положений, определение существенных проблем на пути их реализации, разработка наиболее результативных и возможных для реализации правовых новелл составляют сущность принципа научности законодательного процесса.

Таким образом, среди немногочисленных позиций правоведов относительно темы исследования наблюдается дифференциация подходов к понятию и сущности изучаемого института, однако, несмотря на расхождение взглядов, существенных противоречий между ними не наблюдается. И всё же их существование и наличие разнообразных вариаций перечня принципов законодательного процесса порождает некоторую неясность, что препятствует применению и реализации данного института при осуществлении правотворческой деятельности ФС РФ.

Отсутствие единства в отношении понятия и перечня принципов федерального законодательного процесса обусловлено, на наш взгляд, недостаточностью правовой регламентации.

После изучения вышеизложенных немногочисленных позиций правоведов относительно темы исследования, можно сделать вывод о наличии в доктрине конституционного права дифференцированных подходов к пониманию понятия законодательного процесса. Проанализированные определения разнятся от узконаправленных, сводящих федеральный законодательный процесс к процедурной парламентской деятельности, до системных определений, охватывающих все стадии правообразования. Разобщенность существующих понятий федерального законодательного процесса можно объяснить сложившимся положением в правотворческой деятельности российского парламента, при котором нет четкого ответа на вопрос, где грань политики и права в законодательном процессе. На основании изученных научных трудов, можно констатировать, что практика осуществления законодательного процесса по сей день не получила глубокого анализа, что нашло свое отражение в отсутствии единства в отношении этого понятия.

Так, правом законодательной инициативы обладают не только государственные органы, но и граждане, которые могут принимать участие во всенародном обсуждении согласно части 6 статьи 119 Регламента Государственной Думы РФ. Исходя из того, что Конституция РФ

предусматривает наличие федерального и регионального законодательства, субъекты РФ не могут не быть активными участниками законодательного процесса. В связи с отсутствием закона, который закреплял бы законодательный процесс в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях, имеются проблемы с терминологией в аспекте законодательной деятельности в субъектах нашего государства [38, с. 177].

Законодательный процесс субъекта РФ, хотя и во многом основан на законодательной деятельности федерального уровня, но с учетом особенностей устройства государства имеет свою специфику, а также пути развития и повышение уровня эффективности этой деятельности. Целесообразность механизма законодательного процесса во многом зависит и от принципов его организации, в которых ярко проявляются сущность, социальное назначение, приоритеты государственной политики. Исследователи называют различные принципы законодательного процесса. Между тем, в законодательстве эти принципы не закреплены, что противоречит основному назначению данной сферы деятельности.

Для того чтобы не допустить этого, считаем необходимым узаконить принципы законодательного процесса, и в том числе те, что приводятся нами ниже. Во-первых, речь идет о принципе законности данного процесса.

При этом необходимо четкое соблюдение процедур обсуждения, порядка опубликования законов. Во-вторых, следует узаконить принцип профессионализма в законотворчестве, что прямо и непосредственно связано с эффективностью законодательного процесса и предполагает принятие взвешенных, юридически грамотных решений в ходе рассмотрения того или иного законопроекта. К такому роду деятельности должны привлекаться компетентные специалисты (юристы, социологи, политологи), которые обладают глубокими знаниями и опытом в моделировании законопроектов. Или следует организовывать обучающие семинары для депутатов по юридической технике, теории государства и права, логике, социологии, политологии, экономике и т.п. Наряду с этим, необходимо созывать собрание

депутатов и научных деятелей в области юриспруденции, социологии, экономики и т.п. для обсуждения различных проблем общества, требующих решения на законодательном уровне.

Как указывалось выше, действующее законодательство не содержит легального определения понятия «законодательный процесс».

Ученые-правоведы по-разному определяют указанное понятие, выделяя те или иные существенные признаки.

Пискунова Е.А. даёт следующее определение исследуемому понятию: законодательный процесс – это деятельность определённых Конституцией РФ, федеральными законами, а также законами субъектов РФ их конституциями и уставами, субъектов, связанная с реализацией права законодательной инициативы, рассмотрению, обсуждению, в т.ч. с привлечением общественности, принятию, подписанию и обнародованию, изменению и отмене законов РФ о поправке к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также конституций, уставов и законов субъектов РФ [29, с. 178].

Васильев Р.Ф. определяет законодательный процесс следующим образом: «С формальной точки зрения законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур) результатом которых является создание закона».

В той же работе Васильев Р.Ф. указывает, что законодательный процесс является формально-юридическим выражением законотворческой функции государства. Он «отвечает» за технологию создания закона» [26, с. 185].

Пытаясь самостоятельно дать определение понятию «законодательный процесс», необходимо определить его существенные признаки.

Для этого необходимо проанализировать его содержание, т.е. стадии, составляющие законодательный процесс, а также, разрешить вопрос о том, является ли референдум видом законодательного процесса.

Анализируя содержание пунктов первого, второго и третьего ст.3 Конституции РФ [11], предусматривающих, что единственным источником

власти в РФ является её многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, приходим к выводу, что деятельность государственных органов, в т.ч. законодательного (представительного) органа власти и референдум - есть формы народовластия.

То есть, деятельность законодательного (представительного) органа власти и референдум имеют одинаковую юридическую природу.

Согласно пункту первому ст.6 ФКЗ от 28.06.2004г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [37], результатом проведения референдума может явиться принятие Конституции РФ, являющейся основным законом.

Поскольку, деятельность законодательных (представительных) органов власти и референдум имеют одинаковую юридическую природу, в результате деятельности законодательных (представительных) органов власти и проведения референдума, могут быть приняты законы, то проведение референдума следует признать видом законодательного процесса.

Анализ содержания ст.102 (предметы ведения Совета Федерации Федерального собрания РФ) Конституции РФ, ст.103 (предметы ведения Государственной Думы Федерального собрания РФ) Конституции РФ, а также, пункта первого ст.6 ФКЗ от 28.06.2004г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», приводит к выводу, что принятие законов не является единственной целью деятельности Федерального Собрания РФ и проведения референдума. Поэтому, определять понятие «законодательный процесс» как деятельность законодательного органа, а также, проведение референдума, можно лишь в том случае, если они направлены на принятие закона.

Кроме того, как отмечалось выше, одним из основных условий возникновения у нормативно-правового акта, называемого законом, высшей

юридической силы, является условие соблюдения правил, регламентирующих законодательную деятельность.

Анализ мнений учёных, занимающихся изучением законодательного процесса, которые будут приведены ниже, приводит к выводу, что одной из его стадий является реализация права законодательной инициативы, т.е. подготовка законопроекта. Согласно ст.104 Конституции РФ [11] правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, сенаторы РФ, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит, также, Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Другой стадией законодательного процесса является обнародование принятого законодательным органом закона. Действия по подписанию и обнародованию закона осуществляет глава государства – Президент РФ (п. «д» ст.84 Конституции РФ), а в субъектах РФ – высшее должностное лицо субъекта РФ – Губернатор области, края, (Президент Республики – субъекта РФ) (п.3 ст.67 Устава Самарской области) [30].

Таким образом, можно дать следующее определение исследуемому понятию: законодательный процесс - это предусмотренная законом деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти, Президента РФ и других лиц, предусмотренных законом, а также, проведение референдума, направленные на принятие закона.

Определяя понятие «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации», также, необходимо выделить его существенные признаки.

С этой целью, также необходимо проанализировать стадии, составляющие законодательный процесс, а также, выяснить вопрос о том, является ли референдум, проводимый в субъекте РФ (в данном случае в Самарской области), видом законодательного процесса. Это необходимо, поскольку, законодательство субъектов РФ о проведении местных

референдумов и федеральный закон от 28.06.2004г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [37] имеют отличия.

Системное толкование положений п.2 ст.3 Конституции РФ, предусматривающего, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, п.2 ст.1, п.1. ст.3 ФЗ от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [39], закрепляющих, что местное самоуправление является формой народовластия, и что местный референдум - это форма осуществления местного самоуправления, приводит к выводу, что местный референдум, как и федеральный, имеют одну юридическую природу, являясь формами народовластия.

Пункт первый ст.6 Закона Самарской области от 11.02.2004г. № 12-ГД «О местном референдуме в Самарской области» предусматривает, что под вопросами референдума в указанном законе понимаются вопросы, а также проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления, по которым предлагается провести или проводится референдум.

Согласно п.п.1-3, п.1 ст.43 ФЗ от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [39], в систему муниципальных правовых актов входят устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Уставы муниципальных образований не предусматривают принятие нормативных и иных актов, называемых «законом» [31, с. 185].

Например, пункт третий ст.37 Устава г.о. Самара Самарской области (принят Решением Думы г.о. Самара от 10.07.2006г. № 294) [30]

предусматривает, что систему муниципальных правовых актов составляют Устав г.о. Самара, правовые акты, принятые на местном референдуме, решения Думы г.о. Самара, постановления Администрации г.о. Самара, постановления и распоряжения Председателя Думы г.о. Самара, приказы и распоряжения Департаментов г.о. Самара и их руководителей, распоряжения и приказы председателя Контрольно-счётной палаты г.о. Самара.

Пункт третий ст.47 Устава г.о. Тольятти (утв. Постановлением Тольяттинской городской думы Самарской области от 30.05.2005г. № 155) предусматривает, что в систему муниципальных правовых актов входят: Устав г.о. Тольятти, правовые акты, принятые на местном референдуме, нормативные и иные правовые акты Думы, постановления и распоряжения и т.д.

Пункт первый Ст.57 Устава г.о. Жигулёвск (утв. решением Думы г.о. Жигулёвск от 30.08.2018г. № 369) [31] предусматривает, что в систему муниципальных правовых актов входят Устав г.о. Жигулёвск, решения, принятые на местном референдуме, решения Думы, постановления и распоряжения председателя Думы, постановления и распоряжения администрации, приказы и распоряжения руководителей структурных подразделений администрации, приказы и распоряжения председателя контрольно-счётной палаты.

Кроме того, анализ положений п.2 ст.5, п.2, п.4 ст.76 Конституции РФ приводят к однозначному выводу, что нормативно-правовые акты, называемые законами, может принимать только субъект РФ.

Поэтому, местный референдум в субъекте РФ (Самарской области) формой законодательного процесса не является. (см.ст.92 Устава Самарской области: Под нормативным правовым актом Самарской области понимается документ, принятый (изданный) органом государственной власти Самарской области, его должностным лицом в пределах своей компетенции либо принятый на референдуме Самарской области, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы, рассчитанный на

неопределенный круг лиц и многократное исполнение и обладающий обязательной юридической силой на территории Самарской области.)

Таким образом, можно дать следующее определение понятию «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации- это предусмотренная законом деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и других лиц, предусмотренных законом, направленная на принятие закона».

Понятие «деятельность» можно определить, как последовательность отдельных действий, направленных на достижение единой цели.

1.2 Стадии законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Законодательный процесс является важнейшим механизмом реализации правовой политики российского государства. Он представляет собой системную и упорядоченную процедуру принятия, изменения либо прекращения действия федеральных конституционных и федеральных законов компетентными органами государственной власти. От того насколько четко и слаженно будет работать механизм законодательной деятельности в конечном итоге зависит качество принимаемых в стране федеральных законов и уровень законодательства страны в целом. В связи с этим особое научное и прикладное значение имеет выявление проблем законодательного процесса и поиск путей их решения. Проблемы федерального законодательного процесса не представляется возможным выявить без обращения к его стадиям. Несмотря на то, что стадии законодательного процесса отличаются последовательностью и регламентированы нормами конституционного права, на практике законодательный процесс нельзя рассматривать только как формализованную техническую совокупность стадий. Законодательный процесс как комплексное явление начинается за долго до определенных в

законодательстве фаз и проблемы законодательной деятельности возникают еще на уровне выявления политических, социально-экономических и иных потребностей общества [26, с. 14].

В первую очередь, проблемы законодательного процесса тесно связаны с вопросами и проблемами законотворческой деятельности, которая с точки зрения практики и конституционно-правовой науки является более обширным явлением как по времени, так и по содержанию. Первым этапом законодательного процесса является строго определенная и урегулированная нормами конституционного права процедура законодательной инициативы. В то время как первым этапом законотворческого процесса является подготовка проекта закона и он предшествует этапу законодательной инициативы, оставаясь за рамками законодательного процесса. Однако проблемы законодательного процесса невозможно рассматривать обособленно от законотворческой деятельности, поэтому начнем наше исследование с фазы подготовки закона, которая, как правило, не регулируется нормативно-правовыми актами.

Итак, первая стадия - рассмотрение различных инициатив и предложений элементов гражданского общества, должностных лиц и органов государственной власти, на основе которых осуществляется подготовка проекта закона.

Необходимо отметить, что круг участников фазы подготовки законопроекта гораздо шире круга субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Поэтому именно на данном этапе законотворческой деятельности теснее всего прослеживается взаимосвязь органов государственной власти и гражданского общества. Хотелось бы обратить ваше внимание на то, что одним из способов выявления потребностей общества, рассмотрения различных инициатив и предложений гражданского общества в настоящее время является интернет-ресурс «Российская общественная инициатива», целью которого, согласно Указу Президента Российской Федерации от 04.03.2013 г. № 183 [33], является

обеспечение развития и укрепления гражданского общества, защита прав человека и гражданина, участие граждан в управлении делами государства. Таким образом, в случае если инициатива в установленный срок набирает необходимое количество голосов в поддержку, то она направляется на рассмотрение в экспертную рабочую группу федерального, регионального или муниципального уровня. Экспертная рабочая группа принимает мотивированное решение о реализации или отклонении инициативы. На сегодняшний день на портале содержится более 18000 инициатив, большая часть которых являются инициативами федерального уровня. Решения приняты по 37 инициативам различного уровня, при этом 30 из них являются инициативами федеральными. При этом 12 из федеральных инициатив, стали «официальной формой» законопроекта и трансформировались в федеральные законы, что является подтверждением того, что инициатива Президента РФ по внедрению подобного механизма взаимодействия государства и гражданского общества находит широкий отклик у самого населения и органы государственной власти могут отслеживать проблемы общества и незамедлительно на них реагировать. Вместе с тем, существует проблема качества проработанности общественных инициатив, получивших популярность (набравших более ста тысяч голосов граждан) на портале среди населения и представленных федеральным органам государственной власти для вынесения решения. Большая часть таких инициатив либо противоречат действующему законодательству, либо в достаточной мере и исчерпывающе урегулированы действующим законодательством Российской Федерации. Среди таких инициатив можно, например, назвать такие общественные инициативы федерального уровня как «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей» «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб», «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о

своих доходах и расходах» и т.д. При этом Федеральным Собранием РФ был поддержан ряд федеральных инициатив, не получивших популярность среди населения. Среди них можно отметить такие инициативы как «Вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови», «Запретить увеличение звука при рекламе на телевидении» и т.д. [46, с. 10]

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод о том, что позиция органов государственной власти и населения на ту или иную область общественных отношений не всегда совпадают и проблемы федерального законодательного процесса встречаются нас еще на стадии законотворческой деятельности и уровне прямого взаимодействия государства с гражданским обществом. Таким образом, внесению законопроекта в Государственную Думу, предшествует работа по выявлению области правового регулирования, которую необходимо соответствующим образом регламентировать, выявить коллизии действующего законодательства, изучить передовой опыт зарубежных стран, региональных и муниципальных моделей регулирования той или иной области, определить позицию гражданского общества. Второй стадией законотворческого процесса и первой стадией процесса законодательного является внесение законопроекта в Государственную Думу.

Действиями по осуществлению законодательного процесса являются его стадии.

По мнению Абрамовой А.И. «Стадию законодательного процесса в самом общем виде можно определить как некую совокупность процессуальных действий, способствующих достижению определённого правового результата. В зависимости от характера этих действий и получаемого результата одна стадия отграничивается от другой» [1, с. 15]

Вопрос о наименовании и количестве стадий законодательного процесса до настоящего времени является дискуссионным.

В научной литературе можно найти следующую систему стадий законодательного процесса:

- законодательная инициатива (с момента внесения законопроекта в законодательный орган и до включения вопроса о рассмотрении законопроекта в повестку дня очередной сессии законодательного органа);
- обсуждение законопроекта (состоит из трёх чтений законопроекта);
- принятие закона (принятие большинством депутатов Государственной Думы, одобрение Советом Федерации, подписание Президентом РФ);
- обнародование закона Президентом РФ.

Если критерием выделения отдельной стадии законодательного процесса принять факт закрепления её в отдельной статье закона, то можно прийти к выводу, что Конституция РФ закрепляет следующие стадии законодательного процесса:

- реализация права законодательной инициативы и внесение законопроекта в Государственную Думу (ст.104);
- принятие закона Государственной Думой и одобрение его Советом Федерации (ст.105); 3) подписание и обнародование закона Президентом РФ (ст.107)

Устав Самарской области описание всех стадий законодательного процесса в Самарской области не содержит. Он имеет лишь две статьи, так или иначе относящиеся к законодательному процессу. Ст.77 Устава Самарской области указывает субъектов, обладающих правом законодательной инициативы и особенности рассмотрения отдельных видов законов. Ст.96 Устава Самарской области предусматривает порядок и сроки направления принятого закона Губернатору Самарской области и полномочия Губернатора при обнародовании принятого закона.

Устав Красноярского края указание на стадии законодательного процесса, также, не содержит. В ст.139 Устава Красноярского края [33] перечисляются субъекты, обладающие правом законодательной инициативы и требования к законопроекту. Статья 140 Устава Красноярского края

закрепляет порядок рассмотрения законопроектов в двух чтениях, которые должны проходить в различные дни. Ст.141 Устава Красноярского края предусматривает срок направления Законодательным Собранием края принятого закона Губернатору и его полномочия при обнародовании закона. Пункт второй ст.142 Устава Красноярского края предусматривает срок вступления принятого закона через десять дней со дня опубликования.

Конституция Республики Крым, также как в указанных выше субъектах, указания на стадии законодательного процесса не содержит. Только две статьи Конституции Республики Крым имеют отношение к правому регулированию законодательного процесса. В ст.78 предусматриваются субъекты права законодательной инициативы. Статья 79 Конституции Республики Крым закрепляет нормы о сроке направления Главе Республики Крым принятого Государственным Советом закона, сроке его подписания и обнародования, порядке повторного рассмотрения, отклонённого Главой Республики Крым закона, порядке и сроке вступления принятого закона в законную силу [47, с. 254].

Устав г. Москвы (Закон г. Москвы от 28.06.1995г. (с изменениями и дополнениями на 20.09.2017г.)) содержит две статьи, регулирующие вопросы законодательного процесса, но указания на стадии законодательного процесса, также, не содержит. Пункт шестой Ст.9 Устава г. Москвы закрепляет правило, согласно которому Законы г. Москвы и постановления Московской городской Думы, имеющие нормативный характер, подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном законом г. Москвы. В нескольких пунктах ст.36 Устава г. Москвы перечисляются лица, обладающие правом законодательной инициативы (п.1); возможность реализации законодательной инициативы путём внесения в Московскую городскую Думу проектов законов г. Москвы и постановлений Московской городской Думы (п.3); количество депутатов, участвующих в заседании, необходимое для принятия Законов (п.4); количество голосов, необходимых для принятия Устава г. Москвы и

других Законов г. Москвы (п.6, п.7); срок направления принятого закона Мэру г. Москвы и срок для его подписания и обнародования (п.8).

Нормативное закрепление стадии законодательного процесса, называемые «законотворческой деятельностью», получили в Законе Самарской области № 38 от 12.10.2000г. «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области».

Отдельного нормативного акта, закрепляющего стадии законодательного процесса, в Красноярском крае и Республике Крым не принято. В общем виде они перечисляются в Регламенте Законодательного Собрания Красноярского края (утв. Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 19.02.2009г. № 8-2963П (ред. от 05.03.2013г.)) и Регламенте Государственного Совета Республики Крым (утв. Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 24.12.2014г. № 376-1/14)

Применение в Законе Самарской области № 38 от 12.10.2000г. «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области» термина «законотворческая деятельность», а не «законодательный процесс», не является случайным. Этот термин, также, используется и в тексте Регламента Самарской Губернской Думы, принятого Постановлением Самарской Губернской Думы № 840 от 25.11.2003г. (название главы 11 Планирование законотворческой деятельности, в ст.52, ст.53).

Анализ содержания приведённых выше норм приводит к необходимости выяснения соотношения понятий «законодательный процесс» и «законотворческая деятельность».

В научной литературе разными авторами и в разное время высказывались различные мнения о содержании законотворческого процесса и определении этого понятия. Все мнения, условно, можно разделить на «узкое» и «широкое» толкование этого понятия.

Хамуков А.В. считает, что «законотворческий процесс – разновидность правотворческого процесса, представляющая собой мыслительную

деятельность, направленную на законодательное урегулирование затрагиваемых вопросов» [42, с. 46]. По мнению Хамукова А.В., внесению законопроекта в законодательный орган предшествуют такие стадии как «анализ состояния правового регулирования вопроса на основе правового мониторинга», «разработка концепции законопроекта», «непосредственное изготовление текста законопроекта», а после стадии «вступление в силу закона», следует стадия «мониторинг действия закона, в том числе его реализации и эффективности, - правовой мониторинг».

Детально анализируя содержание вышеуказанных понятий, Хамуков А.В. приходит к выводу, что «понятие законодательного процесса по своему объему уже понятия законотворческого процесса и должно соотносится с ним как часть и целое». «Сами же стадии законодательного процесса выступают одновременно и стадиями законотворческого процесса» [42, с. 46]

Длительность научной дискуссии и отсутствие законодательного закрепления понятий «законотворческий процесс (деятельность)» и «законодательный процесс» или одного из них, приводят к выводу, что до настоящего времени содержание этих понятий остаётся неопределённым и часто используются как синонимы. «Они довольно часто подменяются одно другим. В результате одним термином обозначаются разные правовые явления и в то же время, наоборот, одно и то же правовое явление обозначается разными терминами».

Таким образом, можно предположить, что понятия «законотворческая деятельность», использованный в Законе Самарской области № 38 от 12.10.2000г. «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области» и Регламенте Самарской Губернской Думы и «законодательный процесс», по смыслу указанных нормативных актов, являются понятиями-синонимами.

Употребление в ст.6 Закона г. Москвы от 14.12.2001г. № 70 «О законах г. Москвы и постановлениях Московской городской Думы» термина «законодательная работа» вместо «законодательный процесс», по нашему мнению, не требует исследования, т.к. очевидно, что в данном случае, эти

понятия синонимичны. Применение термина «стадии правотворчества» в Ст.5 Закона г. Москвы от 08.07.2009г. № 25 «О правовых актах г. Москвы», в виду его неочевидного содержания, указывает на необходимость исследования соотношения с понятием «законодательный процесс» [51].

Следует согласиться с мнением Абрамовой В.И., указавшей признаки стадии законодательного процесса, такие как «совокупность процессуальных действий» и «правового результата» [1, с. 131] и, принимая во внимание определение понятия «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации», сформулированное выше, можно определить следующие критерии для определения стадии законодательного процесса: действия, составляющие стадию, должны носить процессуальный характер, т.е. должны быть формализованными, закреплёнными в нормативно-правовом акте; действия должны совершаться законодательным органом (органами, составляющими его структуру) а также высшим должностным лицом субъекта РФ, либо иным лицом, предусмотренным законом; действия должны иметь определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона.

Глава 2 Законодательный процесс в отдельных субъектах Российской Федерации

2.1 Законодательный процесс в Самарской области

В демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления, каковым провозглашена Россия в ст. 1 Конституции РФ, качеству закона должно придаваться особое значение, ибо полнота реализации прав и свобод граждан напрямую зависит от эффективности законодательных норм. Содержательная, регулятивная часть закона выражена в нормах права, а для ее понимания важно знать, как эта норма рождается [15, с. 160]. Необходимость особого порядка принятия закона предопределяется его сущностью как нормативного правового акта, призванного регулировать наиболее значимые аспекты общественных отношений и обладающего высшей юридической силой.

Нормативное закрепление стадии законодательного процесса, называемые «законотворческой деятельностью», получили в Законе Самарской области № 38 от 12.10.2000г. «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области».

Статья 2 указанного закона закрепляет следующие этапы законотворческой деятельности:

- планирование законотворческой деятельности;
- разработка и оформление проекта закона Самарской области;
- направление проекта закона на заключение Губернатору Самарской области в случаях, предусмотренных действующим законодательством;
- официальное внесение проекта закона на рассмотрение Самарской Губернской Думы;
- предварительное обсуждение проекта в форме его открытого обсуждения через СМИ, думских слушаний, на заседании рабочих групп,

постоянных комитетов Самарской Губернской Думы, подготовка проекта к рассмотрению на заседаниях Думы;

- рассмотрение проекта и принятие Самарской Губернской Думой закона Самарской области;

- обнародование и вступление в силу закона Самарской области.

Анализируя этапы законодательного процесса (законотворческой деятельности), приведённые в ст.2 Закона Самарской области от 12.10.2000г. № 38-ГД «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области», а также положения Регламента Самарской Губернской Думы (утв. Постановлением Самарской Губернской Думы от 25.11.2003г. № 840), с учётом сформулированных выше признаков стадии законодательного процесса, можно прийти к выводу, о том, что планирование законотворческой деятельности носит процессуальный характер, действия по планированию законотворческого процесса осуществляются Советом Самарской Губернской Думы, план утверждается на заседании Думы, т.е. они совершаются органами, составляющими структуру законодательного органа, эти действия имеют цель упорядочения работы законодательного органа и непосредственно не связаны с принятием какого-либо закона. Поэтому, планирование законотворческой деятельности нельзя считать стадией законодательного процесса.

Направление проектов на заключение Губернатору Самарской области, в случаях, предусмотренных законом, не имеет определённого правового результата, непосредственно связанного с принятием закона, т.к. охватывается стадией разработки и оформления проекта закона Самарской области. На это указывается в п.п. «е», п.1, ст.8 Закона. Поэтому, его, тоже, нельзя отнести к числу стадий законодательного процесса (законотворческой деятельности) [30]

Остальные этапы законодательного процесса (законотворческой деятельности) разработка и оформление проектов законов Самарской области, официальное внесение проекта закона на рассмотрение Самарской Губернской Думы, предварительное обсуждение проекта закона и подготовка

проекта к рассмотрению на заседании Думы, рассмотрение проекта и принятие Думой закона Самарской области, обнародование и вступление в силу закона Самарской области носят процессуальный характер, осуществляются законодательным органом, высшим должностным лицом - Губернатором Самарской области или другими лицами, предусмотренными законом, имеют определённую правовую цель, непосредственно связанную с принятием закона, поэтому они в полной мере являются стадиями законодательного процесса.

Пункт первый ст.6 Закона Самарской области от 12.10.2000г. № 38-ГД «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области» (далее - Закон) предусматривает, что проекты, исходящие от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Самарской области, организаций, общественных объединений, граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Думу только субъектами права законодательной инициативы в число которых включаются депутаты Думы, депутатские группы и фракции, постоянные комитеты и комиссии Думы, Совет Думы, Губернатор Самарской области, Правительство Самарской области, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представители от Самарской области, главы муниципальных образований, представительные органы местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, региональные общественные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке на территории Самарской области, общественный молодежный парламент при Самарской Губернской Думе, Областной суд Самарской области, Арбитражный суд Самарской области, прокурор области, Избирательная комиссия Самарской области, Счетная палата Самарской области, Уполномоченный по правам человека в Самарской области, общественная палата Самарской области, Ассоциация "Совет муниципальных образований Самарской области" по вопросам их ведения.

Особый интерес представляют положения п.2 и п.3 ст.6 Закона, предусматривающие, что проекты, переданные субъекту права законодательной инициативы, должны быть рассмотрены им в течение одного месяца со дня их поступления. При рассмотрении проекта субъект права законодательной инициативы либо отклоняет проект, либо принимает его и решает вопрос о доработке проекта.

Ст.7 Закона предусматривает, что разработка проекта в Думе депутатами и постоянными комитетами Думы в порядке реализации ими права законодательной инициативы осуществляется в соответствии с Регламентом Самарской Губернской Думы (утв. Постановлением Самарской Губернской Думы от 25.11.2003г. № 840) (далее - Регламент). Ст.54 Регламента подробного описания процесса разработки проекта закона не содержит, предусматривая лишь, что депутаты Думы, фракции и депутатские группы, комитеты и комиссии Думы, Совет Думы могут разрабатывать проекты законов Самарской области на основе предложений государственных органов, граждан, юридических лиц, не обладающих правом законодательной инициативы, для внесения их в Думу в порядке законодательной инициативы.

Ст.8 Закона подробно перечисляет документы, которые должны быть представлены вместе с текстом проекта закона (пояснительная записка, справка о состоянии федерального и областного законодательства в данной сфере правового регулирования, перечень нормативно-правовых актов, отмены, изменения, дополнения которых потребует принятие данного проекта, финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта, реализация которого потребует материальных затрат) и т.д. Всего перечень содержит десять пунктов и не является закрытым. В ней же подробно регламентируется содержание пояснительной записки и требования к содержанию текста проекта.

Регламент Думы каких-либо дополнительных требований к проекту закона не содержит.

Анализ п.2 и п.3 ст.6, ст.7 Закона приводит к выводу, что деятельность по разработке и оформлению проекта закона Самарской области могут осуществлять не только депутаты Думы, фракции и депутатские группы, комитеты и комиссии Думы, Совет Думы, но и другие лица и органы, не являющиеся депутатами Думы или органами, составляющими её структуру, как обладающие правом законодательной инициативы, так и не обладающие им.

Направление проекта закона на заключение Губернатору Самарской области, в случаях, предусмотренных законом.

Статья 9 Закона предусматривает две группы проектов законов Самарской области, внесению которых в Самарскую Губернскую Думу обязательно должно предшествовать получение заключения Губернатора Самарской области.

В первую группу входят проекты законов, регулирующие вопросы территориального устройства Самарской области. Во вторую группу входят проекты законов о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств Самарской области, другие проекты законов Самарской области, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета. В отношении второй группы проектов законов законодатель предусмотрел правило, согласно которому, если проект закона вносится самим Губернатором Самарской области, то заключение не требуется. Если проект закона вносится другим лицом, обладающим правом законодательной инициативы, то наличие заключения Губернатора является обязательным.

Направить проект закона Губернатору имеет право лишь лицо, обладающее правом законодательной инициативы.

Заключение Губернатора или вице-губернатора-председателя Правительства Самарской области на проект закона, должно быть направлено лицу, обладающему правом законодательной инициативы, внесшему проект закона, в течение тридцати дней, с момента поступления проекта закона.

Отрицательное заключение на проект закона не является препятствием для его рассмотрения Самарской Губернской Думой.

Регламент Думы каких-либо дополнительных требований по данному вопросу не содержит.

По нашему мнению, направление проекта закона на заключение Губернатору Самарской области, в случаях, предусмотренных законом, нельзя считать самостоятельным этапом законодательного (законотворческого) процесса, т.к. заключение Губернатора Самарской области не носит самостоятельного процессуального значения, а является лишь одним из приложений к проекту соответствующего закона (на что прямо указывается в п.п. «е», п.1, ст.8 Закона), получение заключения необходимо лишь для некоторых видов законопроектов, отрицательное заключение не препятствует осуществлению других стадий процесса.

Данное действие носит процессуальный характер, может быть совершено как законодательным органом (органами, составляющими его структуру) так и иным лицом, предусмотренным законом, но не имеет определённого правового результата, непосредственно связанного с принятием закона, т.к. охватывается стадией разработки и оформления проекта закона Самарской области.

Положения Закона предусматривают, что правом внесения проекта закона на рассмотрение Самарской Губернской Думы обладают только лица, обладающие правом законодательной инициативы (ст.6, ст.8 Закона).

Пункт первый ст.4 Закона предусматривает, что законопроект, вносимый в Самарскую Губернскую Думу должен иметь форму либо проекта закона, либо поправок к проекту.

Согласно п.2 ст.4 Закона официальным внесением проекта в Думу считается внесение на имя председателя Думы проекта, оформленного в соответствии с требованиями Закона.

Проекты, вносимые в порядке законодательной инициативы в Думу, должны сопровождаться письмом за подписью субъекта права

законодательной инициативы. В случае внесения проекта официальным представителем, в письме должен быть указан официальный представитель субъекта права законодательной инициативы (п.1 ст.8 Закона).

Возможно внесение в Самарскую Губернскую Думу альтернативных проектов законов. Альтернативными законопроекты признаются только Советом Думы на основании заключения постоянного комитета Думы, ответственного за проект. Альтернативными могут быть признаны проекты, имеющие одинаковый предмет правового регулирования, но различающиеся по концепции и (или) методам правового регулирования правоотношений (п.1, п.2, ст.10 Закона).

Альтернативный законопроект должен быть внесён в Думу не позднее пяти дней до дня заседания Думы, на котором будет рассматриваться проект, внесенный первым. Нарушение этого срока, влечёт такое правовое последствие как возврат проекта закона, лицу, внесшему его (п.п. «б», п.2 ст.11 Закона).

Если альтернативный проект закона будет внесён в Думу уже после первого чтения проекта, внесённого ранее, то такой проект Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы (п.4 ст.10 Закона).

Председатель Самарской Губернской Думы по собственной инициативе либо по инициативе постоянного комитета Думы, назначенного ответственным по проекту, обязан вернуть проект закона лицу, внесшему его, в случаях, если принятие данного нормативного правового акта не входит в компетенцию Думы, а, также в случае если проект внесён менее чем за пять дней до заседания Думы, на котором будет рассматриваться проект закона, внесённый первым (п.2 ст.11 Закона). Вышеуказанное должностное лицо имеет право вернуть проект закона в случаях, если форма внесенного проекта не отвечает требованиям федерального и (или) областного законодательства, а также, если не представлены необходимые материалы, указанные выше, в т.ч. если субъектом права законодательной инициативы в

течение шести месяцев не будут представлены в постоянный комитет Думы, назначенный ответственным по проекту, мотивированное обоснование принятия или отклонения им каждого поступившего замечания, предложения в виде таблицы замечаний и предложений, рекомендуемых для внесения в текст проекта, и таблицы замечаний и предложений, рекомендуемых к отклонению, а также доработанный проект (п.1, п.2, п.2.1. Ст.11 Закона).

Субъект права законодательной инициативы вправе вновь внести проект закона в Думу, в случае устранения нарушений, явившихся основанием его возврата, кроме случая, когда принятие нормативного правового акта не входит в компетенцию Думы (п.3 ст.11 Закона).

Лицо, внесшее проект закона в Думу, или его представитель, вправе по собственной инициативе отозвать проект закона до момента принятия Думой этого проекта в первом чтении. Отозванный в вышеуказанном порядке проект закона, может быть вновь внесен в Думу. В этом случае проект рассматривается Думой как новый с соблюдением процедур, предусмотренных настоящим Законом. (п.1, п.2 ст.12 Закона).

Официальное внесение проекта закона на рассмотрение Самарской Губернской Думы носит процессуальный характер, может быть совершено лицом, предусмотренным законом (обладающим правом законодательной инициативы), имеет определённый правовой результат, непосредственно связанного с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Предварительное обсуждение проекта, внесённого в Самарскую Губернскую Думу и подготовка проекта к рассмотрению Думой [21, с. 185].

До того, как проект закона будет рассмотрен Самарской Губернской Думой, может быть проведено его предварительное обсуждение в форме открытого обсуждения в средствах массовой информации, в форме думских слушаний или в форме рассмотрения на заседаниях рабочих групп или постоянных комитетов Думы (п.1. ст.3 Закона).

Открытое обсуждение в средствах массовой информации может быть проведено только по решению Думы или Совета Думы и лишь в отношении наиболее важных законопроектов.

Инициаторами проведения думских слушаний законопроекта могут быть Председатель СГД, его первый заместитель и заместитель, Совет Думы, постоянные комитеты и комиссии Думы, а также фракции и депутатские группы численностью не менее пяти человек.

Решение о проведении думских слушаний законопроекта принимает Совет Думы. Думские слушания по предварительному обсуждению законопроекта являются открытыми. Информация о проведении думских слушаний передаётся средствам массовой информации за пять дней до их проведения (п.1, п.3 ст.44 Регламента). Поэтому, думские слушания освещаются СМИ.

Порядок проведения думских слушаний четко регламентирован. Первым выступает председательствующий на думских слушаниях. Вторым выступает инициатор думских слушаний, представитель ответственного комитета или комиссии СГД, депутаты Думы, приглашённые лица. Участники думских слушаний могут задавать вопросы выступающему как устно, так и письменно (п.1, п.4 ст.48 Регламента).

Результатом думских слушаний законопроекта является принятие рекомендаций и иных документов, одобренных большинством депутатов, принимавших участие в слушаниях (п.1, п.3 ст.49 Регламента).

Рабочие группы создаются решением Думы, Совета Думы, постоянных комитетов и комиссий Думы или Председателя СГД в целях подготовки к рассмотрению на заседании Думы проектов федеральных законов, проектов законов Самарской области, проектов постановлений Думы и других вопросов. Решение рабочей группы принимается большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов рабочей группы и носят рекомендательный характер (ст.51.1 Регламента).

Порядок подготовки проекта к рассмотрению Думы регламентируется ст.14 Закона. В частности, данная норма предусматривает, что законопроект, поступивший в Думу, направляется Председателем Думы или его заместителем в соответствующий комитет Думы. Порядок подготовки поступившего законопроекта к рассмотрению на заседании СГД определяется комитетом самостоятельно с учётом законодательства Самарской области и Регламента Думы.

Для работы над законопроектом могут создаваться рабочие группы, о которых говорилось выше.

Дальнейшую работу комитета над законопроектом, условно, можно разделить на несколько этапов.

На первом этапе, по решению комитета, проект закона может быть направлен на заключение Губернатору Самарской области, федеральным органам государственной власти, органам власти Самарской области, общественным объединениям или правоприменителям. На этом же этапе, законопроект может быть направлен в Общественную палату Самарской области для проведения общественной экспертизы, и в Совет некоммерческих организаций при Самарской Губернской Думе для обсуждения.

На втором этапе, в Думе осуществляется правовая и лингвистическая экспертиза законопроекта, а также, проверка представленных субъектом права законодательной инициативы перечня актов областного законодательства, подлежащих отмене, изменению или дополнению.

Третий этап состоит из действий ответственного за законопроект комитета по обобщению замечаний и предложений, поступивших после обсуждения проекта закона и думских слушаний, группировки их по конкретным нормам законопроекта, оформлению в виде таблицы и направлению субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, для его доработки.

Четвёртый этап работы над законопроектом включает в себя деятельность субъекта права, внесшего законопроект, состоящую в анализе

поступивших замечаний и предложений по доработке законопроекта. Результатом этого анализа должно явиться мотивированное обоснование принятия или отклонения каждого из поступивших замечаний и предложений, изложенный в виде двух таблиц (замечания и предложения, рекомендуемые для принятия; замечания и предложения, рекомендуемые к отклонению) а также, доработанный законопроект.

Содержание пятого этапа составляет работа ответственного за рассмотрение законопроекта комитета Думы по рассмотрению доработанного проекта закона на своём заседании и принятие одного из следующих решений: рекомендовать Думе принять проект закона в первом чтении; рекомендовать Думе принять законопроект сразу в двух чтениях на одном заседании; рекомендовать Думе отклонить законопроект; приостановить рассмотрение проекта закона.

В случае принятия решения рекомендовать Думе принять законопроект сразу в двух чтениях на одном заседании, текст решения ответственного комитета и текст проекта закона направляются депутатам Думы в течение двух дней с момента его принятия для внесения поправок. Поправки к законопроекту вносятся в ответственный комитет не позднее чем за один день до заседания Думы (абзац второй п.2 ст.23.1. Закона).

Решение о приостановлении рассмотрения проекта может быть принято ответственным комитетом при наличии обстоятельств, препятствующих рассмотрению проекта. К таким обстоятельствам, в частности, относятся рассмотрение проекта федерального закона, уточняющего соответствующую компетенцию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, или обжалование в судебном порядке закона Самарской области, в который предлагается внести изменения. После устранения таких обстоятельств, рассмотрение проекта возобновляется.

Во всех остальных случаях, проект закона, подготовленный ответственным комитетом к рассмотрению Думой и материалы к нему, направляются председателю СГД для внесения на рассмотрение Думы.

Предварительное обсуждение проекта и подготовка проекта к рассмотрению Самарской Губернской Думы носит процессуальный характер, может быть совершено лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Согласно пункту третьему ст.21 Закона проекты законов Самарской области должны рассматриваться СГД не менее чем в двух чтениях. Рассмотрение проекта закона в первом чтении начинается с доклада лица, внесшего законопроект (или его представителя). С содокладом, также, выступает представитель ответственного комитета Думы, назначенный решением ответственного комитета из числа депутатов Думы.

Затем, обсуждаются вопросы о необходимости принятия законопроекта, оцениваются его общая концепция, основные положения законопроекта, его соответствие федеральному и областному законодательству. При их наличии, рассматриваются альтернативные законопроекты и принимается решение какой из проектов закона принять за основу. Принятие за основу одного из законопроектов, означает отклонение остальных законопроектов.

В заключительной части обсуждения законопроекта субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект (или его представитель), получает право выступить с заключительным словом.

После завершения обсуждения законопроекта проводится голосование и принимается решение либо о принятии законопроекта в первом чтении, либо об его отклонении.

Согласно частям первой и второй ст.35 Регламента СГД перед началом голосования председательствующий на заседании Думы доводит до депутатов информацию о количестве предложений, поставленных на голосование, их точные формулировки и последовательность при голосовании, каким количеством голосов должно быть принято решение.

По просьбе депутата ему может быть предоставлено слово для выражения мотива голосования.

После начала голосования, о котором объявляет председательствующий на заседании Думы, оно уже не может быть прервано.

Часть первая ст.31 Регламента Думы предусматривает что голосование может быть открытым или тайным. Открытое голосование, в свою очередь, может проводиться поимённо или без указания имён депутатов.

По общему правилу, предусмотренному частью первой ст.32 Регламента, открытое голосование проводится при помощи электронной системы голосования. Для голосования без использования указанной системы Дума должна принять отдельное решение. В этом случае, согласно части третьей ст.33 Регламента, голосование проводится путём поднятия руки. Председательствующий на заседании Думы голосует последним. Подсчёт голосов депутатов осуществляется председательствующим на заседании Думы или выбранными для этого депутатами.

Тайное голосование может проводиться только в случаях, предусмотренных законами, Регламентом, а также по решению Думы, принятому большинством голосов от числа присутствующих на заседании депутатов. Тайное голосование проводится с помощью бюллетеней (часть первая ст.34 Регламента).

Статья 73.2 Регламента предусматривает, возможность заочного голосования (опросным путём). Заочное голосование может проводиться в случае введения на территории Самарской области режима повышенной готовности, режима чрезвычайной ситуации, ограничительных мероприятий (карантина), чрезвычайного или военного положения и (или) в исключительных случаях, в целях оперативного рассмотрения отдельных вопросов, отнесённых к ведению Думы. Листы заочного голосования на бумажном носителе представляются самими депутатами или их помощниками, с помощью почтовой или факсимильной связи, или в форме электронного образа листа заочного голосования по электронной почте в установленный распоряжением председателя Думы период времени [18; с. 45].

При проведении любого вида голосования депутат может голосовать за принятие поставленного на голосование решения, против его принятия, или воздержаться от принятия решения (часть четвёртая ст.31 Регламента).

Результаты тайного голосования объявляются председателем счётной комиссии (часть десятая ст.34 Регламента). Результаты открытого голосования объявляет председательствующий на заседании Думы (часть десятая ст.35 Регламента).

В зависимости от вида законопроекта, для его принятия необходимо разное количество голосов депутатов. Согласно части первой ст.21 Закона и части первой ст.36 Регламента Устав Самарской области, закон Самарской области о внесении изменений и (или) дополнений в Устав Самарской области во всех чтениях принимаются квалифицированным большинством голосов (2/3 от установленного числа депутатов СГД). Остальные законы Самарской области принимаются простым большинством голосов от установленного числа депутатов СГД.

Принятое решение оформляется постановлением СГД либо о принятии законопроекта, либо об его отклонении. В постановлении Думы о принятии законопроекта в первом чтении указываются срок для подачи поправок и внесения его на второе чтение.

Согласно пункту шестому ст.23 Закона, копия принятого Думой постановления и текст законопроекта направляются субъектам права законодательной инициативы.

В отношении отклонённых альтернативных законопроектов действует правило, согласно которому такой проект не может быть внесён в Думу повторно до момента принятия окончательного решения по проекту, принятому в первом чтении.

Как указывалось выше, одним из видов решения, которое может принять комитет СГД, ответственный за рассмотрение законопроекта, является решение рекомендовать Думе принять законопроект сразу в двух чтениях на одном заседании. В данном случае, согласно пункту первому ст.23.1. Закона,

СГД может рассмотреть законопроект в том же заседании, в котором было принято решение о принятии законопроекта в первом чтении.

Депутаты Думы имеют право возразить против рассмотрения законопроекта в двух чтениях в одном заседании. Для обоснования своей позиции во время заседания Думы им предоставляется слово. В данном случае, представитель ответственного за законопроект комитета Думы может либо возражать против высказываемых депутатами доводов и настаивать на рассмотрении законопроекта сразу в двух чтениях на одном заседании, либо отказаться от этого предложения. В первом случае, председательствующий на заседании Думы ставит предложение ответственного комитета на голосование.

Решение СГД о принятии закона Самарской области на одном заседании должно быть оформлено постановлением Думы. В этом случае, решение о принятии проекта закона в первом чтении оформляется в протокольной форме.

В случае, если решение о принятии закона не будет принято, то работа над проектом закона должна быть продолжена в предусмотренном законом порядке, т.е. должна быть проведена подготовка законопроекта к второму чтению и второе чтение законопроекта. (п.3 ст.23.1 Закона).

Подготовка законопроекта ко второму чтению имеет некоторые особенности по сравнению с подготовкой проекта закона к первому чтению. В соответствии со ст.24 Закона подготовка законопроекта ко второму чтению начинается с внесения субъектами, обладающими правом законодательной инициативы, в комитет, ответственный за принятие закона, поправок к законопроекту. Поправки обязательно должны иметь письменную форму и могут быть поданы только в течение установленного срока. Предлагаемые поправки могут содержать предложения по изменению редакции отдельных пунктов, частей, статей, целых глав или даже разделов законопроекта, но они не могут изменять концепцию законопроекта уже принятого в первом чтении.

При обсуждении поправок в ответственном комитете, их авторы имеют право уточнять их текст или даже снять их на любой стадии обсуждения.

Ответственный комитет, получивший поправки к законопроекту, анализирует их, систематизирует в виде таблицы и направляет её лицу, внесшему законопроект, для доработки законопроекта ко второму чтению.

Лицо, внесшее законопроект, получившее от ответственного комитета таблицу поправок к нему, обязано ознакомиться с предлагаемыми поправками и направить в ответственный комитет в виде отдельных таблиц мотивированные обоснования принятия и (или) отклонения каждой из предлагаемых поправок, а также доработанный текст законопроекта.

Ответственный комитет и лицо, внесшее законопроект, или его представители, во время обсуждения поправок к нему вправе приглашать авторов этих поправок [30].

После изучения, предложенные поправки рассматриваются на заседании ответственного комитета, в работе которого вправе принять участие и субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона или его представитель (представители). В результате рассмотрения поправок, ответственный комитет либо соглашается с предложенными поправками и включает их в текст законопроекта, либо рекомендует Думе отклонить их.

Доработанный таким образом текст законопроекта, вместе с проектом постановления Думы и таблицами поправок, рекомендуемых для внесения в текст законопроекта и рекомендуемых к отклонению, передаются ответственным комитетом председателю Думы для рассмотрения Думой во втором чтении.

При подготовке законопроекта ко второму чтению Думой может быть организовано проведение лингвистической и независимой правовой экспертизы предлагаемых поправок с целью проверки их соответствия Конституции РФ, а также действующему законодательству как федеральному, так и законодательству Самарской области.

По поручению комитета, ответственного за рассмотрение законопроекта, правовое управление аппарата Думы уточняет перечень актов законодательства Самарской области, подлежащих отмене, изменению или дополнению в связи с принятием законопроекта.

Председатель Думы, получивший доработанный текст законопроекта и другие вышеуказанные документы, принимает решение о включении в проект повестки дня заседания Думы вопроса о рассмотрении законопроекта во втором чтении. Не позднее чем за пять дней до заседания Думы текст доработанного законопроекта вместе с таблицами поправок направляется председателем Думы депутатам, а также лицу, внесшему законопроект.

Согласно ст.25 Закона рассмотрение Думой проекта закона во втором чтении, также, как и во время первого чтения, начинается с доклада лица, внесшего законопроект (или его представителя). С содокладом о поступивших поправках и результатах их рассмотрения, также, выступает представитель ответственного комитета Думы.

Первыми на заседании Думы обсуждаются поправки, рекомендуемые ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта. Во время обсуждения поправок могут выступать заинтересованные лица, принимающие участие в заседании Думы (депутаты, лица, обладающие правом законодательной инициативы, приглашённые).

Если возражений по обсуждаемым поправкам не поступило, то председательствующий на заседании Думы, ставит на голосование вопрос о принятии таблицы поправок в целом. Если возражения поступили, то председательствующий на заседании Думы ставит на голосование вопрос о принятии поправок, в отношении которых возражений не было. Затем, на голосование ставится отдельно каждая поправка, в отношении которой возражения поступали.

Затем, на заседании Думы обсуждаются поправки, рекомендуемые ответственным комитетом для отклонения. Во время обсуждения поправок,

также, могут выступать заинтересованные лица, принимающие участие в заседании Думы.

Если возражений по обсуждаемым поправкам не поступило, то председательствующий на заседании Думы, ставит на голосование вопрос о принятии таблицы отклоняемых поправок в целом. Если возражения поступили, то председательствующий на заседании Думы ставит на голосование вопрос об отклонении поправок, в отношении которых возражения не поступили. Затем, на голосование ставится отдельно каждая отклоняемая поправка, в отношении которой возражения поступали.

Во время обсуждения всех поправок могут выступать авторы поправок и их оппоненты.

После голосования по вопросам о принятии или отклонении предлагаемых поправок, председательствующий на заседании Думы ставит на голосование вопрос о принятии законопроекта в целом.

Если в результате голосования предложение о принятии законопроекта в целом депутатами не принято, то законопроект должен быть возвращён для доработки в комитет, ответственный за его принятие.

После доработки ответственный комитет возвращает законопроект в Думу, для его повторного рассмотрения во втором чтении в порядке, указанном выше.

Во время повторного рассмотрения в Думе доработанного законопроекта может сложиться ситуация, что он вновь не наберёт необходимого числа голосов депутатов. В данной ситуации, проект закона считается отклонённым. Решение Думы об отклонении законопроекта закрепляется соответствующим постановлением. Такое постановление принимается без дополнительного голосования. Оно, также, должно признавать утратившим силу постановление Думы о принятии законопроекта в первом чтении.

Если в результате голосования законопроект набирает предусмотренное законом количество голосов депутатов Думы, то он считается принятым во

втором чтении. Данное решение Думы закрепляется соответствующим постановлением. В данном случае, принятый СГД закон Самарской области в соответствии с частью первой ст.26 Закона направляется Губернатору Самарской области для обнародования (подписания и опубликования).

Рассмотрение проекта и принятие Самарской Губернской Думой закона Самарской области носит процессуальный характер, может быть совершено лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Порядок обнародования и вступления в законную силу законов Самарской области регулируется Законом Самарской области от 10.05.1995г. № 3-ГД (с изменениями на 03.03.2020г.) «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области» [30].

Согласно ст.2 указанного выше закона обязательному официальному опубликованию подлежат все законы, принятые Самарской Губернской Думой.

Ст.4 вышеуказанного закона предусматривает, что официальной публикацией закона Самарской области и других нормативных актов, является размещение текста закона в газетах «Волжская коммуна», «Российская газета», «Самарские известия», а также в «Губернском информационном бюллетене». Официальной публикацией закона является и размещение его текста на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru), официальном сайте Правительства Самарской области в подразделе "Официальное опубликование" раздела "Документы" (www.pravo.samregion.ru).

Кроме того, тексты законов Самарской области и других нормативных актов, обязательно должны быть размещены в интегрированном полнотекстовом банке правовой информации (эталонном банке данных правовой информации) "Законодательство России". (ст.4.1. Закона Самарской

области от 10.05.1995г. № 3-ГД (с изменениями на 03.03.2020г.) «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области»)

Согласно ст.5 Закона Самарской области от 10.05.1995г. № 3-ГД (с изменениями на 03.03.2020г.) «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области» закон Самарской области подлежит подписанию и официальному опубликованию Губернатором Самарской области в течение 14 дней с момента его поступления [29]

Для официального опубликования законы Самарской области направляются только Губернатором Самарской области.

Законы и другие нормативные правовые акты вступают в силу по истечении десяти дней после их официального опубликования, если самими законами или другими нормативными правовыми актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Обнародование и вступление в силу закона Самарской области носит процессуальный характер, может быть совершено лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

2.2 Законодательный процесс в Красноярском крае

Как уже указано выше, нормативного акта, закрепляющего стадии законодательного процесса, в Красноярском крае не принято. В общем виде стадии законодательного процесса перечисляются в Регламенте Законодательного Собрания Красноярского края (утв. Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 19.02.2009г. № 8-2963П (ред. от 05.03.2013г.)).

Развитие законодательного процесса в Красноярском крае всегда сопровождалось увеличением и усложнением целевых экспертиз законопроектов.

Глава 4 «Правотворческая деятельность Законодательного Собрания» Регламента Законодательного Собрания Красноярского края [32] предусматривает три стадии законодательного процесса: порядок внесения проектов законов в Законодательное Собрание и подготовки законопроектов к рассмотрению; рассмотрение законопроектов и принятие законов; порядок передачи закона Губернатору края, порядок рассмотрения закона, отклонённого Губернатором края.

Нетрудно заметить, что подход к определению стадий законодательного процесса, реализованный в Регламенте Законодательного Собрания Красноярского края, имеет сходство с подходом определения стадий законодательного процесса, закреплённым в ст.ст.104, 105, 107 Конституции РФ.

На практике это нередко приводит к несогласованности законопроектов, вносимых в Государственную Думу различными субъектами права законодательной инициативы, нарушению планирования законопроектных работ законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ вследствие необходимости оперативно приводить акты регионального законодательства в соответствие с федеральным, фрагментарность и концептуальную нестабильность законодательного регулирования (ввиду отсутствия долгосрочной и среднесрочной концепции развития федерального законодательства и отсутствия научного обеспечения планирования законодательной работы), обеспечение принятия приоритетных законопроектов «в ручном режиме» вне утвержденных планов законопроектной работы. Небезынтересно в этой связи предложение Е.М. Савельевой о введении отбора рассматриваемых Государственной Думой законопроектов посредством формирования по результатам предварительного рассмотрения законопроектов, внесенных в Государственную Думу в течение

предыдущей сессии, программы ее законодательной работы на очередную сессию, утверждение которой влечет за собой одновременное отклонение Государственной Думой не включенных в эту программу законопроектов [12, с. 82–83]. Не подвергая сомнению рациональность данного предложения нельзя не отметить, что оно не решает всех проблем, связанных с планированием законодательной деятельности парламента, а кроме того, во многом может рассматриваться как ограничивающее реализацию конституционного права законодательной инициативы ввиду того, что субъекты этого права оказываются в неравных условиях в части рассмотрения Государственной Думой внесенных ими законопроектов и принятия по ним решений этой палатой. Как представляется, совершенствование системы планирования законодательной работы на федеральном уровне не может быть в полной мере осуществлено только посредством внесения изменений в Регламент Государственной Думы.

Статья 21 Регламента Законодательного Собрания Красноярского края предусматривает, что проекты законов могут вноситься в Законодательное Собрание субъектами права законодательной инициативы, указанными в федеральном законе и Уставе края.

Внесение проектов законов в Законодательное Собрание Красноярского края и подготовка их к рассмотрению носят процессуальный характер, осуществляются лицами, предусмотренными законом, имеют правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, являются стадией законодательного процесса.

Рассмотрение законопроектов и принятие законов
Статья 22 Регламента Законодательного Собрания Красноярского края предусматривает, что рассмотрение проектов законов края, внесенных в Законодательное Собрание, осуществляется в двух чтениях, проводимых, как правило, в различные дни. Рассмотрение проектов законов в двух чтениях в один день допускается только в случаях, предусмотренных законами края и настоящим Регламентом.

Каждому чтению законопроекта, как правило, должно предшествовать его обсуждение в комитетах Законодательного Собрания [30].

При первом чтении законопроекта Законодательное Собрание заслушивает доклад инициатора законопроекта либо его представителя и содоклад ответственного комитета или подготовительной комиссии, обсуждает основные положения законопроекта и высказывает предложения и замечания.

При внесении альтернативных проектов законов края Законодательное Собрание одновременно обсуждает их в ходе первого чтения и принимает решение о том, какой из рассматриваемых проектов принять за основу для подготовки ко второму чтению. В первом чтении законопроект должен быть последовательно проголосован за основу и (или) по разделам либо статьям.

По результатам рассмотрения законопроекта в первом чтении Законодательное Собрание одобряет основные положения законопроекта, либо отклоняет его, либо направляет его на дополнительное рассмотрение в ответственный комитет, либо поручает его доработку другим органам

Законопроект или его часть считаются отклоненными, если при голосовании они поддержаны половиной и менее депутатов от их общего установленного для Законодательного Собрания числа.

Проект, отклоненный Законодательным Собранием, может быть внесен на его рассмотрение повторно не ранее чем через два месяца со дня отклонения данного проекта. Данное предписание не касается решений о финансах, а также иных решений, если это предусмотрено законами края [52].

В случае принятия законопроекта в первом чтении при условии отсутствия предложений по его изменению и дополнению председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета или подготовительной комиссии о принятии проекта закона в этот же день во втором чтении. При наличии возражений против этого предложения председатель ответственного комитета или подготовительной комиссии имеет право выступить по каждому возражению. По окончании

обсуждения председательствующий ставит на голосование предложение ответственного комитета или подготовительной комиссии о принятии проекта закона в этот же день во втором чтении. Решение по данному вопросу принимается большинством голосов от числа избранных депутатов. В случае принятия указанного предложения на голосование выносится проект закона для принятия его во втором чтении [33, с. 147].

Не допускается принятие в двух чтениях в один и тот же день законопроектов, внесенных органами местного самоуправления или касающихся вопросов местного самоуправления.

По требованию группы депутатов Законодательного Собрания, насчитывающей не менее одной четвертой части от их общего установленного для Законодательного Собрания числа, либо Губернатора края любое из чтений по законопроекту, который не рассматривается в качестве срочного, должно быть отложено один раз на срок, указанный инициаторами данного требования, но не свыше чем на пятнадцать дней.

По требованию группы депутатов Законодательного Собрания, насчитывающей не менее одной четвертой части от их общего установленного для Законодательного Собрания числа, Губернатора края голосование по законопроекту должно быть перенесено один раз на ближайший следующий рабочий день.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Законодательное Собрание может установить срок внесения поправок и подготовки его для второго чтения. Если Законодательным Собранием срок не установлен, поправки могут быть внесены до начала заседания ответственного комитета, на котором принимается решение о готовности законопроекта к рассмотрению во втором чтении, за исключением случаев, указанных в пункте 10 настоящей статьи.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вправе вносить только субъекты права законодательной инициативы. Поправки вносятся в письменном виде в ответственный комитет или подготовительную комиссию.

Поправки к законопроекту вносятся в виде изменения редакции статей, других структурных единиц законопроекта, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении слов, пунктов, частей, статей или иных структурных единиц законопроекта.

Не допускается изменение поправками концепции законопроекта, принятого в первом чтении.

Все поправки к законопроекту ответственный комитет или подготовительная комиссия направляют в юридическую службу Законодательного Собрания.

Если поправки к законопроекту содержат положения о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств края, другие положения, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств краевого бюджета, то такие поправки должны быть внесены не позднее двадцати четырех часов до начала заседания ответственного комитета, на котором принимается решение о готовности законопроекта к рассмотрению во втором чтении. Указанное требование не распространяется на срочные законопроекты.

Данные поправки не принимаются к рассмотрению без финансово-экономического обоснования. Ответственный комитет или подготовительная комиссия направляют такие поправки Губернатору края.

Поправки, поданные с нарушением требований настоящего Регламента, не рассматриваются.

Ответственный комитет или подготовительная комиссия рассматривает внесенные поправки к законопроекту и подготавливает его ко второму чтению. Представители органов и лица, внесшие поправки, вправе уточнять их текст в ходе обсуждения законопроекта в ответственном комитете или подготовительной комиссии. Ответственный комитет или подготовительная комиссия принимает решение об учете поправок и включает их в текст законопроекта.

Инициаторы поправок вправе отозвать внесенные поправки путем подачи письменного заявления. Инициаторы поправок вправе отозвать внесенные поправки на основании устного заявления, сделанного непосредственно на заседании ответственного комитета или подготовительной комиссии, или на заседании Законодательного Собрания. Отзыв поправок на основании устного заявления обязательно должен быть отражен в протоколе соответствующего заседания.

По представлению ответственного комитета или подготовительной комиссии доработанный законопроект, текст которого содержит учтенные поправки, выносится на второе чтение.

При рассмотрении проекта закона во втором чтении с докладом выступает председатель или иной представитель ответственного комитета или подготовительной комиссии по данному законопроекту.

Во втором чтении проекта закона края доработанный законопроект должен быть проголосован за основу и (или) по статьям, а также в целом. При голосовании по статьям каждая статья принимается за основу, обсуждаются и ставятся на голосование все поправки, отклоненные ответственным комитетом или подготовительной комиссией и не включенные в текст законопроекта, подготовленного к рассмотрению во втором чтении.

Закон края считается принятым Законодательным Собранием, если за его принятие проголосовало более половины депутатов от их общего установленного для Законодательного Собрания числа, если федеральным законом, Уставом края не предусмотрено иное. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением Законодательного Собрания.

Законопроект либо его часть, которые при голосовании во втором чтении по статьям (разделам) либо в целом поддержаны половиной и менее депутатов от их общего установленного для Законодательного Собрания числа, считаются отклоненными и могут вноситься в Законодательное

Собрание вновь с соблюдением правил, изложенных в пункте 4 настоящей статьи.

Устав края, законы о внесении поправок в Устав края считаются принятыми за основу и в целом Законодательным Собранием, если за их принятие проголосовало не менее двух третей депутатов от их общего установленного для Законодательного Собрания числа. Второе чтение по проекту устава края, закона о внесении поправок в Устав края, уставного закона края должно пройти не ранее чем через один месяц после первого чтения.

Официальное толкование правовых актов Законодательного Собрания осуществляется Законодательным Собранием посредством актов, принимаемых и оформляемых в порядке, который установлен для толкуемых актов.

Рассмотрение проектов законов о краевом бюджете, о внесении изменений в закон о краевом бюджете, об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета осуществляется в порядке, предусмотренном настоящим Регламентом, с учетом положений федеральных законов и законов края, регулирующих бюджетные правоотношения.

Рассмотрение законопроектов и принятие законов Красноярского края носит процессуальный характер, совершается лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Порядок передачи закона Губернатору края, порядок рассмотрения закона, отклоненного Губернатором края

Порядок передачи принятого закона Губернатору края, его полномочия в случае несогласия с принятым законом, порядок его подписания и обнародования закона регулируются Регламентом Законодательного Собрания Красноярского края и законом Красноярского края от 18.12.2008г. № 7-2627 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных

правовых актов Красноярского края», принятого во исполнение п.1 ст.142 Устава Красноярского края.

Ст.23 Регламента Законодательного Собрания Красноярского края предусматривает, что после принятия Законодательным Собранием закона края в целом не допускается внесение в текст закона каких-либо изменений, в том числе стилистических. Текст принятого закона края направляется на подписание Губернатору края.

Пункт первый ст.3 закона Красноярского края от 18.12.2008г. № 7-2627 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края» предусматривает, что Губернатор края в срок до 14 дней со дня поступления к нему текста принятого Законодательным Собранием края закона обязан подписать его и передать для официального опубликования либо отклонить и вернуть в Законодательное Собрание края в течение срока, отведенного для его подписания, представив мотивированные возражения против принятия данного закона в целом или против принятия его отдельных частей.

Ст.23 Регламента Законодательного Собрания Красноярского края предусматривает, что в случае отклонения Губернатором принятого Законодательным Собранием закона, отклоненный закон передается председателем Законодательного Собрания в ответственный комитет, который представляет данный закон на повторное рассмотрение Законодательного Собрания.

Повторное рассмотрение отклоненного Губернатором края закона начинается с выступления Губернатора края либо представителя Губернатора края, затем заслушивается заключение ответственного комитета. После окончания обсуждения Губернатору края (его представителю) предоставляется заключительное слово. Перед каждым голосованием слово предоставляется Губернатору края (его представителю), затем представителю ответственного комитета [53].

Принятый в ходе повторного рассмотрения законопроект направляется Губернатору края для подписания и официального опубликования.

Согласно пункту второму ст.3 закона Красноярского края от 18.12.2008г. № 7-262 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края» закон края не может быть отклонен Губернатором края повторно.

Губернатор края в срок до 7 дней со дня поступления к нему закона края, принятого Законодательным Собранием края в ходе повторного рассмотрения, обязан подписать его и передать для официального опубликования в качестве закона края.

Официальное опубликование законов края производится на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru), на "Официальном интернет-портале правовой информации Красноярского края" (www.zakon.krskstate.ru), входящем в состав официального сайта Красноярского края - единого краевого портала "Красноярский край".

В случаях, когда законы края и иные нормативные правовые акты органов государственной власти края касаются вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, они официально публикуются в краевой государственной газете "Наш Красноярский край".

Согласно ст.8 закона Красноярского края от 18.12.2008г. № 7-2627 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края» законы края, постановления Законодательного Собрания края, указы Губернатора края, постановления Правительства края и иные нормативные правовые акты края могут быть также опубликованы в иных печатных изданиях, размещены на официальных сайтах органов государственной власти края в сети Интернет, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению, радио и иным каналам связи и информации, разосланы соответствующим государственным органам, органам местного самоуправления, организациям, должностным лицам. Законы и иные

нормативные правовые акты могут быть опубликованы в виде отдельного издания.

Статьей 9 закона Красноярского края от 18.12.2008г. № 7-2627 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края» предусмотрено, что законы края и иные нормативные правовые акты края вступают в силу через 10 дней после их первого официального опубликования на краевом портале правовой информации, или на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru), или в краевой государственной газете "Наш Красноярский край", если в самом законе или ином нормативном правовом акте края не указан иной срок вступления в силу.

Обнародование и вступление в силу закона Красноярского края носит процессуальный характер, может быть совершено лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

2.3 Законодательный процесс в Республике Крым

Источники правового регулирования законодательного процесса в Республике Крым закреплены в абзаце втором п.4 ст.9 Закона Республики Крым от 15.05.2021г. № 2-ЗРК «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым», в котором указано: "Порядок принятия Государственным Советом законов и постановлений определяется Конституцией Республики Крым, настоящим законом, Регламентом Государственного Совета. Порядок опубликования и вступления их в силу определяется законом Республики Крым на основании федерального законодательства".

На самостоятельное правовое регулирование вопроса официального опубликования принятых законов указывает и п.3 ст.5 Регламента

Государственного Совета Республики Крым (утв. Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 24.12.2014г. № 376-1/14) [34], в котором сказано: «Официальное опубликование законов Республики Крым осуществляется в соответствии с законодательством республики Крым».

Как указывалось выше, Конституция Республики Крым содержит только две статьи, имеющие отношение к правому регулированию законодательного процесса.

В ст.78 Конституции Республики Крым предусматривается, что право законодательной инициативы принадлежит Главе Республики Крым, депутатам Государственного Совета Республики Крым, его комитетам и комиссиям, представительным органам муниципальных образований. Право законодательной инициативы также принадлежит прокурору Республики Крым и территориальному органу Министерства юстиции Российской Федерации в Республике Крым по вопросам их ведения.

Статья 79 Конституции Республики Крым предусматривает, что принятый закон в течение пяти дней направляется Главе Республики Крым для подписания и обнародования. Глава Республики Крым в течение четырнадцати дней со дня поступления закона подписывает его и обнародует в порядке, установленном законом Республики Крым. Если Глава Республики Крым в течение четырнадцати дней со дня поступления закона отклонит его, Государственный Совет в установленном порядке вновь рассматривает данный закон. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов, он подлежит подписанию Главой Республики Крым в течение семи дней и обнародованию. Закон Республики Крым вступает в силу после его официального опубликования. Закон и иные нормативные правовые акты Республики Крым по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Стадии законодательного процесса сформулированы в Разделе IV «Правотворческая деятельность» Регламента Государственного Совета Республики Крым (утв. Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 24.12.2014г. № 376-1/14. Анализ названия глав указанного раздела приводит к выводу, что стадиями законодательного процесса являются: внесение и предварительное рассмотрение законопроектов; принятие законов; повторное рассмотрение законов, отклонённых Главой Республики Крым; оформление законов.

Статья 78 Конституции Республики Крым закрепляет право законодательной инициативы за Главой Республики Крым, депутатами Государственного Совета Республики Крым, его комитетами комиссиями, представительными органами муниципальных образований, а также за прокурором Республики Крым и территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации в Республике Крым по вопросам их ведения.

Статья 82 Регламента Государственного Совета Республики Крым, закрепляет право законодательной инициативы за лицами, указанными в ст.78 Конституции Республики Крым.

Субъекты законодательной инициативы могут осуществлять разработку законопроектов самостоятельно либо в составе рабочих групп, которые образуются соответствующими постановлениями Государственного Совета, Президиума, распоряжениями Председателя Государственного Совета с привлечением работников Аппарата, представителей государственных органов, органов местного самоуправления, Общественной палаты Республики Крым, организаций, экспертов и специалистов.

В случае изменения федерального законодательства, требующего внесения изменений в законы Республики Крым, Председатель Государственного Совета вправе:

- поручить подготовку законопроекта профильному комитету;
- образовать рабочую группу в соответствии с частью 1 настоящей статьи;

- обратиться к Главе Республики Крым с предложением организовать разработку соответствующего законопроекта с последующим внесением на рассмотрение Государственного Совета в установленном порядке.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственный Совет:

- проектов законов Республики Крым о внесении изменений в Конституцию Республики Крым;
- проектов законов Республики Крым;
- поправок и предложений к законопроектам.

Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Республики Крым, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Республики Крым, рассматриваются по представлению или при наличии заключения Главы Республики Крым.

Поступившие в Государственный Совет законопроекты и документы к ним, проверяются соответствующим структурным подразделением Аппарата на соответствие требованиям Регламента.

Законопроект, поступивший в Государственный Совет с нарушением требований настоящего Регламента, не регистрируется и в течение трех рабочих дней со дня поступления возвращается с соответствующим сопроводительным письмом, подписанным Председателем Государственного Совета (одним из заместителей Председателя Государственного Совета в соответствии с распределением обязанностей), субъекту законодательной инициативы для выполнения установленных настоящим Регламентом требований. После выполнения установленных требований законопроект может быть внесен в Государственный Совет повторно [17, с. 78].

Если законопроект отвечает требованиям статьи 85 настоящего Регламента, то он регистрируется соответствующим подразделением Аппарата. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается

вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственном Совете.

Законопроект считается принятым к предварительному рассмотрению Государственным Советом со дня его регистрации в соответствующем подразделении Аппарата.

Статья 87 Регламента Государственного Совета Республики Крым предусматривает, что законопроект, принятый к предварительному рассмотрению Государственным Советом, направляется:

- в соответствии с резолюцией Председателя Государственного Совета (одного из заместителей Председателя Государственного Совета в соответствии с распределением обязанностей): в ответственный комитет для рассмотрения и подготовки заключения; в комитеты для рассмотрения и в случае необходимости внесения предложений в ответственный комитет; в Правовое управление Аппарата для проведения правовой экспертизы, в том числе на наличие в тексте коррупциогенных факторов, и подготовки заключения; в представительные органы муниципальных образований (через Союз муниципальных образований Республики Крым) для подготовки предложений, если законопроект затрагивает вопросы их компетенции; в Общественную палату Республики Крым для проведения общественной экспертизы с последующим ее рассмотрением на заседании ответственного комитета.

Законопроекты о бюджете Республики Крым, о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Крым [34], а также законопроекты о внесении изменений в закон Республики Крым о бюджете Республики Крым и в законы Республики Крым о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Крым направляются в Счетную палату для проведения экспертизы и представления экспертного заключения;

- с соответствующим сопроводительным письмом Председателя Государственного Совета (одного из заместителей Председателя

Государственного Совета в соответствии с распределением обязанностей): Главе Республики Крым для подготовки предложений или заключения, если законопроект затрагивает вопросы введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, финансовых обязательств Республики Крым или предусматривает расходы, покрываемые за счет средств бюджета Республики Крым, за исключением случаев, когда данный законопроект представлен Главой Республики Крым; Прокурору Республики Крым; в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю [35, с. 198].

Законопроект, принятый к рассмотрению Государственным Советом, перед включением вопроса в проект повестки дня заседания Государственного Совета предварительно рассматривается ответственным комитетом и Правовым управлением Аппарата.

Поступившие заключения и предложения направляются соответствующим структурным подразделением Аппарата в ответственный комитет.

Законопроект не предлагается ответственным комитетом для включения в проект повестки дня заседания Государственного Совета, если в поступивших заключениях указывается на несоответствие законопроекта или его отдельной части Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Крым, федеральному законодательству, выявлены коррупциогенные факторы [16; с. 132].

В этом случае ответственный комитет направляет субъекту законодательной инициативы поступившие на законопроект заключения.

Субъект законодательной инициативы вправе отозвать данный законопроект из Государственного Совета либо внести доработанный законопроект в порядке, установленном настоящим Регламентом.

В случае отзыва внесенного законопроекта либо внесения доработанного законопроекта в порядке, установленном Регламентом, об этом уведомляются субъекты, которым данный законопроект был направлен.

В соответствии со ст.90 Регламента Государственного Совета Республики Крым по завершении срока предварительного рассмотрения законопроекта структурное подразделение Аппарата, ответственное за подготовку заседаний Государственного Совета, на основании предложений, поступивших от комитетов и комиссий, формирует следующий пакет документов, необходимых для рассмотрения законопроекта на заседании Государственного Совета в первом чтении:

- текст законопроекта;
- проект постановления Государственного Совета по законопроекту;
- обобщающее заключение на законопроект.

В случае если ответственный комитет:

- является субъектом законодательной инициативы, он вправе внести изменения в текст законопроекта в соответствии с поступившими заключениями и предложениями;
- не является субъектом законодательной инициативы, он вправе внести изменения в текст законопроекта в соответствии с поступившими заключениями и предложениями исключительно по согласованию с субъектом законодательной инициативы.

Подготовку необходимых документов и материалов, а также получение заключений обеспечивает ответственный комитет.

При отсутствии заключений ответственного комитета, Правового управления Аппарата, а также заключений Главы Республики Крым и Счетной палаты Республики Крым, в случаях, когда наличие таких заключений является обязательным, законопроект не включается в проект повестки дня заседания Государственного Совета.

Подготовленные в соответствии с настоящим Регламентом документы не позднее следующего рабочего дня по завершении их подготовки передаются в структурное подразделение Аппарата, ответственное за подготовку заседаний Государственного Совета.

Структурное подразделение Аппарата, ответственное за подготовку заседаний Государственного Совета, проверяет наличие необходимых виз на законопроекте, проекте постановления Государственного Совета о законопроекте, а также наличие документов, необходимых для первого чтения законопроекта на заседании Государственного Совета, соответствие оформления этих документов требованиям, установленным настоящим Регламентом [24, с. 198].

Вопросы, предлагаемые для включения в проект повестки дня заседания Государственного Совета, предварительно рассматриваются первым заместителем Председателя Государственного Совета и руководителем Аппарата.

В случае выполнения всех установленных настоящим Регламентом требований вопросы включаются в проект повестки дня заседания Государственного Совета для рассмотрения его Президиумом и принятия соответствующего решения.

Внесение и предварительное рассмотрение законопроектов носит процессуальный характер, может быть совершено лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Статья 93 Регламента Государственного Совета Республики Крым предусматривает, что законопроекты рассматриваются на заседаниях Государственного Совета в двух чтениях.

Законопроекты рассматриваются в первом чтении, как правило, в следующем порядке:

- доклад лица, уполномоченного представлять законопроект на заседании Государственного Совета, в котором освещаются концепция, актуальность и практическая значимость законопроекта и т.п.;
- вопросы к докладчику;
- обсуждение законопроекта;

- голосование о принятии законопроекта в первом чтении.

По итогам голосования Государственный Совет может принять одно из следующих решений:

- принять законопроект в первом чтении;
- отклонить законопроект.

Решение о принятии законопроекта в первом чтении принимается большинством голосов от установленного числа депутатов и оформляется постановлением Государственного Совета. Аналогичное правило, касающееся условия принятия решения о принятии законопроекта закреплено и в абзаце втором п.2 ст.9 Закона Республики Крым от 15.05.2021г. № 2-ЗРК «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым».

Законопроект считается отклоненным, если он не набрал большинства голосов от установленного числа депутатов. В этом случае, без дополнительного голосования оформляется постановление Государственного Совета об отклонении законопроекта.

По предложению депутатов вопрос о принятии законопроекта в первом чтении может быть поставлен на новое голосование, если он при первом голосовании не набрал большинства голосов от установленного числа депутатов.

Законопроекты, внесенные в Государственный Совет предыдущего созыва и не принятые им, могут быть внесены в Государственный Совет нового созыва в соответствии с процедурой, установленной Регламентом.

Законопроект, принятый Государственным Советом в первом чтении, и соответствующее постановление, подписанное Председателем Государственного Совета, направляются с соответствующим сопроводительным письмом субъектам законодательной инициативы для внесения в ответственный комитет поправок к законопроекту.

Статья 96 Регламента Государственного Совета Республики Крым предусматривает, что Законопроект, принятый в первом чтении, готовится

ответственным комитетом ко второму чтению с учетом поправок, внесенных субъектами законодательной инициативы.

При подготовке ко второму чтению ответственный комитет обязан:

- рассмотреть каждую поправку, внесенную к законопроекту;
- сообщить субъектам внесения поправок о дате, времени и месте заседания комитета, на котором планируется обсуждение поправок.

Субъект внесения поправки в ходе ее обсуждения вправе вносить в нее изменения.

Ответственный комитет вправе поддержать внесенную поправку или отклонить её, представив обоснование.

Ответственный комитет по итогам обсуждения поправок готовит законопроект ко второму чтению в виде таблицы поправок, которая содержит поправки, рекомендуемые к принятию, и поправки, рекомендуемые к отклонению (образец прилагается), и соответствующий проект постановления Государственного Совета.

Законопроект, подготовленный ко второму чтению, передается в структурное подразделение Аппарата, ответственное за подготовку заседаний Государственного Совета, на бумажных и электронных носителях.

Структурное подразделение Аппарата, ответственное за подготовку заседаний Государственного Совета, проверяет наличие необходимых виз на таблице поправок к законопроекту и соответствующем проекте постановления Государственного Совета, соответствие оформления этих документов требованиям, установленным Регламентом.

В случае выполнения всех установленных настоящим Регламентом требований законопроект визируется руководителем Аппарата и, по согласованию с Председателем Государственного Совета (лицом, его замещающим), включается в проект повестки дня заседания Государственного Совета.

По резолюции заместителя Председателя Государственного Совета, осуществляющего координацию законотворческой деятельности

Государственного Совета, подготовленные документы направляются Главе Республики Крым, в комитеты и комиссии, Прокурору Республики Крым, в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю, Правовое управление Аппарата [55].

Согласно ст.98 Регламента Государственного Совета Республики Крым при рассмотрении законопроекта во втором чтении Государственный Совет рассматривает исключительно поправки к законопроекту, принятому в первом чтении [34].

В случае отсутствия поправок к законопроекту, принятому в первом чтении, он выносится на рассмотрение Государственного Совета в редакции, принятой в первом чтении.

Законопроекты во втором чтении рассматриваются в следующем порядке:

- доклад председателя ответственного комитета;
- вопросы к докладчику;
- голосование по поправкам, изложенным в таблице поправок;
- голосование о принятии законопроекта во втором чтении.

Поправки принимаются или отклоняются большинством голосов от установленного числа депутатов.

Каждая поправка голосуется отдельно, за исключением случаев, когда депутатами вносится предложение, поддержанное не менее чем 1/3 голосов от числа избранных депутатов, о голосовании по поправкам пакетом.

Поправка может быть снята с рассмотрения с согласия субъекта внесения поправки [16, с. 56].

Если поправка или пакет поправок к законопроекту не набрали большинства голосов от установленного числа депутатов, то они считаются отклоненными.

Поправки редакционного характера (исправление орфографических ошибок, лингвистических неточностей, нумерации структурных единиц законопроекта, реквизитов законов и нормативных правовых актов

Российской Федерации и Республики Крым, внесение других правок в части требований законотворческой техники и иные исправления, не меняющие смысла текста) не ставятся на голосование.

Решение Государственного Совета о принятии законопроекта во втором чтении считается принятым, если за него проголосовало большинство голосов от установленного числа депутатов.

Решение Государственного Совета о принятии законопроекта во втором чтении означает принятие Государственным Советом соответствующего закона Республики Крым и оформляется постановлением Государственного Совета.

По предложению депутатов вопрос о принятии законопроекта во втором чтении может быть поставлен на новое голосование, если он при голосовании не набрал большинства голосов от установленного числа депутатов.

Государственный Совет может рассмотреть законопроект в двух чтениях на одном заседании.

Предложение о рассмотрении законопроекта во втором чтении на этом же заседании Государственного Совета может быть внесено только после завершения процедуры первого чтения, установленной настоящим Регламентом.

После принятия Государственным Советом решения о принятии законопроекта в первом чтении по предложению Главы Республики Крым, ответственного комитета председательствующий может поставить на голосование вопрос о рассмотрении законопроекта во втором чтении на этом же заседании Государственного Совета.

Текст закона Республики Крым, принятого Государственным Советом, после подписания Председателем Государственного Совета соответствующего постановления Государственного Совета направляется в соответствии с п.1 ст.79 Конституции Республики Крым в течение 5 рабочих дней с сопроводительным письмом Главе Республики Крым для подписания и обнародования.

Согласно ст.101 Регламента Государственного Совета Республики Крым предложения о внесении изменений в Конституцию Республики Крым могут вносить Глава Республики Крым, Государственный Совет, а также группа численностью не менее 1/3 от установленного числа депутатов. Рассмотрение и принятие Конституции Республики Крым, закона о поправках к Конституции Республики Крым производятся по процедуре, установленной Регламентом для рассмотрения и принятия законов Республики Крым.

Конституция Республики Крым и поправки к ней принимаются Государственным Советом не менее чем 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

Порядок принятия законов Республики Крым носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Повторное рассмотрение законов Республики Крым, отклонённых Главой Республики

Отклоненный Главой Республики Крым в соответствии с частью 3 статьи 79 Конституции Республики Крым закон Республики Крым возвращается в Государственный Совет с мотивированным обоснованием его отклонения (далее - обоснование) либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений (далее - предложение).

Обоснование или предложение по резолюции Председателя Государственного Совета (лица, его замещающего) направляется в ответственный комитет для подготовки вопроса о его рассмотрении на заседании Государственного Совета.

Вопрос о рассмотрении обоснования или предложения включается в повестку дня заседания Государственного Совета первым.

Повторное рассмотрение законов Республики Крым, отклонённых Главой Республики носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат,

непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Порядок и сроки оформления Законов и Постановлений Государственного Совета Республики Крым носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, но не имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, стадией законодательного процесса не является.

Обнародование и вступление в силу закона Республик Крым

При исследовании процесса обнародования и вступления в силу законов Республики Крым следует обратить внимание на несоответствие в правовом регулировании этого вопроса. Указанное несоответствие выражается в следующем. Согласно абзацу второму п.4 ст.9 Закона Республики Крым от 15.05.2014г. № 2-ЗРК «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым» порядок опубликования и вступления в силу законов Республики Крым определяется законом Республики Крым на основании федерального законодательства. Фактически, исследуемое правоотношение регулируется не только Законом Республики Крым от 05.06.2014г. № 14-ЗРК «О принятии, обнародовании, вступлении в силу и хранении законов Республики Крым и постановлений Государственного Совета Республики Крым», но и Конституцией Республики Крым, о которой как источнике правового регулирования в указанной норме ничего не говорится [28, с.478].

Согласно п.1 ст.79 Конституции Республики Крым принятый закон в течение пяти дней направляется Главе Республики Крым для подписания и обнародования.

Глава Республики Крым в течение четырнадцати дней со дня поступления закона подписывает его и обнародует в порядке, установленном законом Республики Крым.

Если Глава Республики Крым в течение четырнадцати дней со дня поступления закона отклонит его, Государственный Совет Республики Крым в установленном порядке вновь рассматривает данный закон.

Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов, он подлежит подписанию Главой Республики Крым в течение семи дней и обнародованию.

Закон Республики Крым вступает в силу после его официального опубликования. Закон и иные нормативные правовые акты Республики Крым по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Законы обнародуются в официальных печатных органах в течение семи дней после дня их подписания Главой Республики Крым. Законы публикуются (размещаются) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) в течение десяти дней со дня их подписания, что является официальным опубликованием.

Официальное опубликование не исключает применение других форм обнародования: опубликование в специальных изданиях, отраслевых журналах (неофициальное опубликование), оглашение по радио, телевидению и т.д.

Законы могут быть опубликованы в иных печатных средствах массовой информации, размещены в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования (включая Интернет), в иных электронных справочных системах с обязательной ссылкой на источник их официального опубликования, разосланы органам государственной власти, органам местного самоуправления муниципальных образований, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, переданы по каналам связи.

Государственный Совет вправе принять решение об издании сборника (сборников) законов. Текст закона, опубликованный в данном сборнике, является официальным.

Статья 13 цитируемого закона, предусматривает, что закон вступает в силу на следующий день после его официального опубликования, если самим законом не установлен иной порядок вступления в силу. Законы по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Обнародование и вступление в силу закона Республик Крым носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

2.4 Законодательный процесс в городе Москве

Как указывалось выше, стадии законодательного процесса, называемого «законодательной работой», закреплены в ст.6 Закона г. Москвы от 14.12.2001г. № 70 «О законах г. Москвы и постановлениях Московской городской Думы». Данная норма закрепляет основные этапы законодательной работы: повторное рассмотрение Московской городской Думой отклоненного Мэром Москвы закона города Москвы; опубликование и вступление в силу закона города Москвы, постановления Московской городской Думы.

Статья 35 Регламента Московской городской Думы (утв. Постановлением Московской городской Думы от 16.11.2005г. № 320) предусматривает, что план работы Московской городской Думы составляется на квартал. Вопрос о плане работы Думы включается в повестку дня первого очередного заседания каждого квартала, за исключением повестки дня первого заседания Думы нового созыва [23].

Проект плана работы Думы формируется комиссией по организации работы Думы по предложениям профильных комиссий.

План работы Думы включает в себя названия проектов законов г. Москвы и постановлений Думы, наименование вносящего проект документа

субъекта законодательной инициативы, наименование профильной комиссии Московской городской Думы, а также фамилию и инициалы депутата, ответственного за рассмотрение вопроса в Думе, предлагаемые сроки рассмотрения проектов документов на заседаниях Думы.

Согласно ст.7 Закона г. Москвы от 14.12.2001г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» план законодательной работы Московской городской Думы может составляться на квартал или иной срок, установленный Регламентом Московской городской Думы. Этот план разрабатывается на основе предложений субъектов законодательной инициативы и утверждается постановлением Московской городской Думы. Планирование законодательной работы не исключает возможности подготовки и внесения в Московскую городскую Думу проектов законов и проектов постановлений Московской городской Думы вне плана.

Анализируя содержание изучаемого этапа законодательного процесса на предмет соответствия признакам законодательного процесса, сформулированным выше, можно прийти к следующим выводам: планирование законодательной работы носит процессуальный характер, т.к. оно предусмотрено ст.36, п.5 ст.45 Регламента Московской городской Думы, действия по планированию законодательного процесса осуществляются комиссией по организации работы Думы по предложениям профильных комиссий (ст.35 Регламента Московской городской Думы), план утверждается на заседании Думы, т.е. они совершаются органами, составляющими структуру законодательного органа. Но, эти действия имеют своей целью упорядочение работы законодательного органа и непосредственно не связаны с принятием какого-либо закона. Поэтому, планирование законодательной деятельности нельзя считать стадией законодательного процесса [24].

Разработка и оформление проекта закона города Москвы, проекта постановления Московской городской Думы [35].

На проекте закона города Москвы, проекте постановления Московской городской Думы указываются: название проекта закона, субъект

законодательной инициативы, фамилия, инициалы и занимаемая должность редактора проекта, ознакомительные визы полномочного представителя Мэра г. Москвы в Московской городской Думе и начальника Государственно-правового управления Аппарата Московской городской Думы,

При официальном внесении проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы к нему прилагаются: пояснительная записка с социально-экономическим и правовым обоснованием необходимости принятия закона г. Москвы, постановления Московской городской Думы, прогнозом последствий его принятия; перечень законов г. Москвы, указов Мэра г. Москвы, постановлений Правительства г. Москвы, постановлений Московской городской Думы, которые необходимо принять, изменить или признать утратившими силу в связи с принятием закона г. Москвы или постановления Московской городской Думы; финансово-экономическое обоснование проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы, содержащее сведения об источниках и объемах финансового обеспечения его реализации.

В случае, если проект закона, проект постановления Московской городской Думы не соответствует указанным выше требованиям, он возвращается субъекту или субъектам законодательной инициативы в порядке, установленном Регламентом Московской городской Думы, для выполнения указанных требований [44, с. 158].

Разработка и оформление проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Официальное внесение в Московскую городскую Думу проекта закона города Москвы, проекта постановления Московской городской Думы

Пункт первый ст.45 Регламента Московской городской Думы (утв. Постановлением Московской городской Думы от 16.11.2005г. № 320)

предусматривает, что проекты законов г. Москвы и постановлений Думы вносятся в Думу в порядке, установленном Законом г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" и Регламентом Московской городской Думы.

Остальные пункты ст.45 Регламента Московской городской Думы закрепляют порядок внесения проекта закона и проекта постановления в Думу. Данные правила сводятся к следующему: датой официального внесения проекта документа считается дата его регистрации в Думе.

Председатель Думы в течение трех рабочих дней направляет поступивший в Думу подготовленный к внесению в Думу проект документа и сопроводительные материалы к нему в профильную комиссию и в Государственно-правовое управление Аппарата Думы.

Государственно-правовое управление Аппарата Думы осуществляет подготовку заключения на подготовленный к внесению в Думу проект документа о соответствии требованиям ст.8 Закона города Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы", соблюдении требований Регламента Московской городской Думы.

В случае направления подготовленного к внесению в Думу проекта документа без соответствующих ознакомительных виз, Государственно-правовое управление Аппарата Думы представляет его в комиссию по организации работы Думы в течение семи рабочих дней со дня поступления соответствующего документа.

По итогам рассмотрения подготовленного к внесению в Думу проекта документа с учетом заключения Государственно-правового управления Аппарата Думы комиссия по организации работы Думы в течение 14 рабочих дней со дня поступления заключения или по её поручению председатель комиссии по организации работы Думы принимает решение о соответствии данного проекта требованиям ст.8 Закона города Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы".

Комиссия по организации работы Думы в течение 14 рабочих дней со дня поступления заключения Государственно-правового управления Аппарата Думы вправе вернуть подготовленный к внесению в Думу проект документа в Государственно-правовое управление Аппарата Думы и установить срок его повторного представления в случае выявления обстоятельств, требующих дополнительного изучения.

В случае несоответствия подготовленного к внесению в Думу внесенного проекта документа требованиям статьи 8 Закона города Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" председатель комиссии по организации работы Думы возвращает указанный проект документа внесшему его субъекту законодательной инициативы. Такой проект документа не считается официально внесенным в Думу.

Подготовленный к внесению в Думу проект документа, соответствующий требованиям Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы", считается принятым Думой к рассмотрению, регистрируется в качестве проекта закона г. Москвы, проекта постановления Думы днем поступления в Думу и направляется Председателем Думы в профильную комиссию.

Аналогичная норма закрепляется и в п.1 ст.9 Закона г. Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы». Кроме того, указанная статья дополнительно закрепляет, что проект закона г. Москвы, проект постановления Московской городской Думы вносятся с сопроводительным письмом на имя Председателя Московской городской Думы.

Профильная комиссия либо по её поручению председатель профильной комиссии не позднее чем через 30 дней со дня поступления проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы в комиссию направляет в комиссию по организации работы Думы предложения по включению поступивших проектов в план работы Думы.

При поступлении проектов документов, внесенных Мэром г. Москвы для рассмотрения в первоочередном порядке, указанные выше сроки сокращаются до одного рабочего дня.

Председатель Думы в установленном порядке направляет проект закона г. Москвы, проект постановления Думы депутатам, Мэру г. Москвы и Прокурору г. Москвы.

Пункт второй ст.9 Закона г. Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» уточняет указанную выше норму Регламента Московской городской Думы, указывая, что направить проект документа, соответствующий требованиям Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" депутатам Московской городской Думы, Мэру г. Москвы и Прокурору г. Москвы Председатель Московской городской Думы должен в течение двух дней со дня официального внесения проекта [49, с. 131].

Если проект закона г. Москвы, проект постановления Думы требуют заключения Мэра г. Москвы, такие проекты документов направляются Председателем Думы Мэру г. Москвы для подготовки заключения.

По принятому Думой к рассмотрению проекту закона г. Москвы, проекту постановления Думы готовится заключение Государственно-правового управления Аппарата Думы, в котором определяется соответствие данного проекта документа Конституции РФ, федеральному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники, кроме того, в заключении может быть указано на альтернативность и идентичность внесенного проекта документа ранее внесенным и находящимся на рассмотрении Думы проектам.

Официальное внесение в Московскую городскую Думу проекта закона г. Москвы носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Предварительное обсуждение проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы [45]

При анализе правовых норм, регулирующих изучаемую стадию законодательного процесса, можно прийти к выводу о наличии коллизии норм в правовых актах г. Москвы, регулирующих данный вопрос. В частности, из п.1 ст.9.1. Закона г. Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» следует, что предварительное обсуждение проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы проводится по предложению Председателя Московской городской Думы, председателей комиссий Московской городской Думы, других депутатов Московской городской Думы одной или несколькими комиссиями Московской городской Думы, рабочими группами. Данная норма указывает, что предварительное обсуждение проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы проводятся в отношении не каждого проекта, а только в отношении проектов, предложенных соответствующими должностными лицами. В то же время, п.1 ст.46 Регламента Московской городской Думы (утв. Постановлением Московской городской Думы от 16.11.2005г. № 320), предусматривает, что до рассмотрения проекта закона г. Москвы, проекта постановления Думы на заседании Думы проводится их предварительное обсуждение профильной комиссией, а также может быть проведено предварительное обсуждение иными комиссиями и рабочими группами, фракциями, иными постоянными депутатскими объединениями. До рассмотрения проекта закона г. Москвы, проекта постановления Думы в первом чтении на заседании Думы профильная комиссия вправе подготовить заключения на проекты с мотивированным обоснованием необходимости их принятия либо отклонения.

Анализ п.1 ст.46 Регламента приводит к выводу, что данная норма является императивной, т.к. не предоставляет возможности выбора проводить или не проводить предварительное обсуждение проекта закона или постановления, а четко указывает на обязательность этой стадии для всех

проектов законов и постановлений, которая должна быть осуществлена профильными комиссиями.

Разрешение указанной коллизии возможно на основании ст.9 Устава г. Москвы (Закон г. Москвы от 28.06.1995г. (с изменениями на 20.09.2017г.)). В соответствии с п.7 ст.9 Устава г. Москвы в случае противоречия закону г. Москвы иных правовых актов г. Москвы действует закон г. Москвы. п.1 ст.9 Устава г. Москвы постановления Московской городской Думы относит к правовым актам г. Москвы.

Таким образом, большую юридическую силу имеет норма, закреплённая в п.1 ст.9.1. Закона г. Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы».

Поэтому, можно прийти к выводу о том, что данная стадия проводится только в отношении тех проектов законов и постановлений Московской городской Думы, в отношении которых предварительное обсуждение предлагается Председателем Московской городской Думы, председателями комиссий, депутатами Московской городской Думы одной или несколькими комиссиями, рабочими группами.

Согласно ст.46 Регламента Московской городской Думы при проведении предварительного обсуждения проекта закона г. Москвы и постановления Московской городской Думы профильные комиссии в соответствии с настоящим Регламентом самостоятельно определяют порядок подготовки документов к рассмотрению Думой, если иное не установлено комиссией по организации работы Думы.

Депутаты, фракции, иные постоянные депутатские объединения, комиссии и рабочие группы вправе проводить обсуждения проектов документов и поправок к ним на любой стадии их подготовки и рассмотрения, проводить в установленном порядке пресс-конференции и организовывать выступления в средствах массовой информации для ознакомления общественности со своей точкой зрения по обсуждаемым проектам документов.

По решению профильной комиссии проект документа может быть направлен в органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие организации для подготовки отзывов, замечаний и предложений, а также для проведения научной экспертизы.

По предложению профильной комиссии проект документа может быть направлен Председателем Думы для проведения независимой общественной экспертизы в Общественную палату города Москвы.

Согласно п.2 ст.9.1 Закона г. Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» по результатам предварительного обсуждения проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы в случаях, установленных Регламентом Московской городской Думы, дается заключение комиссии (комиссий) Московской городской Думы, рабочей группы (рабочих групп) на соответствующий проект перед его рассмотрением в первом чтении на заседании Московской городской Думы.

Пункт третий ст.46 Регламента Московской городской Думы предусматривает, что по итогам обсуждения проекта документа или поправок к нему на заседании комиссии может быть принято соответствующее заключение. Норм, перечисляющих случаи в которых дается заключение комиссии (комиссий) Московской городской Думы, рабочей группы (рабочих групп) на соответствующий проект перед его рассмотрением в первом чтении на заседании Московской городской Думы в Регламенте Московской городской Думы не содержится. Поэтому, можно сделать вывод, что указанное выше заключение дается на каждый проект, проходящий данную стадию.

Следует, также, обратить внимание на п.4 ст.46 Регламента Московской городской Думы, в соответствии с которым, до рассмотрения Думой на её заседании проекта закона г. Москвы, также, могут быть проведены общественное обсуждение проекта, публичные или депутатские слушания.

Предварительное обсуждение проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Рассмотрение и принятие на заседаниях Московской городской Думы проекта закона города Москвы, проекта постановления Московской городской Думы.

Согласно п.1 ст.18 Закона г. Москвы от 08.07.2009г. № 25 «О правовых актах города Москвы» принятие Устава г. Москвы, законов г. Москвы, постановлений Московской городской Думы осуществляется в порядке, установленном Уставом г. Москвы, Законом г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы".

Статья 13 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" предусматривает, что рассмотрение проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы на заседаниях Московской городской Думы проводится в порядке, предусмотренном Регламентом Московской городской Думы.

Проект закона города Москвы, проект постановления Московской городской Думы рассматриваются Московской городской Думой не менее чем в двух чтениях, за исключением проектов постановлений Московской городской Думы, для которых Регламентом Московской городской Думы предусмотрен иной порядок рассмотрения.

Первое чтение заключается в представлении проекта, проведении прений и завершается голосованием о принятии проекта в первом чтении. До голосования о принятии проекта в первом чтении редактор проекта вправе внести в него изменения и сообщить о них на заседании Московской городской Думы.

Представитель профильной комиссии сообщает о позиции профильной комиссии по проекту документа, а также о позиции иных комиссий,

информирует депутатов Думы об итогах рассмотрения профильной комиссией заключений, представленных иными субъектами законодательной инициативы, органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими организациями.

Редактор проекта (докладчик) вправе внести в проект документа изменения до его принятия в первом чтении и сообщить о них Думе в своем докладе.

Кроме того, Регламентом Московской городской Думы предусмотрено, что вопросы докладчику и содокладчикам задаются участниками заседания после окончания доклада и содокладов. При наличии записи на вопросы участник заседания может задать не более двух вопросов подряд [22, с. 158].

По каждому проекту документа, рассматриваемому Думой в соответствии с повесткой дня заседаний Думы, прения открываются в обязательном порядке.

Очередность выступлений устанавливается председательствующим на заседании, как правило, в соответствии с очередностью записи на выступление. Первоочередное право на выступления предоставляется руководителям постоянных депутатских объединений или по решению соответствующих постоянных депутатских объединений депутатам Думы, входящим в указанные объединения.

Право на внеочередное выступление без предварительной записи имеют Мэр Москвы, полномочный представитель Мэра Москвы и председательствующий на заседании Думы.

Запись на выступления в прениях начинается сразу после предоставления слова докладчику по рассматриваемому проекту документа.

Выступающий в прениях вправе поддержать обсуждаемый проект документа, обосновать невозможность его поддержки или невозможность определить свое отношение к проекту документа, а также высказать обоснованные замечания и предложения. Повторное выступление в прениях допускается на основании протокольного решения Думы.

Предложения о прекращении прений не голосуются. Тексты выступлений депутатов, записавшихся на выступление, но не выступивших, прилагаются к стенограмме заседания по их просьбе. В этом случае тексты выступлений на бумажном носителе передаются в Аппарат Думы.

После окончания прений докладчик, а также содокладчики вправе выступить с заключительным словом. После заключительного слова докладчика и содокладчика председательствующим на заседании Думы ставится на голосование предложение о принятии проекта документа в первом чтении.

По предложению Председателя Думы, редактора проекта (докладчика) Дума вправе протокольным решением отложить голосование по принятию проекта документа в первом чтении. Рассмотрение данного вопроса проводится на ближайшем заседании Думы, начинается с прений и заканчивается голосованием о принятии проекта документа в первом чтении.

До принятия Думой проекта документа в первом чтении внесший проект субъект законодательной инициативы либо по его поручению редактор проекта имеют право официально отозвать проект документа письменным заявлением или устным заявлением на заседании Думы (в том числе в ходе прений). В этом случае прения прекращаются.

Пункт шестой ст.14 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" предусматривает, что если предложение о принятии проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы в первом чтении не набрало необходимого количества голосов, проект считается отклоненным. Проект закона г. Москвы, проект постановления Московской городской Думы, имеющий идентичные предмет правового регулирования и способы регулирования общественных отношений и распространяющийся на один и тот же круг лиц, что и отклоненный проект закона г. Москвы, проект постановления Московской городской Думы, не может быть рассмотрен Московской городской Думой

ранее чем через один год со дня отклонения соответствующего проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы.

Статья 63 Регламента Московской городской Думы предусматривает, что принятие проекта документа в первом чтении означает, что Дума согласилась с концепцией проекта документа, но принятый текст будет дорабатываться путем внесения в него поправок, не изменяющих одобренную концепцию. Поправки к проекту документа, за исключением устных поправок, подаются в форме печатного текста (таблицы поправок) на бумажном носителе и в форме электронного документа.

Если никто из депутатов и иных участников заседания, являющихся субъектами законодательной инициативы, не заявит о желании подать поправки к принятому в первом чтении проекту документа, то проект предлагается для голосования о принятии Думой данного документа.

Пункт четвёртый ст.13 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" предусматривает, что второе чтение проекта проводится после его принятия в первом чтении, заключается в рассмотрении поправок к проекту и завершается голосованием о принятии закона города Москвы, постановления Московской городской Думы либо голосованием о принятии проекта во втором чтении.

В настоящее время проведение второго чтения проекта документа Регламентом Московской городской Думы не предусмотрено. Ст.67 Регламента, предусматривавшая порядок принятия проекта документа во втором чтении, утратила силу 28.12.2016г. в связи с принятием Постановления Московской городской Думы от 28.12.2016г. № 190.

Поэтому, положения о втором чтении проекта документа, содержащиеся в п.2 ст.62, п.1, п.3, ст.64.1, п.2, п.3 ст.65 Регламента Московской городской Думы и п.4, п.5, п.6 ст.13 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" и в других нормах не могут быть реализованы.

Статья 16 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" закрепляет правило, согласно которому, после принятия проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы отводится пять дней для внесения поправок депутатами Московской городской Думы, комиссиями Московской городской Думы, фракциями в Московской городской Думе, Мэром Москвы, Прокурором города Москвы, сенатором Российской Федерации - представителем от Московской городской Думы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, если Московской городской Думой не установлен иной срок подачи поправок [47, с. 89].

Поправки к проекту закона г. Москвы, проекту постановления Московской городской Думы направляются редактору проекта. Они могут содержать предложения об изменении одной или нескольких глав, статей, частей, пунктов, подпунктов проекта закона города Москвы, пунктов, подпунктов проекта постановления Московской городской Думы, в том числе об исключении из текста проекта глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, отдельных предложений или слов, а также предложения о дополнении текста проекта одной или несколькими новыми главами, статьями, частями, пунктами, подпунктами, отдельными предложениями или словами. Каждая поправка должна содержать обоснование необходимости ее принятия.

Редактор проекта рассматривает каждую поправку, рекомендует Московской городской Думе принять или отклонить ее, предлагает собственные поправки, в том числе учитывающие содержание поступивших поправок, обеспечивает рассмотрение Московской городской Думой всех поправок, поданных в порядке, установленном Регламентом Московской городской Думы.

Поправки к проекту закона города Москвы, проекту постановления Московской городской Думы принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов Московской городской Думы.

По решению большинства от числа избранных депутатов Московской городской Думы и с согласия редактора проекта сразу после принятия проекта закона города Москвы, проекта постановления Московской городской Думы могут голосоваться устные поправки к проекту.

Перед голосованием о принятии закона города Москвы, постановления Московской городской Думы проект вместе со всеми принятыми поправками направляется Мэру Москвы, в случае если Мэр Москвы или полномочный представитель Мэра Москвы в Московской городской Думе заявит о такой необходимости. Мэр Москвы в двухнедельный срок со дня получения проекта вправе направить в Московскую городскую Думу свои поправки, которые должны быть обсуждены и проголосованы перед голосованием о принятии закона города Москвы, постановления Московской городской Думы.

Если по истечении двухнедельного срока Мэр Москвы не направил в Московскую городскую Думу поправки к проекту закона города Москвы, проекту постановления Московской городской Думы, то проект выносится на голосование в том виде, в каком он был направлен Мэру Москвы (с учетом принятых ранее поправок).

Статья 66 Регламента Московской городской Думы, регулировавшая порядок голосования по поправкам к проекту документа утратила силу 28.12.2016г. в связи с принятием Постановления Московской городской Думы от 28.12.2016г. № 190.

Поэтому, единственным источником правового регулирования этого вопроса остались п.4 ст.17 и п.6 ст.16 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы", предусматривающие, что если от редактора проекта и Мэра Москвы поступили поправки, то по ним проводится голосование и они принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов Московской городской Думы.

Рассмотрение и принятие на заседаниях Московской городской Думы проекта закона города Москвы, проекта постановления Московской городской

Думы носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса [44, с. 89]

В соответствии со ст.69 Регламента Московской городской Думы Законы г. Москвы и постановления Думы принимаются в порядке, установленном ст.13 и ст.14 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы".

Этот порядок описан при изучении предыдущей стадии законодательного процесса, поэтому, повторять их при описании данной стадии не целесообразно.

Далее ст.69 Регламента Московской городской Думы предусматривает, что перед голосованием о принятии закона города Москвы, постановления, обращения, заявления Думы руководителям постоянных депутатских объединений или по решению соответствующих постоянных депутатских объединений депутатам Думы, входящим в указанные объединения, а также одному из депутатов Думы, не входящих в постоянные депутатские объединения, предоставляется возможность выступить по мотивам голосования один раз и высказать свое мнение о голосовании "за" или "против" принятия документа.

Вызывает сомнение необходимость выделения изученных в данной стадии действий в отдельную стадию законодательного процесса, т.к. эти действия не носят самостоятельный процессуальный характер, а являются логическим завершением стадии рассмотрения и принятия на заседаниях Московской городской Думы проекта закона г. Москвы, проекта постановления Московской городской Думы.

Уставом г. Москвы, а именно п.8 ст.36, предусмотрено, что законы г. Москвы подписываются Мэром Москвы, а постановления Московской городской Думы - Председателем Московской городской Думы в порядке, установленном законом города Москвы. Законы города Москвы, принятые

Московской городской Думой, направляются для подписания и обнародования Мэру Москвы в четырнадцатидневный срок.

Статья 26 Регламента Московской городской Думы (утв. Постановлением Московской городской Думы от 16.11.2005г. № 320) является бланкетной нормой, указывающей, что Законы г. Москвы подписываются и обнародуются Мэром Москвы в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, Уставом города Москвы и соответствующим законом г. Москвы.

Пункт восьмой ст.36 Устава г. Москвы и ст.18.1. Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" закрепляют правило, согласно которому, принятый Московской городской Думой закон г. Москвы подписывается и обнародуется Мэром Москвы в четырнадцатидневный срок со дня его получения.

Кроме того, ст.18.1. Закона г. Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» предусматривает, что Мэр Москвы в течение вышеуказанного срока вправе отклонить закон г. Москвы (наложить на него вето) и направить его на повторное рассмотрение Московской городской Думы вместе со своими поправками или с заключением о нецелесообразности принятия данного закона (мотивированным обоснованием его отклонения).

Если Мэр Москвы в четырнадцатидневный срок не подписал закон города Москвы и не отклонил его, то закон г. Москвы подлежит опубликованию и вступает в силу в те же сроки и в том же порядке, как и закон г. Москвы, подписанный Мэром Москвы.

Подписание и обнародование (либо отклонение) Мэром Москвы закона г. Москвы носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Данная стадия законодательного процесса г. Москвы регулируется только ст.19 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы", которая предусматривает, что Московская городская Дума приступает к повторному рассмотрению отклоненного Мэром Москвы закона города Москвы в течение 14 дней со дня его получения. Отклоненный Мэром Москвы закон города Москвы может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством голосов не менее двух третей от установленного числа депутатов Московской городской Думы. При повторном рассмотрении отклоненного Мэром Москвы закона города Москвы каждая поправка Мэра Москвы может быть отклонена, если за это проголосовали не менее двух третей от числа избранных депутатов Московской городской Думы.

Если отклоненный Мэром Москвы закон города Москвы одобрен в ранее принятой редакции либо отклонены все поправки Мэра Москвы, считается, что вето Мэра Москвы преодолено, после чего закон направляется Мэру Москвы и подлежит подписанию им в течение трех дней со дня получения закона. В этом случае закон города Москвы не может быть повторно отклонен Мэром Москвы. Если при повторном рассмотрении отклоненного Мэром Москвы закона города Москвы ни одна из поправок Мэра Москвы не отклонена, то в закон вносятся изменения, учитывающие все поправки Мэра Москвы, закон направляется Мэру Москвы и подлежит подписанию им в течение трех дней со дня получения закона. Повторное рассмотрение Московской городской Думой отклоненного Мэром Москвы закона г. Москвы носит процессуальный характер, осуществляется лицами, предусмотренными законом, имеет определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона. Поэтому, является стадией законодательного процесса.

Согласно п.6 ст.9 Устава г. Москвы законы г. Москвы, постановления Московской городской Думы, имеющие нормативный характер указы Мэра

Москвы, постановления Правительства Москвы подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном законом г. Москвы.

Статья 21 Закона г. Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" предусматривает, что официальным опубликованием закона города Москвы считается первая публикация его полного текста в официальном издании Московской городской Думы "Ведомости Московской городской Думы" (электронной версии указанного издания) или официальном издании Мэра и Правительства Москвы - журнале "Вестник Москвы" (электронной версии указанного издания) либо первое размещение (опубликование) полного текста закона города Москвы на официальном сайте Московской городской Думы или официальном сайте Правительства Москвы в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть "Интернет"). Официальным опубликованием постановления Московской городской Думы считается первая публикация его полного текста в официальном издании Московской городской Думы "Ведомости Московской городской Думы" (электронной версии указанного издания) либо первое размещение (опубликование) его полного текста на официальном сайте Московской городской Думы в сети "Интернет". Электронная версия официального издания Московской городской Думы "Ведомости Московской городской Думы", размещенная на официальном сайте Московской городской Думы в сети "Интернет", является официальным электронным изданием Московской городской Думы.

Закон г. Москвы подлежит официальному опубликованию в течение 14 дней после его подписания Мэром Москвы и вступает в силу через десять дней после его официального опубликования, если в самом законе не оговорено иное.

Глава 3 Пути совершенствования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Согласно Конституции, субъекты Федерации имеют право на законодательство в пределах собственных предметов ведения. В рамках законодательного процесса осуществляется законодательная деятельность, которая проявляется в форме подготовки законопроектов и принятия законов. Здесь, важное значение имеет право законодательной инициативы, которое является стадией законодательного процесса, состоящего в вынесении на рассмотрение органом законодательной власти законопроекта или законодательного предложения по принятию, изменению или отмене закона. В современной конституционно-правовой науке к числу малоизученных проблем регионального законодательства, относится реализация права законодательной инициативы в субъектах РФ.

Наделение данных прав в регионах регулируется Федеральным Законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Право законодательной инициативы порождает обязательное рассмотрение, осуждение и принятие решения в соответствующем законодательном органе [34].

Формами реализации права законотворческой инициативы являются законодательное предложение (идея, концепция будущего закона) или готовый законопроект (текст будущего закона со всеми его реквизитами) [43, с. 97]. В настоящее время субъекты РФ проявляют активность в данной сфере и следуют тенденциям современного публичного управления, развивая законотворческий процесс и качественно улучшая деятельность законодательных органов власти.

Отдельные субъекты РФ придерживаются довольно консервативной позиции с жестким ограничением круга субъектов права законодательной инициативы. В этой связи, довольно интересно рассмотреть опыт субъектов

РФ в вопросе наделения избирательных комиссий правом законодательной инициативы в региональном Парламенте. На сегодняшний день ведется активная политика вовлечения в деятельность законодательных органов власти граждан, их объединений и органов публичной власти, что обосновывается такими социальными трансформациями, где граждане, государство и институты гражданского общества совместно решают общественно важные проблемы [4, с. 26]. Избирательные комиссии являются активными участниками общественно-политической жизни субъектов РФ. Очевидно, что их деятельность сопряжена не только с правоприменением, но и с инициированием внесения изменений в нормативные правовые акты. Конечно, всегда существует возможность продвижения тех или иных законодательных инициатив через депутатов и других традиционных субъектов права законодательной инициативы, но данный механизм является неэффективным, бюрократическим и, как правило, может серьезно тормозить принятие важных для деятельности избирательной системы, решений. Именно поэтому, наделение избирательных комиссий субъектов РФ правом законодательной инициативы, является необходимостью и отвечает современному уровню развития общественных отношений, протекающих социально-политических процессов, способствует укреплению их конституционно-правового статуса и более тесному взаимодействию с региональным парламентом [40, с. 7]. Анализ действующего регионального законодательства позволяет выявить особенности регулирования наделения избирательных комиссий правом законодательной инициативы. В ходе исследования были проанализированы Конституции и

Относительно точные формулировки области законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации даны в Основных законах регионов. С одной стороны, точные формулировки способны задавать конкретные направления для развития нормативной базы, предотвращать в дальнейшем двусмысленную трактовку законодательства и снижать вероятность различных конфликтов интересов [41; с. 132]. Но в

данном случае, стоит рассматривать данную конкретику, как ограничения рамок законодательной инициативы, которые могут негативно влиять на законотворческий процесс и создавать дополнительные бюрократические сложности для деятельности избирательных комиссий.

Например, избирательная комиссия Московской области обладает правом законодательной инициативы исключительно по вопросам, связанным с регулированием назначения, подготовки и порядка проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления Московской области, порядка проведения референдума Московской области, местного референдума в Московской области, а также по вопросам, связанным с деятельностью Избирательной комиссии Московской области. В Республике Карелия Право законодательной инициативы принадлежит Центральной избирательной комиссии Республики Карелия по вопросам выборного законодательства. Избирательная комиссия Новгородской области обладает правом законодательной инициативы по вопросам подготовки и проведения выборов и референдумов. Избирательная комиссия Курганской области обладает правом законодательной инициативы в сфере законодательства о выборах и референдумах. Избирательная комиссия Красноярского края обладает правом законодательной инициативы по вопросам организации и проведения краевых и местных выборов и референдумов. Амурская область Избирательная комиссия Амурской области обладает правом законодательной инициативы по вопросам проведения выборов и референдумов.

Становится видно, что большинство субъектов РФ просто ограничивают право законодательной инициативы в рамки проведения выборов и референдумов. Самая узкая область применения законодательной инициативы закреплена в Республике Карелия, она ограничивается - вопросами выборного законодательства, как ни странно, в данном случае отсутствуют указания на возможность инициатив в области института референдумов. Хотя, референдумы занимают особое место в избирательном процессе и являются полноправной сферой деятельности избирательных комиссий [25]. Объемные

и информативные формулировки можно найти в Уставах регионов Центрального федерального округа, где подробно расписаны возможные сферы реализации законодательных инициатив и присутствует формулировка о возможности предлагать иные инициативы в рамках компетенций избирательных комиссий. Что заметно выделяет данные регионы на фоне других и расширяет их полномочия в вопросе реализации законодательных инициатив. Исходя из этого, Калужская и Московская области могут быть отнесены не только к регионам, имеющим точную формулировку области законодательной инициативы, но и к регионам с более обширными рамками области законодательной инициативы.

Е.В. Истоминов отмечает, что Самарская область относится к небольшому числу регионов с предоставлением общего законодательного права избирательной комиссии, сегодня же, законодательное право Избирательной комиссии Самарской области ограничивается «вопросами ведения» [7, с. 66].

Изучив проблему законодательного права избирательной комиссии, мы пришли к выводу, что «Отсутствие ограничения области законодательной инициативы» есть только у 14 субъектов Российской Федерации. Регионы, которые в своем законодательстве используют формулировки данной группы, можно назвать наиболее прогрессивными, так как они не создают искусственных ограничений и не усложняют работу избирательных комиссий дополнительными бюрократическими нюансами. Если учитывать то обстоятельство, что отрасль избирательного законодательства является довольно динамичной и системно развивается [8], очень важно наделять избирательные комиссии описываемыми выше полномочиями, региональные комиссии довольно мобильны и всегда своевременно отвечают на изменения федерального законодательства, разрабатывая и реформируя региональные акты. В данном направлении ведется колоссальная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральными нормами. Будет несправедливо говорить о том, что данная работа продлевается только

избирательными комиссиями, а они в свою очередь своевременно реагируют на все происходящие изменения.

Показателен случай Приморского края: с момента внесения изменений в Федеральный Закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части дополнительного условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, а также порядка принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении членов избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов, вплоть до конца 2006 года не рассматривался вопрос о необходимости внесения изменений в региональное законодательство. Как итог, поправки были приняты в спешке, прямо перед выборами депутатов Государственной Думы РФ и выборами в органы местного самоуправления в 11 районах края, назначенными на начало декабря 2007 года. Хотя региональная избирательная комиссия обладала правом законодательной инициативы с 2002 года, поправки были разработаны и внесены Прокурором Приморского края. Данный случай может говорить нам о том, что необходимо проделывать работу по координации избирательных комиссий регионов, с целью своевременного реагирования на происходящие изменения и пресечения случаев, дискредитирующих наличие права на законодательную инициативу у избирательных комиссий [9, с. 15]. Регионы, которые не ограничивают права избирательных комиссий на законодательную инициативу : Центральный федеральный округ - Ивановская область, Тверская область, Тульская область Северо-Западный федеральный округ Ленинградская область Северо-Кавказский федеральный округ Ставропольский край Приволжский федеральный округ Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Оренбургская область, Ульяновская область Уральский федеральный округ Свердловская область Сибирский федеральный округ Кемеровская область - Кузбасс, Томская область.

Больше всего регионов с отсутствием ограничений находится в Приволжском федеральном округе (4 субъекта РФ), чуть меньше в Центральном федеральном округе (3 субъекта РФ). На территориях остальных федеральных округов данная практика не столь популярна и скорее является исключением, чем правилом. Примечательно, что ни один из субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ не представлен в данной группе, слабо представлены национальные республики (2 субъекта РФ).

Еще одна группа регионов, которую можно выделить в рамках данного исследования - «Регионы, где нормы о законодательной инициативе избирательной комиссии отсутствуют» (22 субъекта РФ). Довольно сложно представить, что на сегодняшний день существуют регионы, где избирательные комиссии не обладают правом законодательной инициативы. Такой подход противоречит государственной политике по реорганизации систем публичного управления, развитию существующих форм законотворческого процесса и созданию новых. Сложно понять мотивацию региональных парламентариев в вопросе ограничения нормального функционирования избирательных комиссий (в виде отсутствия права законодательной инициативы) [40, с. 36]. Если учитывать то, что избирательное законодательство довольно динамично и находится в постоянном развитии, а регионам приходится приводить в соответствие свою нормативно-правовую базу, то становится довольно нелогичным принятие данного решения. Ведь региональные комиссии являются наиболее квалифицированными участниками избирательного процесса в субъектах РФ, также, кроме проведения мониторинга действующего избирательного законодательства, они активно осуществляют мониторинг проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в законодательство о выборах. Последнее обстоятельство позволяет избирательным комиссиям еще до вступления в силу федеральных законов подготавливать соответствующие законопроекты на региональном уровне,

тем самым оказывая законодательным органам субъектов Российской Федерации неоценимую помощь [7, с. 68].

Регионы, где нормы о законодательной инициативе избирательной комиссии отсутствуют: Центральный федеральный округ-Владимирская область, Курская область, Липецкая область Северо-Западный федеральный округ Республика Коми, Вологодская область, город федерального значения Санкт-Петербург Южный федеральный округ-Республика Калмыкия, Республика Крым, Астраханская область, город федерального значения Севастополь Северо-Кавказский федеральный округ Республика Ингушетия Приволжский федеральный округ Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Кировская область, Пензенская область, Саратовская область Уральский федеральный округ Ханты-Мансийский автономный округ - Югра. Сибирский федеральный округ-Новосибирская область, Омская область Дальневосточный федеральный округ Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край

Большинство регионов с отсутствием законодательной инициативы избирательных комиссий, находятся в Приволжском федеральном округе (5 субъектов РФ) и Южном федеральном округе (4 субъекта РФ). В составе Северо-Кавказского федерального округа всего 1 субъект РФ не практикует законодательную инициативу в деятельности избирательных комиссий.

Примечательно, что в двух из трех городов федерального значения отсутствует исследуемая норма (Санкт-Петербург, Севастополь), что в большей степени является отрицательным сигналом, так как они находятся в особом институциональном положении, являются инновационными регионами, которые, как правило, одними из первых должны внедрять новые управленческие технологии и соответствовать передовым тенденциям. Хотя, это не первое упущение властей городов федерального значения, исследования показывают, что практики современного публичного управления с элементами вовлечения широких общественных масс и различных организаций в законотворческий процесс, на их территориях

применяются редко и с серьезными ограничениями. Таким регионам более свойственны технологии с привлечением субъектов, аффилированных с законодателями [10, с. 289]. Также, примечательно отсутствие изучаемой нормы в 8 из 22 Республик, входящих в состав Российской Федерации, что можно объяснить преобладанием консервативных настроений в национальных республиках и более традиционным законодательством. Описываемая в исследовании разность отношения субъектов РФ к наделению избирательных комиссий законодательным правом, является последствием институционального кризиса на фоне увеличивающегося разрыва между развитием регионов. То же самое можно сказать о многообразии форм, предоставляемого избирательным комиссиям права законодательной инициативы.

- Решение данной ситуации видится нам в нескольких возможных вариантах развития событий, которые основываются на вмешательстве федеральных властей: Приведение в единообразие исследуемой нормы, посредством принятия Избирательного Кодекса РФ;

- Принятие Федерального Закона, обязывающего регионы предоставлять «общее», либо «специальное» право законодательной инициативы избирательным комиссиям;

- Продвижение права на законодательную инициативу посредством механизмов лоббирования. И даже если, одна из озвученных инициатив получит поддержку, очень важно настроить алгоритмы эффективной деятельности в рамках законотворческого процесса. В данном случае, с целью избежать в дальнейшем, повторения опыта Приморского края в вопросе неиспользования права на законодательную инициативу. Подобные казусы могут дискредитировать описываемые процессы и приводить к нежелательным последствиям, в виде политических прений и дискуссий по вопросу целесообразности правонаделения. Если не брать во внимание региональные инициативы и нормативно-правовые акты, которые направлены на регулирование региональных особенностей, все же будет оставаться

необходимость контроля за процессом своевременного приведения законодательства в соответствие с Федеральным. Однозначно, на сегодняшний день существует необходимость продолжения реформирования избирательного законодательства на основе правовой и процессуальной преемственности [11, с. 41]. Причем обновление протекает столь динамично, что есть потребность оперативно решать вопрос о своевременных правках региональных НПА. Анализ Основных законов субъектов РФ и классификация полученных в ходе исследования данных продемонстрировали в целом довольно неутешительную картину.

Право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ практикуется только в 63 субъектах из 85. В большинстве субъектов применяют только специальное законодательное право (41 субъект РФ) или дают в своих НПА точные формулировки области правотворчества (8 субъектов РФ), что, как правило, имеет более узкие рамки деятельности. Наделение избирательных комиссий общим законодательным правом, является скорее исключением, чем правилом и практикуется не так часто (закреплено в НПА 14 субъектов РФ). Ситуация ухудшается прецедентами пересмотра некоторыми регионами субъектов правотворчества, с изменением уже имеющегося общего законодательного права избирательных комиссий на специальное. Стоит отметить, что города федерального значения, которые являются инновационными центрами с передовыми управленческими практиками, не спешат наделять избирательные комиссии законодательным правом. В Москве исследуемая практика существует в виде специального законодательного права (то есть, с ограничениями), а Санкт-Петербург и Севастополь, вовсе не наделяли законодательным правом свои избирательные комиссии. Являясь субъектами с особым институциональным статусом, они подают отрицательный сигнал остальным регионам. На сегодняшний день имеется 22 региона, которые не закрепили право законодательной инициативы за избирательными комиссиями ни в каком виде. Примечательно, что около половины из этих регионов (9 субъектов РФ), являются национальными

республиками с консервативными взглядами и более традиционным законодательством. Логично, что должна проводиться работа по исправлению описываемой статистики, что может дать только положительный эффект.

Следует присоединиться к достаточно давно высказанной позиции о необходимости создания единой государственной программы законопроектных работ, которая должна формироваться при непосредственном участии всех субъектов права законодательной инициативы на основе выдвигаемых ими предложений о подготовке законопроектов. Утверждение такой программы, содержательно увязанной с реализацией основных документов стратегического планирования, в первую очередь Посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, и формирование в соответствии с ней программ законодательной деятельности Государственной Думы позволило бы не только создать требуемые организационные предпосылки для согласования интересов основных участников законодательного процесса еще до стадии рассмотрения того или иного законопроекта в Государственной Думе, а также обеспечить координацию законотворческой деятельности между федеральным центром и субъектами РФ, о целесообразности которого федеральный законодатель заявлял еще более 27 лет назад [6], но и создать необходимые условия для привлечения к планированию законопроектной работы на федеральном уровне представителей науки. Отметим, что во многих субъектах РФ применяется перспективное планирование законотворческих работ законодательных (представительных) органов государственной власти (то есть планирование осуществляется не по факту внесения законопроектов в законодательный орган, а на основе заблаговременно поступивших от субъектов права законодательной инициативы предложений), которое не ограничивается текущей или предстоящей сессией законодательного органа, а осуществляется на календарный год, до начала которого утверждается план, что дает возможность привлечь к его разработке научные организации, ученых и специалистов [13, с. 14]. В законодательстве некоторых субъектов РФ прямо

предусмотрено, что к разработке планов законопроектных работ могут привлекаться научные организации, ученые и специалисты [12]. Обоснованно мнение о том, что в демократических рамках, предполагающих плюрализм субъектов законодательного процесса, невозможно директивно планировать законодательную деятельность [36]. Требуемая «гибкость» единой программы законопроектных работ должна, на наш взгляд, обеспечиваться включением в нее только наиболее значимых законопроектов, с точки зрения их воздействия на общественные отношения (концептуально меняющих регулирование в конкретной сфере общественных отношений и (или) имеющих высокую социальную значимость), а также своевременным внесением в указанную программу необходимых изменений, которые должны сопровождаться приведением в соответствие с ними программ законопроектных работ Государственной Думы. Создание перспективных заделов законотворческих работ, не ограниченных периодом текущей сессии Государственной Думы, позволило бы, кроме того, сформировать полноценную стратегию аналитического и экспертно-информационного обеспечения федерального законодательного процесса, включая своевременную подготовку подготавливаемых законопроекты и предоставление депутатам и членам Совета Федерации информационно-аналитических материалов, связанных с такими законопроектами, в том числе информационных обзоров с анализом отечественного законодательства в соответствующей области и зарубежного законодательства по аналогичным вопросам, проведение необходимых научных исследований, выявление общественного мнения по конкретной проблеме, сбор и предоставление необходимой статистической информации. Представляется, что по наиболее значимым предлагаемым к разработке законопроектам можно было бы предусмотреть в аппаратах палат Федерального Собрания РФ специальные планы информационно-аналитического и организационного обеспечения их рассмотрения и принятия, в которых устанавливался бы перечень необходимых научно-экспертных мероприятий, которые должны быть проведены перед

рассмотрением законопроекта в рамках законодательной процедуры. Опыт осуществления подобного рода работы имеется в отечественной парламентской практике. В 1990–1993 гг. в период работы Верховного Совета России на основе предложений всех субъектов права законодательной инициативы составлялись перечни законопроектов, которые предполагалось разработать в первую очередь. Включение законопроекта в перечень побуждало комитеты Верховного Совета вести организационную и аналитическую работу, связанную с законопроектом. Проводился сбор информации о состоянии правового регулирования в данной сфере, о зарубежной практике [24, с. 23–24]. В случае формирования единой программы законопроектных работ с указанием в ней конкретных сроков разработки законопроектов и планирования текущей законодательной деятельности в рамках федерального законодательного процесса на основе такой программы появляется также полноценная возможность обеспечить научную обоснованность предлагаемых к внесению в парламент законопроектов посредством соотнесения планов работы научных организаций с положениями указанной программы и своевременного проведения научных исследований по соответствующей проблематике, результаты которых, в том числе прогноз последствий принятия законопроекта, могли бы включаться в комплект материалов, представляемых субъектом права законодательной инициативы при внесении соответствующего законопроекта в Государственную Думу. Целесообразно при этом регламентировать планирование законодательной деятельности таким образом, чтобы законопроекты, предлагаемые к рассмотрению на очередной сессии Государственной Думы, вносились в нее не менее чем за месяц до ее начала, а в случае внесения законопроекта после этого срока он должен приниматься к рассмотрению на следующей за ней сессии. Исключение из этого правила оправданно сделать только в отношении законопроектов, рассмотрение и принятие которых необходимо в предельно сжатые сроки. Заслуживает внимания опыт планирования законотворческой

деятельности в Республике Беларусь, в которой полномочиями по разработке планов подготовки законопроектов и внесению их на утверждение Президента Республики Беларусь наделен Национальный центр законодательства и правовых исследований [56]. Сходными полномочиями в отношении формирования единой программы законопроектных работ в РФ могла бы быть наделена научная организация при парламенте РФ, о чем в юридической литературе уже высказывались предложения [54]. В качестве еще одного направления научного обеспечения работы по планированию законотворческой деятельности можно выделить участие специалистов-ученых в работе специальной организационной структуры, к полномочиям которой отнесено формирование единой программы законопроектных работ. В данном случае уместно вспомнить опыт работы в 1990-х годах Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, которая осуществляла функции координации усилий различных субъектов права законодательной инициативы в сфере законотворчества. В ее состав входили представители федеральных органов государственной власти, депутаты Государственной Думы из различных фракций, ученые-представители ведущих научных организаций страны [1]. Таким образом, еще на стадии планирования законотворческих работ юридическая наука могла бы способствовать обеспечению качества законопроектной работы, формированию согласованного и упорядоченного законодательного массива, обеспечивать гармоничное и непротиворечивое развитие отраслей законодательства, препятствовать внесению в парламент необоснованных проектов законов, и тем самым содержательно направлять развитие законодательной деятельности в рамках федерального законодательного процесса, оказывая содействие в определении приоритетных для внесения законопроектов и, соответственно, включения их в программу законопроектных работ на федеральном уровне. Долгосрочное и среднесрочное перспективное планирование законотворческих работ и законодательной деятельности позволяет в полной мере задействовать в

данной работе возможности юридического прогнозирования. В специальной литературе по проблемам юридического прогнозирования отмечается, что такое прогнозирование тесно связано с планированием законотворчества, предоставляет в распоряжение органов и лиц, разрабатывающих стратегию правотворчества, на каждом конкретном этапе ценную ориентирующую информацию об основных тенденциях и направлениях развития государственно-правовых процессов (функция «прожектора») [17, с. 28, 30].

В конечном счете эффективность планирования законотворческой деятельности напрямую зависит от того, насколько при его осуществлении учитываются научно обоснованные предложения, полученные в результате проведения прогнозных исследований развития законодательства. Анализ научной литературы по вопросам юридического прогнозирования дает основания разделить его на две основные категории в зависимости от стадии законотворческого процесса: прогнозирование для осуществления планирования законотворческой деятельности и прогнозирование в процессе подготовки проекта законодательного акта для оценки последствий его принятия, в первую очередь эффективности реализации. В первом случае в законодательстве некоторых субъектов РФ нормативно закреплено определение понятия такого прогнозирования [42, с. 365]. Например, в соответствии со ст. 7 Закона Сахалинской области от 3 апреля 2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» прогнозирование законодательной деятельности определяется как деятельность, основанная на применении научных методов и средств для получения информации об основных тенденциях и направлениях дальнейшего развития системы законодательства Сахалинской области. Юридическое прогнозирование во втором аспекте обычно рассматривается как юридическая технология законотворческой и законодательной деятельности [8]. В наиболее общем плане задачи прогнозирования применительно к планированию законотворческой и законодательной деятельности заключаются в прогнозировании развития целостных структур законодательства (его

системных комплексов – отраслей и подотраслей, правовых институтов), обладающих собственными закономерностями развития, с учетом воздействия на них внешних социальных факторов. В юридической литературе под социальным фактором законодательной деятельности понимается явление общественной жизни, воздействующее в той или иной форме на выявление потребности в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение или отмену закона и, в конечном счете, на его содержание [31, с. 77]. Это позволяет определить «болевы точки» законодательного регулирования и перспективные направления его совершенствования. Юридическое прогнозирование, осуществляемое посредством проведения исследований, направленных на определение тенденций развития федерального законодательства, изменения его структуры, развития и формирования отдельных отраслей и правовых институтов, появления новых сфер законодательного регулирования, изменения сложившихся законодательных мер воздействия на общественные отношения, вероятностного влияния на эффективность законодательства различных социальных, экономических и иных факторов в среднесрочной и долгосрочной перспективах, возникновения возможных проблемных ситуаций в правовой сфере, определение вероятностных изменений правового сознания отдельных категорий населения, изменения правовой психологии и т.п., является действенным инструментом научно-экспертного содействия в формировании среднесрочных и долгосрочных перспективных программ законопроектных работ, в том числе и применительно к законодательной деятельности. В юридической литературе высказывается также точка зрения о включении в объект юридического прогнозирования качества законов (его будущего состояния и динамики) [18]. Представляется, что полноценно говорить о таком объекте юридического прогнозирования и его возможной нормативной институционализации, в том числе в целях планирования законотворческих работ, допустимо только после разработки методик соответствующих исследований, определения оптимальных критериев

качества законодательства и согласования имеющихся подходов к раскрытию данного понятия, которое в настоящее время является весьма дискуссионным [19, с. 190].

Как показал анализ законодательства субъектов РФ, в некоторых из них определены задачи и объекты прогнозирования в нормотворческой деятельности [11]. Представляется, что необходимая нормативная регламентация может быть осуществлена и в федеральном законодательстве. Следует отметить, что федеральными органами государственной власти регулярно осуществляется подготовка и утверждение программно-целевых документов, определяющих цели государственной политики по развитию определенных сфер общественных отношений [2; с. 148]. Как правило, такие нормативные документы содержат в себе «встроенные» (сопутствующие) юридические прогнозы, опосредующие достижение заявленных целей. При этом конкретный перечень законодательных актов, необходимых к принятию (изданию) для реализации указанных документов, может в них не предусматриваться, вместе с тем их принятие (издание) логичным образом вытекает из положений таких документов. Представляется, что на основе данных документов возможна не только институционализация перспективного планирования законотворческой деятельности на федеральном уровне, но и развитие юридического прогнозирования, так как предложенная концепция развития определенной сферы общественных отношений является той необходимой точкой опоры, на которой можно строить прогноз. Заслуживает внимания позиция А.П. Мазуренко, который полагает, что отсутствие последовательной концепции развития законодательства в немалой мере служит препятствием для прогностических исследований, поскольку не выявлены закономерности и тенденции развития данного процесса [27, с. 95]. Осуществление планирования законопроектных работ требует активного использования не только юридического прогнозирования, но и правового мониторинга, так как ряд исследователей рассматривают прогнозирование в качестве элемента правового мониторинга

[21; с. 32]. На основе полученной информации о реализации норм законодательства, ее анализе и выявлении основных проблем в правоприменительной сфере появляется полноценная возможность учесть при планировании законопроектной работы допущенные ошибки, определить перечень законодательных актов, нуждающихся в совершенствовании. Формирование планов законотворческих работ во взаимосвязи с осуществлением правового мониторинга активно используется в деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Так, План первоочередных законопроектных работ органов исполнительной власти города Москвы на очередной период формируется Управлением по связям с органами законодательной и исполнительной власти Правительства Москвы с учетом результатов проведения правового мониторинга [9]. В соответствии с законодательством Алтайского края правотворческая деятельность в этом субъекте РФ осуществляется на плановой основе по результатам правового мониторинга [10]. В статье 56 подготовленного Минюстом России законопроекта «О нормативных правовых актах в РФ» определялось, что результаты мониторинга правоприменения учитываются при планировании законопроектной деятельности и подготовке проектов нормативных правовых актов. Законопроект проходил общественное обсуждение на сайте regulation.gov.ru, но в Государственную Думу не вносился. В отличие от юридического прогнозирования, которое призвано содействовать в формировании среднесрочных и долгосрочных перспективных планов законопроектных работ, правовой мониторинг в первую очередь необходим для обеспечения краткосрочных планов законодательной работы, так как выявленные им недочеты в реализации действующих законодательных актов требуют оперативного устранения [48, с. 147].

Подводя итоги, подчеркнем мысль о том, что совершенствование планирования законодательной деятельности в федеральном законодательном процессе, в настоящее время ограниченного краткосрочной законодательной работой Государственной Думы в период ее текущей сессии и

осуществляемого только в отношении законопроектов, внесенных в Государственную Думу, взаимоувязано с институционализацией механизмов организации общего планирования законотворческой деятельности на федеральном уровне и участием в этом процессе представителей науки. Формирование единой долгосрочной перспективной программы законотворческих работ, представляющей собой федеральную государственную законодательную стратегию на долгосрочный период, составляемую с учетом предложений всех субъектов права законодательной инициативы, и осуществление планирования законопроектной работы парламента РФ на основе положений указанного документа позволит преодолеть отмеченные нами недостатки такого планирования и обеспечить воздействие науки на формирование законодательства на стадии планирования законотворческой деятельности.

В качестве предложений, считаем возможным выдвинуть ряд положений по рассматриваемой теме.

– На наш взгляд, необходимо законодательно закрепить понятие законодательного процесса, его принципы и в том числе следующие: демократизм, гласность, профессионализм в законотворчестве и научный характер этого процесса.

– Важно обеспечить реализацию таких принципов, как профессионализм в этой деятельности и ее научный характер, путем проведения обучающих семинаров для депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан по юридической техники, социологии, политологии и т.п. Наряду с этим, организовывать научные мероприятия (конгрессы, конференции, др.) для взаимодействия, обмена опытом с исследователями из различных сфер общественной жизни.

– Поддерживая организацию и проведение конкурсов, посвященных законотворчеству, полагаем необходимым активнее внедрять наиболее перспективные и значимые проекты граждан в рамках законодательной

инициативы, потому что рядовые граждане в ряде случаев лучше знают и ощущают на себе насущные проблемы.

– Полагаем, что важным аспектом в области законодательной деятельности регионов РФ остается необходимость реально регулировать правовые проблемы, учитывая потребности субъекта РФ, при этом не дублируя существующие законы на федеральном уровне. Иначе необходимость в идентичных нормативных актах отпадает, и субъекты права не видят необходимости обращаться к законам регионального значения. Еще важно понимать, что одно – это модель законодательного процесса в субъекте, а другое – реальная жизнь, где все происходит значительно динамичнее и насыщеннее и в более напряженной обстановке.

– Считаем необходимым законодательно закрепить обязательную антикоррупционную экспертизу законопроектов. Несмотря на единые целевые установки, типичность построения федерального и регионального законодательного процесса, процедура принятия законов субъектами РФ имеет ряд существенных особенностей. Различаются число субъектов права законодательной инициативы, процедура внесения законопроектов, перечень прилагаемых к законопроектам документов, сроки их рассмотрения и другое.

Правовое демократическое государство, каким себя позиционирует Российская Федерация в ст. 1 Конституции РФ [11], предполагает наличие демократических институтов (демократические выборы, референдум, публичные слушания проектов нормативных актов и т.д.) и многосложной структурно-функциональной системы права, через которую и будут полно реализовываться верховенство права и закона и обеспечиваться права и свободы человека и гражданина. Через эти институты должна обеспечиваться обратная связь с социальными структурами и проявляться правообразующая энергия самого общества. Однако на практике мы видим, что связь между народом и законодательными органами нарушена, так как перечисленные ранее институты в большей части носят лишь декларативный характер [3, с. 466] и редко применяются из-за недолжного качества законодательного и

политико-правового структурного обеспечения и нечёткого законодательно регламентированного механизма реализации важных политико-правовых мероприятий (например, механизм пересмотра положений 1, 2 и 9 глав Конституции РФ предполагает наличие федерального конституционного закона (далее ФКЗ) о порядке образования Конституционного Собрания, но он до сих пор не принят), что значительно умаляет существующий правотворческий потенциал общества и государственных органов. Нередки случаи, когда идеи законопроектов и уже готовые действительно нужные обществу законопроекты, подготовленные самими гражданами, не получают должного внимания в законодательных органах ещё на региональном уровне и затем остаются вовсе незамеченными. Решением данной проблемы могут стать: принятие регламентирующих политико-правовые процессы законов; налаживание социально-правового механизма непрерывной обратной связи общества и государства и поддержка демократических институтов через создание единого высокоэффективного электронного ресурса непосредственной обратной связи органов государственной власти и граждан.

Таким образом, политико-правовая система будет развиваться за счёт как «внешних» (формализованных), так и «внутренних» (социальных) ресурсов, то есть не только в рамках интересов государства, но и общества. Во-вторых, стоит отметить то, что в ходе законодательного процесса часто не соблюдаются принципы плановости и научности, а непродуманность законопроектов приводит к тому, что поправок в уже существующие законы и иные нормативные правовые акты принимается гораздо больше, чем самих законов и нормативных правовых актов. Так, количество законов о внесении изменений и дополнений в ранее принятые законодательные акты практически не уменьшается.

Анализ правовых норм, регулирующих порядок осуществления законодательного процесса в Самарской области, Красноярском крае, Республике Крым, г. Москве приводит к выводу об отсутствии единства в наименовании процесса принятия законов в указанных субъектах. В

Самарской области этот процесс называется «законотворческая деятельность», в г. Москве – «законодательная работа», в Красноярском крае и Республике Крым – «правотворческая деятельность».

Отсутствует единство и в количестве стадий, составляющих процесс принятия законов. В Красноярском крае их количество составляет 3, в Республике Крым – 4, в Самарской области - 7, в г. Москве – 9.

Подобная ситуация является следствием отсутствия легального закрепления определения понятия, определяющего процесс принятия законов, отсутствия определённости в правом регулировании вопросов наименования процесса принятия законов и составляющих его стадий на федеральном уровне.

Анализ научных взглядов ученых-правоведов на вопросы содержания понятия законодательный процесс и составляющие его стадии, длительность научной дискуссии по указанным вопросам, составляющая несколько десятков лет, приводит к выводу о высокой степени научной разработанности изучаемой темы и достаточную теоретическую базу, позволяющую закрепить на законодательном уровне и единое для всех субъектов Российской Федерации наименование, сформулировать определение процесса принятия законов и определить единое количество его стадий, составляющих его содержание [44, с.158].

Устоявшееся в научной среде наименование процесса принятия законов «законодательный процесс» наиболее точно соответствует содержанию этого процесса. Поэтому, его законодательное закрепление в качестве наименования этого процесса для всех субъектов Российской Федерации будет вполне оправданным.

Исходя из критериев выделения отдельных стадий законодательного процесса, предложенных Абрамовой А.И., оптимальным количеством его стадий, можно считать пять стадий:

- разработка и оформление проекта;

- официальное внесение законопроекта на рассмотрение в законодательный орган;
- предварительное обсуждение законопроекта;
- рассмотрение законопроекта и его принятие законодательным органом;
- обнародование и вступление в силу закона субъекта.

Нормативным актом, в котором, по нашему мнению, должны быть закреплены единое для всех субъектов наименование процесса принятия законов, количество его стадий и их содержание, является федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В настоящее время этот закон содержит только три статьи, непосредственно касающихся законодательного процесса: ст.6 перечисляет субъектов, обладающих правом законодательной инициативы и особенности рассмотрения отдельных видов законопроектов, ст.7 закрепляет общий порядок принятия нормативно-правовых актов законодательным органом субъектов Российской Федерации, ст.8 устанавливает общие требования к порядку обнародования и вступления в силу нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации. Вопросы единого наименования процесса принятия законов, единого количества стадий этого процесса и содержания этих стадий, в указанном законе не отражены [50, с. 147].

Сам факт наличия только этих трёх норм, даёт основание полагать, что, по мнению федерального законодателя, процесс принятия законов в субъектах Российской Федерации должен состоять из трёх стадий: внесение проекта закона на рассмотрение представительного органа субъекта, рассмотрение законопроекта и его принятие представительным органом субъекта, обнародование и вступление в силу закона.

Следует внести изменения в федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных)

и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнив его статьёй, закрепляющей определение понятия процесса принятия законов и описания его стадий. Возложить на субъекты Российской Федерации обязанность привести в соответствие с указанным федеральным законом содержание принятых ими нормативно-правовых актов, регулирующих процесс принятия законов.

Предлагается дополнить указанный закон новой статьёй следующего содержания:

5.1. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации и его этапы

1. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации представляет собой предусмотренную законом деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и других лиц, предусмотренных законом, направленную на принятие закона.

2. Основными этапами законодательного процесса являются:

- разработка и оформление проекта;
- официальное внесение законопроекта на рассмотрение в законодательный орган;
- предварительное обсуждение законопроекта;
- рассмотрение законопроекта и его принятие законодательным органом;
- обнародование и вступление в силу закона субъекта.

Качество закона субъекта во многом зависит от качества законопроекта на этапе его разработки.

В целях повышения качества законопроектов следует принять федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» проект которого уже подготовлен Правительством Российской Федерации. Указанный законопроект закрепляет понятие и виды нормативных правовых актов, их формы, устанавливает их иерархию. Законопроект, также,

устанавливает общий порядок подготовки законов, оформления, издания, общие правила опубликования (обнародования), вступления в силу, толкования, учета, систематизации и другие вопросы.

Особый интерес вызывают положения законопроекта о том, что подготовка проектов нормативных актов организуется правотворческими органами на основе сбора информации, проведения расчетов, социологических исследований, оценки вариантов решения и выбора наилучшего из них (ст.21), что правотворческий орган может осуществлять подготовку проекта нормативного правового акта самостоятельно либо поручить иному органу, а также в установленном порядке привлечь к подготовке проекта другие органы, научные и иные организации, соответствующих специалистов из данных органов и организаций, поручить специально создаваемым для этого комиссиям или рабочим группам (ст.18), о возможности использования бюджетных средств и внебюджетные источники финансирования для подготовки проекта нормативного акта (ст.19).

Скорейшее принятие и реализация положений законопроекта помогут значительно повысить качество законов, принимаемых субъектами Российской Федерации.

Заключение

Предпринятое в настоящей работе исследование процесса правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации носит как теоретический, так и практический характер.

В ходе работы проанализированы существующие теоретические подходы к определению понятия «законодательный процесс» и его стадий, предпринята попытка дать самостоятельное определение этому понятию и определить критерии выделения его стадий, проведён анализ фактического правового регулирования законодательного процесса на примере Самарской области, Красноярского края, Республики Крым, г. Москвы и предложены пути совершенствования законодательного процесса в субъектах российской Федерации.

Легальное определение понятия «законодательный процесс» в настоящее время отсутствует.

На основании анализа действующего законодательства и изучения теоретических подходов учёных к определению указанного понятия, предложено самостоятельное определение этого понятия: «законодательный процесс» — это предусмотренная законом деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти, Президента РФ и других лиц, предусмотренных законом, а также, проведение референдума, направленные на принятие закона».

Анализ стадий, составляющих содержание законодательного процесса в субъектах Российской Федерации и исследование вопроса о том, является ли референдум, проводимый в субъекте РФ, видом законодательного процесса, позволили самостоятельно сформулировать определение этого понятия: «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации — это предусмотренная законом деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и других лиц, предусмотренных законом, направленная на принятие закона».

Основываясь на мнении учёных-правоведов, принимая во внимание определение понятия «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации», указанный выше, сформулированы критерии выделения стадий законодательного процесса:

- действия, составляющие стадию, должны носить процессуальный характер, т.е. должны быть формализованными, закреплёнными в нормативно-правовом акте;

- действия должны совершаться законодательным органом (органами, составляющими его структуру) а также высшим должностным лицом субъекта РФ, либо иным лицом, предусмотренным законом;

- действия должны иметь определённый правовой результат, непосредственно связанный с принятием закона.

Изучение порядка осуществления законодательного процесса в Самарской области, Красноярском крае, Республике Крым, г. Москве привёл к выводу об отсутствии единства не только в наименовании процесса принятия законов, но в количестве составляющих его стадий.

В Самарской области этот процесс называется «законотворческая деятельность», в г. Москве – «законодательная работа», в Красноярском крае и Республике Крым – «правотворческая деятельность».

Количество стадий, составляющих процесс принятия законов в Красноярском крае составляет 3, в Республике Крым – 4, в Самарской области - 7, в г. Москве – 9.

Указанная ситуация является следствием пробелов в действующем законодательстве, регулирующем законодательный процесс в субъектах Российской Федерации и отсутствия легального закрепления определения этого понятия, а также отсутствия определённости в правовом регулировании вопросов наименования процесса принятия законов и составляющих его стадий на федеральном уровне.

В целях совершенствования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации предлагается внести изменения в федеральный закон

от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнив его статьёй, закрепляющей определение понятия процесса принятия законов и описания его стадий, а также, возложить на субъекты Российской Федерации обязанность привести в соответствие с указанным федеральным законом содержание принятых ими нормативно-правовых актов, регулирующих процесс принятия законов.

Законодательный процесс можно рассмотреть как проекцию разных стороны жизни общества. Эффективность этого процесса непосредственно определяет качество и жизнеспособность принимаемых законов. Его целесообразность во многом зависит и от принципов организации. Несмотря на общность целей, содержания построения федерального и регионального законодательного процесса, процедура принятия законов субъектами Российской Федерации имеет ряд существенных особенностей.

После изучения вышеизложенных немногочисленных позиций правоведов относительно темы исследования, можно сделать вывод о наличии в доктрине конституционного права дифференцированных подходов к пониманию понятия законодательного процесса. Проанализированные определения разнятся от узконаправленных, сводящих федеральный законодательный процесс к процедурной парламентской деятельности, до системных определений, охватывающих все стадии правообразования. Разобщенность существующих понятий законодательного процесса можно объяснить сложившимся положением в правотворческой деятельности российского парламента, при котором нет четкого ответа на вопрос, где грань политики и права в законодательном процессе. На основании изученных научных трудов, можно констатировать, что практика осуществления законодательного процесса по сей день не получила глубокого анализа, что нашло свое отражение в отсутствии единства в отношении этого понятия.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 68-69.
2. Артамонов А.Н. Создание законов в субъектах Российской Федерации: монография. М.: РЮИ РПА Минюста России, 2019. 113 с.
3. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2020. 403 с.
4. Богданова Н.А. Система науки конституционного права: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2019. 189 с.
5. Виноградов Т.П. Принципы законотворческого процесса в России: понятие, значение и система // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С.58-64.
6. Виноградов Т.П. Принципы законотворческого процесса в России: понятие, значение и система // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С.58-64.
7. Ерёмина И.С. Правотворческая деятельность органов законодательной (представительной) власти в Российской Федерации. Учебное пособие (в определениях и схемах). Симферополь, 2020. 119 с.
8. Законодательный процесс в РФ, его понятие и стадии [Электронный ресурс]. URL: <https://www.grandars.ru/college/pravovedenie/zakonodatelnyuy-process.html> (27.10.2021).
9. Ильин В.В. История философии: учебник для вузов. СПб: Питер, 2017. 384 с.
10. Кибак И.А. Соблюдение принципов в законотворческой деятельности // Вестник Воронежского института МВД России. 2020. №11(2). С.187-191.
11. Колесников Е.В. Конституционные основы построения демократической правовой государственности в Российской Федерации //

Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 1(108). С. 136-142.

12. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России / Е.И. Колюшин. М.: Издательство МГУ, 2018. 382 с.

13. Комментарий (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (Бархатова Е.Ю.) ("Проспект", 2015) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.10.2021).

14. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // СПС «Консультант плюс».

15. Краснова О. И. Понятие и сущность федерального законодательного процесса Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Дагестан. гос. ун-т. Махачкала, 2017. 130 с.

16. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

17. Крашенинников П. В.: «Право законодательной инициативы» // Россотрудничество. - 2018 год, URL: <https://rs.gov.ru/ru/news/39103> (дата обращения 19.01.2021 г.)

18. Кудрявцев В. Н. Современная социология права. М. 2000. 109 с.

19. Леоненко Н.Т. Право законодательной инициативы региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения // Российский юридический журнал. - 2019 .№ 5. С. 121-140.

20. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2011. 765 с.

21. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2020. Т. 2. 402 с.

22. Панков В.А. Классификации принципов законодательного процесса в юридической науке // Вопросы студенческой науки, выпуск №10 (50), октябрь 2020. С. 89-92.

23. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 15.12.2020) // Правовая информационная система «Гарант»

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 N 9-П "По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации" // СПС «Консультант плюс».

25. Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2019. N 18. С. 129-137.

26. Рыбаков, В.А. О принципе научности отечественного правотворчества // Вестник Омского университета. Серия Право. 2016. №2 (47). С. 249-258.

27. Скрыбина А. В.: Проблемы деятельности Государственной Думы как основного субъекта законодательного процесса / А. В. Скрыбина. // Актуальные вопросы юридических наук: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2018 г.). Чита: Издательство Молодой ученый, 2018. С. 1-5. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/284/13966/> (дата обращения: 07.10.2021).

28. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / Под редакцией профессора В.Г. Стрекозова – М.: Издательство «Интерстиль», «Омега-Л». 2018. 240 с.

29. Ткаченко В.Г. Федеральное Собрание Российской Федерации в законодательном процессе: содержание, проблемы и перспективы // Право и политика, 2019. №2. С. 159-165.

30. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива (ред. от 17.09.2020) // Правовая информационная система «Гарант»

31. Устав Самарской области от 07.06.2006 // СПС КонсультантПлюс.
32. Устав города Жигулевск от 17.04.2009 № 1 // СПС «КонсультантПлюс».
33. Устав Красноярского края от 18.04.2005 № 282-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
34. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.07.2015) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.10.2021).
35. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 29.06.2015) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" ст.11 [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.10.2021).
36. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) "О Правительстве Российской Федерации"// [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.10.2021).
37. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 18.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
38. Федеральный закон «Об общественной палате» от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст.2237.
39. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
40. Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. 2010. № 6. С. 176-179.

41. Хамуков А.В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 42-48.
42. Худолей К. М. Законодательный процесс в субъектах РФ через призму Конституционного толкования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4 (22). С. 109-114.
43. Чухвичев Д.В. Законодательная техника: учебное пособие. М., 2010. 89 с.
44. Чумаченко Ю. К. К вопросу о некоторых проблемах законодательного процесса в субъектах Российской Федерации // Студенческая наука и XXI век. 2020. Т. 17. № 1(19). Ч. 2. С. 179-182.
45. Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2016. 60 с.
46. Шульга Н. Е. Законотворчество и проблемы его совершенствования в Российской Федерации // Молодой ученый. 2019. № 41 (279). 131 с.
47. Югов А.А. Структура законотворческого процесса как целостной системы // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5. С. 162-165.
48. Янбекова Г.Г. Основные тенденции развития законодательного процесса в Республике Башкортостан / Законодательные исследования. Вып. 10. Уфа: Полиграфдизайн, 2019. 148 с.
49. Янбекова Г.Г. Подготовка законопроектов / Законодательство и законодательный процесс в Республике Башкортостан. Уфа: Диалог, 2019. 101 с.
50. Янбекова Г.Г. Роль законодательных технологий в подготовке законопроектов / Законодательные исследования. Вып. 8. Уфа: Аркаим, 2020. 97 с.
51. Яценко О. В. Правотворческий и законодательный процесс: Понятие и социальное назначение. Вестник Таганрогского института экономики и управления. 2017. 138 с.

52. Pizzi W.T., Perron W. Crime victims in German courtrooms: a comparative perspective on American problems // *Stanford Journal of International Law*. 1997. Vol. 32 121 p.

53. *Germans as Victims in the Literary Fiction of the Berlin Republic (Studies in German Literature Linguistics and Culture)* Paperback – December 1, 2012 268/178 p.

54. Lietuvos Respublikos. Baudziamojo proceso kodeksas. Vilnius, 2002 418 p.

55. Rautenberg E.C. Public prosecutor's office and separation of powers. A plea for assigning the public prosecutor to the judiciary // *New Justice*. 2003 № 4 87-93. [Электронный ресурс] [haben.de/de/gewaltenteilung-legislative-exekutive-judikative](http://www.habens.de/de/gewaltenteilung-legislative-exekutive-judikative) (дата обращения: 01.05.2021).

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