

Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Факультет юридический
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.03.04. «Государственное и муниципальное
управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном и муниципальном
управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:
к.ю.н., доцент Березовский Д.В.



(подпись)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ УЧАСТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ
(НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)»


Выполнил:

Лавров Е.Ю., гр. ГМУ-41



Научный руководитель:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.



Оценка: удовлетворительно

Самара

Оглавление

Введение.....	3
1. Общая характеристика законодательного процесса в России.....	7
1.1. Понятие и значение законодательного процесса в России.....	7
1.2. Правовое регулирование законодательного процесса.....	13
1.3 Стадии законодательного процесса в Российской Федерации.....	26
2. Особенности участия государственных органов в законодательном процессе на примере Самарской области	32
2.1. Полномочия Администрации Губернатора в законодательном процессе.....	32
2.2.Взаимодействие государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления в законотворческом процессе.....	39
2.3. Участие государственных органов в рассмотрении законопроектов.....	43
Заключение.....	51
Список использованной литературы	54

Введение

Актуальность темы исследования. В настоящее время Россия испытывает жесткое давление со стороны ЕС, США и других стран. Введение антироссийских санкций направлены на ослабление российской экономики и для изменения позиции России по самым крупным и значимым международным вопросам. В связи со сложившейся ситуацией международного характера вокруг Российской Федерации - в России как никогда необходима четкая опора, и этой опорой является законодательная база внутри страны, ее правовая система, позволяющая эффективно обеспечивать правопорядок в обществе.

Предлагаемая тема как никогда, актуальна именно сегодня, когда перед государством стоит задача укрепления его правовой основы, повышения эффективности принимаемых нормативно-правовых актов. Некомпетентность, спешка законодателя, несоблюдение научных основ законопроектной работы могут негативно сказаться на всей правовой системе. Нестабильностью внутри страны могут воспользоваться другие государства, с целью установить свое влияние, что может привести к еще более негативным последствиям, таким как провокационные действия и протесты населения, создание митингов, подрыв авторитета законодательных органов, выражение недоверия к действующей власти и т.п.

Проводимые в России политические и экономические реформы потребовали интенсивного законотворчества, и становится, очевидно насколько важен сам процесс создания закона, выработка первоначального законопроекта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона адаптироваться в уже существующей правовой системе, экономические основы его существования и реальной возможности применения будущего закона на практике.

Самым значимым и важнейшим условием из совершенствования законодательства является владение системой определенных требований и навыков, специальных знаний и умений, которые предъявляются к процессу создания законов. Обязательные требования, предъявляемые при создании законов

вырабатывались веками многими государствами и могут концентрированно формулироваться в отрасли знания, которая называется законодательной техникой.

В свою очередь, Конституция РФ 1993 года только начинает демонстрировать заложенный в неё потенциал, все богатство вариантов и возможностей, предусмотренных ею. Конституционный Суд РФ в немалой степени способствовал упорядочиванию этого процесса, официально разрешая спорные вопросы, касающиеся пределов правомерности притязаний субъектов Российской Федерации и самостоятельности федеральных органов при осуществлении их полномочий. Федеральные власти, используя стабилизацию конституционно-правового поля, успешно нейтрализовали большую часть нарушений законодательства, совершенных в конце прошедшего столетия, и последовательно проводят широкомасштабные социальные преобразования, активно перераспределяя полномочия и финансово-экономические ресурсы между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. В значительной степени увеличился массив как федерального, так и регионального законодательства.

Эти события стали предпосылкой к решению ученых, практикующих политиков и государственных служащих поднять вопрос о повышении эффективности правового регулирования участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.

Традиционно исследователями проблемы отмечается низкий уровень активности законодательных органов субъектов федерации, сочетающийся с невысоким качеством законодательных предложений, внесение которых сопровождается отсутствием обратной связи между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и регионами. В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, как правило, отсутствуют положения, посвященные взаимодействию как с федеральным парламентом (на стадии обсуждения внесенного законопроекта), так и с аналогичными органами других субъектов Российской Федерации (на стадии подготовки и внесения законопроекта).

Данные проблемы, их недостаточная изученность и разработанность, а также существенная значимость для развития законодательного процесса в Российской Федерации и ее субъектах в частности поспособствовали выбору данной темы.

Степень разработанности проблемы. Над этой актуальной на сегодняшней день проблемой работали известные авторы книг и монографии. Свой вклад в исследование внесли Алексеев С.С., Бабий А.Н., Витрук Н.В., Матузов Н.И., Пиголкин А.С., Сенякин И.Н., Шерemet В.К., Бошно С. В., Сильченко Н.В., Кудрявцев В.Н., Туманов В.А. Т.Я. Хабриевой М.С. Тихомиров Ю.А, и другие выдающиеся люди, которые детально рассматривали явление «законодательного процесса».

Целью данной дипломной работы является исследование совершенствования механизмов участия государственных органов в законодательном процессе на примере Самарской области.

В ходе написания данной работы были поставлены и решены следующие задачи:

1. Охарактеризованы понятие и значение законодательного процесса в России.
2. Рассмотрено правовое регулирование законодательного процесса.
3. Изучены стадии законодательного процесса в Российской Федерации.
4. Охарактеризованы полномочия Администрации Губернатора в законодательном процессе.
5. Проанализировано взаимодействие государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления в законотворческом процессе.
6. Рассмотрено участие государственных органов в рассмотрении законопроектов.

Объект исследования - законотворческая деятельность субъектов законодательного процесса.

Предмет исследования - процедура возникновения, разработки, принятия и вступления в силу законов.

Методология и методы исследования. Общей методологической основой исследования является диалектический метод познания. Также применялись методы исследования систематизации, сравнения, обобщения, классификации.

Эмпирической основой исследования выступили разнообразные источники, центральное место среди которых занимает Конституция Российской Федерации 1993 года. Проведен анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, ряда федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, учредительных и законодательных акты Самарской области и др.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

В первой главе будет дана общая характеристика законодательного процесса в России.

Во второй главе работы будут проанализированы особенности участия государственных органов в законодательном процессе на примере Самарской области.

Практическая значимость заключается в том, что в дальнейшей перспективе работа может быть полезной для научно-практических разработок в области оценки деятельности органов власти.

Перейдем к рассмотрению основных положений работы.

1. Общая характеристика законодательного процесса в России

1.1. Понятие и значение законодательного процесса в России

Существование демократического государства в Российской Федерации является одной из приоритетных задач государственной политики. Построение такого государства не представляется возможным без существования правового базиса, который складывается из деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, а именно законодательного процесса. Законодательный процесс является основным элементом процесса правотворчества. Государство обязано не только принимать законы, но и совершенствовать механизмы их создания. Совершенствование законотворчества является одним из путей повышения эффективности всего механизма правового регулирования.

Каждый день законодательные органы Российской Федерации рассматривают и изучают законопроекты, анализируют возможность приспособления будущего закона в уже существующей правовой системе, реальность применения его на практике, и по итогам рассмотрения законопроекта принимают новый закон либо отклоняют его. Процесс законотворчества занимает большую часть времени работы парламента. Законодательный процесс тщательным образом регламентирован и строго формализован.

Законопроект - первоначальный текст, предлагаемого к принятию закона, вносимый на рассмотрение законодательных органов или на референдум. Проекты законов готовятся комиссиями законодательных органов, высшими исполнительными органами, специальными рабочими группами, создаваемыми президентом и правительством. Законодательную инициативу могут проявлять и общественные организации [43].

Закон - установленный государством свод обязательных правил и норм экономического и общественного поведения всех субъектов на территории данной страны, включающий перечень запретов и ограничений. Законы представлены в виде принимаемых законодательными органами государственной власти или президентом страны в установленном конституцией порядке нормативно-правовых актов (законов, указов), обладающих высшей юридической силой по отношению к другим нормативным документам (постановлениям, инструкциям, предписаниям, правилам.

Необходимо отметить, что после распада СССР наше государство претерпело масштабные преобразования. Российская Федерация, учитывая недостатки "социалистического строительства", взяла на плечи тяжелое бремя реформирования и взяла курс на гуманистический подход социальных отношений в обществе, и приоритетом в поставленных задачах устремилось на гарантированной безопасности личности, охране прав и свобод граждан и прочее. Реформы неизбежно затронули сам законодательный процесс, что подстегнуло к появлению нового подхода к созданию правовой системы, в котором законодателю было необходимо убрать недостатки, но при этом сохранить и продолжить дальнейшее развитие полезного опыта, накопленного годами.

Более того, законодатели при реформировании законодательного процесса подошли к вопросу юридически грамотно и профессионально, изучили и проанализировали зарубежный опыт, и по итогу создали надежную правовую систему, правовую базу, и тщательно, поэтапно проработали всю процедуру законотворческого процесса в Российской Федерации.

Основы законодательного процесса закреплены в Конституции Российской Федерации [1].

Согласно п.1 ст.15 Конституции Российской Федерации Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Исходя из вышеуказанного положения у всех участников законодательного процесса вытекает обязанность по соблюдению установленной Конституцией Российской Федерации процедуры законотворческого процесса.

Законодательный процесс урегулирован нормами конституционного права, а деятельность участников законодательного процесса осуществляется строго в определенной последовательности и направлена на разработку, принятию и введению в законную силу законодательных актов.

Компетентные органы анализируют социальные потребности и интересы общества, по результатам которого начинается период создания закона, регулирующего те или иные отношения. Этот процесс является сложным и многоступенчаты [17].

Итогом законотворчества, его продуктом, выступает результат – закон [21]. Однако, в действительности этот итог, не является окончательным, а лишь промежуточным, поскольку наступает действие этого закона в правовой системе. За действием закона на практике компетентные органы наблюдают и анализируют, поскольку зачастую нововведенному закону нужно длительное время, чтобы адаптироваться в существующей правовой системе, и даже случается, что на практике нововведенный закон не оправдывает возлагаемые на него ожидания.

Изучение закона на практике дает возможность определить его эффективность, что в свою очередь воздействует в порядке обратного процесса на законотворческий процесс. В процессе наблюдения закона на практике компетентные органы могут внести изменения, дополнения, повышающие эффективность существующего закона, что благотворно влияет на законотворческий процесс в целом, а если закон на практике оказался неэффективен - отменить, т.е. признать документ, утратившим законную силу, и уже обогатившись практическим опытом, создать с учетом прошлых ошибок полноценный закон.

Говоря о законодательном процессе, необходимо рассмотреть и законотворческий процесс, поскольку он является частью процесса правообразования. При создании законов используются два этих термина.

Правотворчество - это социально-государственная и общественная деятельность, в результате которой образуется, поддерживается и развивается система законодательных актов и других правовых норм. Частью правотворчества является собственно законодательная деятельность (законотворчество). Его следует рассматривать как более широкое понятие, поскольку, во - первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап - выявление потребности принятия закона и законодательная идея - не ограничен по времени и по кругу лиц. Между тем, законодательный процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее как по времени, так и по содержанию, поэтому они не могут отождествляться [39]. Законотворческий процесс основывается на принципах демократизма, законности, гуманизма, справедливости, научности, гласности, профессионализма, использования правового опыта, связи с практикой, своевременности [26].

Таким образом, законотворческий процесс является основой, началом законодательного процесса, и представляет собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене законов, основанную на анализе объективных социальных потребностей и интересов общества.

При принятии юридически грамотного закона, законодательство подразумевает под собой знание, как собственно он создается, формируется и развивается, в чем суть и значение законодательного процесса. При отсутствии подобного рода знаний законодательного процесса невозможно создать юридически грамотный закон, должным образом гарантирующий обеспечение социальных потребностей и интересов общества, а также правопорядка в обществе.

Случается, что законодателю в целях интересов государства и общества необходимо срочно принять ряд законов. При поставленной задаче ускоренного принятия реформ законодателю приходится поспешно охватывать существующие нормы в правовой системе, которые будут затрагивать и регулировать новые общественные отношения.

Проблема принятия скоростного закона, к сожалению, остается открытой, поскольку речь идет о качестве закона, наличие в нем «пробелов», что, как следствие ведет к нестабильности существующей правовой системы и ставит под угрозу правовую защищенность граждан.

Задача повышения качества принимаемых законов и эффективности законодательства является одним из приоритетов политического развития современной России. Именно качество законов определяет эффективность правоприменения и стабильность правовой системы страны.

Важнейшим инструментом обеспечения высокого качества законов является экспертиза законопроектов. Именно тщательное и всестороннее экспертное изучение законопроекта в рамках законотворческого процесса позволяет вовремя выявить все проблемы и противоречия, которые данный законопроект в себе заключает.

Экспертиза законопроекта - это публично-правовая деятельность лица (группы лиц), обладающего специальными знаниями, направленная на проведение исследования законопроекта или законодательного акта на предмет его соответствия объективным требованиям в определенной сфере общественных отношений, а также подготовка, оформление выводов и рекомендаций (заключений) по данному законопроекту или законодательному акту.

Таким образом, главным отличием экспертизы законопроектов от всех иных форм работы с ними является то, что экспертиза законопроектов проводится лицами, обладающими специальными знаниями в конкретной сфере.

Экспертиза сопровождает законопроект на всех стадиях его движения в рамках законодательного процесса, а также законотворческого процесса. В этом смысле следует рассматривать экспертизу законопроекта не как отдельную стадию законодательного процесса, а как «сквозное для правотворчества (в том числе) законодательного процесса направление активности».

Существует классификация видов экспертиз законопроектов в зависимости от ряда критериев:

1) по объекту – универсальные и специальные;

2) по субъекту – экспертизы законопроектов, проводимые субъектами законодательной инициативы, высшим законодательным органом, иными органами государственной власти (Счетной палатой, Прокуратурой), экспертными организациями и экспертами, аккредитованными в Министерстве юстиции России, учебными заведениями, научно-исследовательскими институтами, отдельными учеными, международными организациями;

3) по критерию обязательности проведения – обязательные и необязательные экспертизы законопроектов. К обязательным можно отнести правовую, лингвистическую, антикоррупционную, независимую антикоррупционную экспертизы законопроектов и др. Необязательными являются, например, педагогическая и социально-экономическая экспертизы законопроектов.

4) в зависимости от стадии законотворческого процесса – экспертизу законопроектов, проводимую на предварительной стадии – до внесения законопроекта в Государственную думу; экспертизу внесенных в Госдуму законопроектов – в комитетах и комиссиях ГД РФ; экспертизу законопроектов, принятых в 1-м, 2-м чтениях ГД РФ; экспертизу законопроекта в случае отклонения его Советом Федерации или президентом и создания, соответственно, согласительной или специальной комиссии; экспертизу принятых Государственной думой федеральных законов и одобренных федеральных конституционных законов

в Совете Федерации;

5) в зависимости от юридической силы экспертных заключений – экспертизы, экспертные заключения по результатам которых носят обязательный характер (правовая, лингвистическая экспертизы, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, проводимая прокуратурой) либо рекомендательный характер (общественная экспертиза, педагогическая экспертиза, независимая антикоррупционная экспертиза и т.д.).

Следует отметить, что многие виды экспертизы законопроектов, закрепленные в законодательстве, на нынешнем этапе невозможно отнести к той или иной категории экспертиз по той лишь причине, что нечетко или вовсе не определены в законодательстве субъекты, объекты ряда экспертиз, предмет, сроки проведения, юридическая сила экспертных заключений. Требуется систематизация российского законодательства в сфере регулирования института экспертизы и принятие единого федерального закона, который бы четко закрепил все существующие виды экспертиз законопроектов, их статус, принципы и условия проведения.

1.2. Правовое регулирование законодательного процесса

В динамичной правовой среде общества правотворчество занимает одно из основных мест, поскольку порождает право и формирует его. Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных факторов, обусловленных возникшей необходимостью в правовом регулировании конкретных общественных отношений. Процесс создания правовых норм подчинен определенным законом правилам, поэтому происходит на основе и в порядке, установленном Конституцией РФ и законами. Помимо порядка создания имеет место быть определенная техника, именуемая юридической, или законодательной, которая объединяет выработанные в правотворческом процессе требования, правила, с помощью которых происходит процесс издания нормативно правовых актов. Принцип законности заключается, с одной стороны, в ограниченном круге субъектов правотворчества и действия

данных органов в пределах своих полномочий, с другой. Правотворческий процесс осуществляется уполномоченными на то государственными органами в соответствии и в порядке, предусмотренном Конституцией РФ. В Российской Федерации «Федеральное собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации». [1, ст. 94]. Соответственно данному принципу нормативно правовой акт не должен противоречить конституции, федеральным законам, принципам и нормам международного права, так же органы государственной власти во исполнение принципа законности должны соблюдать Конституцию РФ и законы. Принцип демократизма заключается в возможности участия граждан страны в референдуме по наиболее важным вопросам государства для принятия нормативных правовых актов. В данном случае речь идет не только о вопросах федерального значения, в случае с Российской Федерацией, но и региональных и местного уровней референдума. Следующим аспектом данного принципа является обсуждение законопроектов средствами массовой информации, научной общественностью. Принцип профессионализма один из основных в правотворчестве, поскольку, данный процесс осуществляется профессионалами, так как данный вид государственной деятельности требует специальных знаний, навыков, умению. Это вызвано тем, что нормы права распространяются как на большие группы людей, а так и на все население страны, следовательно, должны отвечать высокому профессиональному уровню. Принцип научности прямо вытекает из предыдущего принципа и заключается в разработке научно обоснованной стратегии правотворчества в стране; определении наиболее важных общественных отношений и перспектив их развития; прогнозирование социальных последствий вступления в силу и адаптации новых нормативно правовых актов и норм. Кроме того, необходимо учитывать опыт и разработки отечественной и мировой науки и специалистов. «Гласность как принцип правотворчества означает открытость и прозрачность принятых уполномоченными на то органами нормативно правовых актов, которые в этой связи подлежат официальному опубликованию» (в Российской Федерации официальными публикаторами выступают «Российская

газета», «Собрание законодательства РФ») и обнародованию [5, с. 458]. Принцип системности заключается в том, что новые нормативно правовые акты должны составлять единое целое с действующей системой законодательства, не противоречить ей, избегать коллизий и решать их проблему, не допускать появления пробелов в праве, при этом нормативные акты должны использовать отраслевые средства регулирования общественных отношений. Вышеуказанные принципы в полной мере отражают характер и природу правотворчества. Однако необходимо выделить также и виды правотворчества. Выделяют различные виды правотворчества в зависимости от основания разделения.

В литературе выделяют множество стадий законодательного процесса. Воспримем следующую последовательность стадий:

1. Законодательная инициатива субъекта права законодательной инициативы;
2. Предварительное рассмотрение законопроекта Государственной Думой;
3. Обсуждение и принятие закона Государственной Думой;
4. Обсуждение и одобрение закона Советом Федерации;
5. Подписание закона главой государства и официальное опубликование закона.¹

В некоторых случаях наряду с основными стадиями в законодательном процессе могут присутствовать дополнительные, так называемые факультативные стадии. Следовательно, данная последовательность стадий носит общий характер и условна.

К факультативным стадиям относятся:

1. Повторное рассмотрение закона Государственной Думой после его отклонения Советом Федерации. Это преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов.

2. Повторное рассмотрение закона Государственной Думой и Советом Федерации после его отклонения Президентом Российской Федерации. Это преодоление разногласий, возникших между Президентом РФ и Государственной

Думой с Советом Федерации в связи с отклонением Президентом РФ принятых Государственной Думой и Советом Федерации законов.

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

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

Тем, не менее, это не означает, что простые граждане не вправе выступить с законодательной инициативой, хоть и такая возможность для граждан РФ юридически не закреплена. При таких обстоятельствах решение о допустимости выдвижения гражданами законодательной инициативы парламент будет решать самостоятельно.

Так, ст.33 Конституцией РФ закрепляется за гражданами Российской Федерации право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы.

Хотя, с большой вероятностью, подобным гражданам, выступившим с законодательной инициативой будет предложено внести предлагаемый законопроект, через своих народных представителей, то есть через депутатов. Интересно и то, что, как правило, такими гражданами выступают пенсионеры. Пожилые люди зачастую поднимают ряд важных социальных проблем и предлагают необходимыми на их взгляд пути решения.

Формально такой отказ правомерен, но если хорошенько вдуматься - Конституция РФ не запрещает обращаться гражданам с законодательной инициативой. А как говорится, все, что не запрещено законом - разрешено. Потому актуальны, предложения ученых о праве народной правотворческой инициативы [18].

Правотворчество государственных органов является основным видом

правотворчества и заключается в деятельности уполномоченных на то государственных органов власти, в результате которой формируется система законодательства. Данный вид правотворчества отличает то, что в нем участвуют почти все государственные органы, принимаемые нормативно правовые акты имеют разветвленную систему в виду особенности строения государственных органов, а также правовые акты имеют в этой связи различную юридическую силу. Правотворчество отдельных должностных лиц заключается в процессе принятия нормативных актов лицами, замещающими государственные должности, например, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, министры, а также другими должностными лицами. Следующий вид правотворчества — это правотворчество органов местного самоуправления, которое обладает своими характерными чертами. Во-первых, субъектами правотворчества выступают представительные и иные должностные лица местного самоуправления. Во-вторых, сфера регулирования общественных отношений ограничивается пределами муниципального образования. И, наконец, третьей особенностью является то, что данный вид правотворчества является по существу делегированным уполномоченными на то государственными органами органам местного самоуправления, выразившийся в наделении представительных органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований правом принимать нормативные правовые акты по вопросам местного значения.

Исходя из вышеуказанного, подготовить законопроект и направить его в Государственную Думу может любое физическое или юридическое лицо, что в свою очередь не подразумевает для парламента обязанности рассматривать данный законопроект.

Необходимо отметить, что в законодательном процессе участвуют, уполномоченные представители всех трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), при ведущей роли Государственной Думы Российской Федерации.

Регистрацию осуществляет Управление документационного обеспечения, там же заводится электронная регистрационная карта, где фиксируется вся

необходимая информация о законопроекте и о его прохождении в парламенте РФ. С момента регистрации законопроекта в Управлении документационного обеспечения Аппарата Государственной Думы начинается реализация данной стадии.

Однако, прежде всего, внесенный в Государственную Думу законопроект должен соответствовать всем требованиям, предъявляемым к подобному рода законопроектам.

В ст.105 Регламента Государственной Думы установлены необходимые условия для внесения законопроекта субъектом законодательной инициативы [10].

Необходимо отметить, что субъекту, выступившему с законодательной инициативой, при подачи законопроекта в Государственную Думу необходимо предоставить сведения, подтверждающие, что он является надлежащим субъектом права законодательной инициативы и что именно указанному субъекту, выступившему с законодательной инициативой, принадлежит право подачи предлагаемого законопроекта.

Соблюдение вышеуказанного требования, а также его значимость отражены в ст.108 Регламента Государственной Думы. В данной норме права предусмотрен отказ в принятии внесенного законопроекта по причине подачи его ненадлежащим субъектом права законодательной инициативы, а также право требования исправления допущенного процессуального нарушения.

Если представленный законопроект не соответствует требованиям - то Совет Государственной Думы возвращает его инициатору. В данном случае позиция Конституционного Суда РФ однозначна - такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу [4].

Тем не менее, у инициатора законопроекта остается право повторного внесения законопроекта в Государственную Думу, после устранения всех допущенных нарушений.

Законодательная инициатива - это очень важная и значимая функция у конституционно-уполномоченных субъектов по внесению законопроектов в парламент. Однако несправедливо, что Конституция Российской Федерации лишила этого правомочия Генерального прокурора, а также руководителей органов

всероссийских общественных организаций и т.д. Законотворчество является одним из ключевых видов правотворчества. Ему характерен ограниченный круг субъектов, законотворческий процесс осуществляется уполномоченными на то государственными органами, а именно законодательными органами государства, которых избирает народ государства и обладающие правом принимать от имени народа законы. Следующий признак прямо вытекает из предыдущего: круг субъектов законодательной инициативы ограничен. В Российской Федерации субъектами законодательной инициативы выступают, например, Президент РФ, члены палат парламента, Верховный и Конституционные суды. Предметом данного вида правотворчества являются федеральные конституционные, федеральные законы, законы РФ, которые составляют основу законодательной системы Российской Федерации. Процесс принятия законов имеет строго определенный законом порядок. Следующий вид правотворчества — подзаконное правотворчество, которое уступает по юридической силе законотворчеству, реализуется преимущественно органами исполнительной власти. «Подзаконное нормотворчество представляет собой деятельность государственных органов по принятию нормативных актов на основе и во исполнение законов». Предназначено для детализации законов, их конкретизации, решения вопросов, требующих оперативного реагирования. Особенности подзаконного правотворчества заключаются в широком круге субъектов правотворчества, нормотворческой инициативы, широком предмете регулирования общественных отношений, вторичном характере правотворчества по отношению к законам, упрощенной процедуре принятия актов. «Делегированное правотворчество относительно новый для России вид. Законы делегированного характера в Российской Федерации не принимались на федеральном уровне. Однако делегированным правотворчеством можно считать правотворчество органов местного самоуправления, так как данные органы не входят в систему органов государственной власти, но вправе принимать нормативные акты по вопросам местного значения» Это право делегировано им государством. Законодательный процесс представляет собой процесс принятия и вступления в силу нормативно правовых актов. Стадии законотворческого процесса

выделяются различными учеными, правоведами по-разному. В рамках данной работы мы приведем одну из классификаций. Стадии законотворческого процесса выделяют следующие: принятие решения о внесении изменений в действующую систему норм права; подготовка проекта нормативного правового акта; рассмотрение его правотворческим органом; обсуждение и согласование проекта с заинтересованными субъектами; принятие акта; опубликование акта. Несмотря на данную классификацию, большинство ученых, рассматривая законотворческий процесс, регулируемый Конституцией Российской Федерации, другими законами, выделяют пять основных стадии.

В Конституции Российской Федерации законодательный процесс регулируется, начиная со стадии осуществления законодательной инициативы. Таким образом, выделяют следующие стадии законодательного процесса:

- законодательной инициативы;
- рассмотрение законопроекта в Государственной Думе;
- принятие и одобрение законопроекта в Совете Федерации;
- подписание закона Президентом РФ;
- опубликование и вступление в силу.

При такой классификации в поле зрения не попадает предпроектная работа, которая играет важную роль в законотворчестве, но составляет подготовительную работу. Данная работа заключается в накоплении информации и выявлении потребности для создания правового акта, разработке идеи будущего законопроекта, в дальнейшем принимается решение о принятии нормативного правового акта, который проходит подготовку.

Стадия законодательной инициативы представляет собой право субъектов, указанных в ст. 104 Конституции РФ, выступить с законопроектом или законопредложением о необходимости принять, изменить или отменить закон.

Законопроект и законопредложение имеют ряд отличий: законопроект есть текст будущего закона со всеми необходимыми атрибутами — преамбулой, разделами, главами, формулировками статей и др., а законопредложение содержит лишь идею будущего закона. Наличие у субъекта права законодательной

инициативы означает, что представительный орган обязан рассмотреть внесенный законопроект и принять его для дальнейшей работы над ним или мотивировать свой отказ работать над данным законопроектом.

В Российской Федерации правом законодательной инициативы обладают:

- Президент Российской Федерации;
- Совет Федерации, члены Совета Федерации;
- депутаты Государственной Думы;
- Правительство Российской Федерации;
- Конституционный суд;
- Верховный суд;
- субъекты Федерации в лице их законодательных представительных органов.

Следующая стадия законодательного процесса предусматривает сложную процедуру рассмотрения законопроекта в государственной Думе. Работа на данном этапе предусматривает работу над законопроектом, как на пленарных заседаниях палат, так и в специальных комитетах или комиссиях.

Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе проходит в форме чтений, проходящих в три стадии (когда это необходимо). «На первом чтении при поступлении работа на данной стадии начинается с обсуждения парламентариями вопроса о целесообразности представленного законопроекта, насколько необходимо его рассмотрение. В ходе работы заслушивается доклад инициатора законопроекта, в результате чего депутаты оценивают основную его идею и делают замечания и предложения по усовершенствованию текста». По итогам первого чтения могут приниматься решения о его одобрении и продолжении работы над законопроектом в последующих чтениях, его отклонению или принятии законопроекта в первом чтении в окончательной редакции. Если законопроект считается принятым в первом чтении, то он передается для дальнейшей работы над ним в комитеты.

Во время второго чтения законопроект рассматривается в целом, а по существу и по статьям начинается с доклада ответственного представителя комитета, проводившего его доработку. На данном этапе обсуждаются предложения

депутатов и их групп по принципиальным вопросам, рассматриваются результаты работы комитета по этому законопроекту. Затем выступает инициатор законопроекта, а также могут выступать представители Президента РФ и Правительства РФ в парламенте. Если законопроект отклонен, то прекращается работа над ним, а в случае если не отклонен, то обсуждаются заранее внесенные поправки и разногласия. В случае серьезных разногласий по поправкам законопроект может быть возвращен на доработку в комитет. Принятый во втором чтении законопроект передается в комитет для окончательной и редакционной доработки.

Третье чтение заключается в принятии законопроекта. На данном этапе проходит голосование по законопроекту. На данной стадии законопроект может быть отклонен, если не набрал необходимого большинства голосов. Для федеральных конституционных и федеральных законов установлена разная квота голосов. Федеральный закон считается принятым, если за его принятие проголосовало более половины депутатов. Федеральный конституционный закон считается принятым в случае голосования за его принятие не менее двух третей депутатов Государственной Думы.

В случае отсутствия нарушений и соблюдения всех необходимых требований предъявляемых к законопроекту, то он направляется на рассмотрение в Государственную Думу, по истечении 14 дней со дня его представления. После этого Совет Государственной Думы назначает ответственный комитет, для рассмотрения поступившего законопроекта. Законопроект отправляется в компетентные органы для получения оценки, отзывов замечаний и предложений по нему и занимается подготовительной деятельностью для рассмотрения законопроекта в Государственной Думе.

Законодательно предусмотрена процедура участия субъектов РФ в разработке и принятии закона по вопросам совместного ведения, и согласования с ними проектов в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[2].

Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, если Дума в соответствии с действующим законодательством РФ не примет иного решения в отношении конкретного законопроекта.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении со всеми необходимыми к нему документами и материалами, представленными ответственным комитетом Государственной Думы направляются депутатам не позднее, чем за три дня до рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы.

В течение указанного срока, депутаты должны заблаговременно ознакомиться с законопроектом, получить необходимые консультации у специалистов, выработать позицию по данному вопросу.

В ходе первого чтения обсуждается общая концепция законопроекта, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальность, целесообразность и практическая значимость, а также рассматривает предложения об опубликовании при необходимости проекта для обсуждения.

Обсуждение законопроекта начинается с доклада его инициатора и содоклада представителя ответственного комитета, далее заслушиваются отзывы, предложения и замечания депутатов и депутатских групп, и иных лиц, приглашенных на заседание для участия в обсуждении.

В случае если инициатором законопроекта является президент РФ, Правительство, Совет Федерации или высший судебный орган, то с докладом выступает официальный представитель, назначенный в установленном порядке.

В соответствии с ч.6 ст.119 Регламента Государственной Думы, Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

Необходимо отметить, то, что вплоть до принятия Конституции 1993 года практическая деятельность вынесения законопроектов на всенародное обсуждение существовала достаточно обширно, несмотря на то носила формальный характер - поскольку в итоге не имели юридических последствий. Тем не менее, критические замечания и дополнения, сделанные в процессе подобных дискуссий, известным

образом учитывались при доработке законопроектов. Граждане и заинтересованные лица имели возможность в определенной мере отстаивать и защищать свои интересы в процессе обсуждения законопроектов.

Важно обратить внимание на то, что процесс одобрения закона в ранее принятой редакции имеет отличительные признаки от порядка рассмотрения законов, содержащегося в ст. 105 Конституции РФ. К отличительным признакам относятся:

1. Если Совет Федерации не рассматривал закон - то соответственно закон не может считаться одобренным Советом Федерации, то есть если вето Президента не было преодолено путем голосования.

2. Чтобы преодолеть вето главы государства необходимо квалифицированное большинство в обеих палатах.

3. При осуществлении данной процедуры недопустимо преодоление неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе.

4. При такой процедуре Президент РФ обязан подписать одобренный обеими палатами закон в течение 7 дней и обнародовать его.[34]

Под обнародованием закона понимается доведение информации о законе до населения через средства массовой информации, интернет, иные каналы.

Важно отметить, что в случае отклонения закона Президентом РФ он направляется в Государственную Думу для повторного рассмотрения с начала, и рассматривается закон Государственной Думой с той стадии, где произошло нарушение процедуры его рассмотрения.

Вето Президента может быть преодолено парламентом, что требует квалифицированного большинства каждой из палат при голосовании за закон в ранее принятой редакции.

В таком случае Президент обязан в течение 7 дней подписать и обнародовать принятый парламентом федеральный закон.

Конституционный Суд РФ подтвердил, что обязанность Президента РФ в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ подписать и обнародовать принятый

федеральный закон не препятствует главе государства обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности закона по порядку принятия [41].

Тем не менее, Конституционный Суд, к подобному рода вопросам относится крайне осторожно, в связи с чем, суд, предписал депутатам голосовать лично, однако не исключает возможности внесения в Регламент Государственной Думы изменений, допускающих передачу депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по исключительным обстоятельствам [9].

Указанное предписание законодатель выполнил, внося изменения в положения ст. 85 Регламента Государственной Думы [10].

Таким образом, в отношении таких законов Президент РФ не имеет права вето. Это правило распространяется и на законы, на которые вето Президента РФ преодолено парламентом.

Однако это не означает невозможности возвращения данного закона в парламент с просьбой рассмотрения спорных моментов (например, в случае противоречия положений ФКЗ федеральной Конституции). Президент в таком случае выступает как гарант Конституции Российской Федерации. Тем не менее, юридической силой вето такое обращение не обладает.

В данной ситуации окончательное решение принимает Конституционный Суд Российской Федерации.

Таким образом, тщательнейшим образом, анализируя все поэтапно пройденные стадии законодательного процесса можно отобразить схематично, в соответствии с действующей правовой системой, регламентирующей порядок принятия закона, следующим образом:

В связи с чем, необходимо отметить, что значение стадии подписания закона главой государства - заключается не только в том, чтобы президент выразил свое одобрение принимаемому закону, но и в том, чтобы он проследил, чтобы закон был принят в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Законотворчество является одним из видов правотворчества, во многом основополагающим в создании системы законодательства. В этой связи данная

правовая сфера нуждается в постоянном совершенствовании, так как существуют некоторые проблемы, связанных с изданием норм права.

В последнее время в практику правотворчества вошло внесение изменения в недавно принятый или уже измененный нормативно правовой акт через небольшой промежуток времени. Это говорит в первую очередь об уровне подготовки и степени работы над данным законопроектом на определенных стадиях.

Таким образом, правотворчество реализуется посредством своих видов, в данном случае речь идет о законотворчестве. Данные формы деятельности по созданию норм права следует развивать и в дальнейшем. Прежде всего, это должно выражаться в совершенствовании устоявшихся форм, законотворчества и подзаконное нормотворчества. А также в развитии и применении такого вида создания нормативно правовых актов, как делегированное правотворчество.

1.3. Стадии законодательного процесса в Российской Федерации

Становление правовой системы - это весьма долгий процесс, который происходит поэтапно, и по итогу каждого этапа должен быть создан нормативно-правовой акт.

Нормативно-правовой акт - это властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права (закон, кодекс, постановление, инструкция и др.) Нормативно-правовой акт является одним из основных источников права современного государства, преобладающей формой правового регулирования общественных отношений, и образует стройную систему, основанную на их юридической силе [23].

Таким образом, нормативно-правовой акт является завершающим звеном в законотворческой деятельности.

Следовательно, законодательный процесс состоит из последовательных стадий, по итогу которых в правовую систему законодательные органы вносят новый закон.

Необходимо отметить, что в правотворческий процесс не следует относить

организационные действия, содействующие непосредственной работе над нормативно-правовым актом.

Например, к правотворчеству не относится деятельность, совершаемая компетентными органами по учету, анализу и обобщению предложений о совершенствовании законодательства, организационные мероприятия по совершенствованию работы правотворческих органов и т.д.

Правотворчество - это деятельность, направленная на подготовку, издание, совершенствование или отмену правовых норм. Она имеет две основные формы: непосредственное правотворчество (референдум) и опосредованное правотворчество (государственное). А также деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию нормативных актов, совершаемая компетентными органами.

Правотворчество, как впрочем и любая другая процессуальная деятельность, представляет собой урегулированный законодательными нормами официально-установленный и строго регламентированный порядок, необходимый для осуществления юридически значимых действий, из которых возникают взаимосвязанные отношения.

Например, это отношения по поводу подготовки и принятия нормативного акта, т.е. соответствующие права и обязанности. Правом в данном случае является внесение законопроекта на рассмотрение в законодательном органе, а законодательный орган вправе рассмотреть этот законопроект и вынести по нему соответствующее решение и т.п. Обязанностью в данном случае является подготовка и обсуждение законопроекта.

Возникшие правоотношения носят государственно-правовой и административно-правовой характер.

К государственно-правовому характеру относится законодательная инициатива, предварительное рассмотрение законопроекта, принятие закона, подписание закона и обнародование и т.д.

Конституция РФ является самым главным источником российского парламентского права, который устанавливает основы законодательного процесса,

четко формулирует и определяется круг субъектов права законодательной инициативы. Более подробные положения и полномочия субъектов права законодательной инициативы изложены в соответствующих Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации.

Первая стадия законодательного процесса - законодательная инициатива - это конституционное правомочие уполномоченных субъектов по внесению законопроектов в парламент. По сути она сведена к внесению на рассмотрение Государственной Думой законопроекта.

Одним из важнейших факторов теоретического осмысления законодательного процесса является анализ его стадий, так как, по сути своей, они и составляют содержание понятия законодательного процесса. Законодательный процесс, как и другие виды процессов, представляет собой законодательно зафиксированные сменяющие друг друга этапы, касающиеся проекта законов, именуемые в научной литературе «способы реализации законодательной деятельности». Хотя очень сложно в соответствии с действующим законодательством конкретно определить момент окончания одной стадии и начало другой. Следует отметить, что в научной литературе существует ряд определений понятия стадии законодательного процесса. В частности А.А. Югов и К.А. Игишев «Под стадией законодательного процесса - пишут они, - понимается совокупность процессуальных действий, содействующих достижению определенного юридического результата». Но, как видится, в данном понятии авторы не уточняют, какой именно правовой результат имеют в виду. А.И. Абрамова характеризует стадии данного процесса как комплекс процессуальных действий, содействующих достижению юридического результата в деятельности парламентов по изданию законов.

Анализируя период законодательного процесса, С.С. Алексеев и Д.А. Ковачев под понятием «стадия» понимают совокупность процессуальных действий, реализуемых только парламентом, т.е. представление законопроекта высшим представительным органом для его обсуждения и принятия закона. Как видится, авторы отвергают и не относят к стадиям рассматриваемого процесса

законодательную инициативу, подписание и опубликование закона. Независимо от этого, подобным научным утверждениям надо отдать должное, так как во всех приведенных понятиях мы обнаруживаем отдельные положения предназначенные стадиями законодательного процесса. Таким образом, определяя понятие стадий законодательного процесса, необходимо дать краткий обзор классификации стадий законодательного процесса, который имеет важное научное и практическое значение. Регламентация стадий названного процесса дается, прежде всего, Конституцией страны. Анализ обобщения норм Конституции республики позволяет нам выделить четыре основные стадии законодательного процесса:

Законодательный орган не должен, да и не может рассматривать в качестве законопроектов предложения, поступающие от любых лиц. Поскольку в противном случае, появится очень огромное количество самых разных законопроектов от нелепых до действительно важных. И вместо рассмотрения существенных законопроектов законодательный орган вынужден был бы тратить время впустую. В связи с этим Конституция четко определила круг субъектов, которые наделяются законодательной инициативой, т.е. правом официального внесения законопроектов на суд депутатов. Этому праву соответствует обязанность законодательного органа обсудить вопрос о принятии полученных таким образом документов к рассмотрению.

В связи с чем, перечень субъектов права законодательной инициативы четко закреплен в ст.104 Конституции Российской Федерации. Схематично субъектов права законодательной инициативы можно отобразить следующим образом:

Субъекты права законодательной инициативы:

- Президент Российской Федерации,
- Совет Федерации,
- Члены Совета Федерации,
- Депутаты Государственной Думы,
- Правительство Российской Федерации,
- Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации,

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения.

В соответствии с п.2 ст.11 Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы и группой численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы могут вносить предложения о поправках к Конституции Российской Федерации и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.[3]

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

Роль и функции законодательных органов субъектов РФ определены в Конституции РФ и в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" [2]. Правоприменительная практика указанного Закона показала, что он нуждается в определенной корректировке [24].

Необходимо отметить, что законодательная инициатива не ограничена только такой формой, как внесение законопроекта. Существует еще одна форма законодательной инициативы - законодательное предложение.

В последнее время в юридической литературе зачастую можно встретить мнения, изложенные авторами, целиком опровергающие необходимость и смысл осуществления законодательной инициативы в форме законодательного предложения, не приводя при этом доказательной базы, обосновывающей состоятельность данного мнения, основывающийся лишь на доводе авторов о том,

что процедура внесения законодательного предложения в Государственную Думу слишком трудоемкая и тяжелая, в связи с чем, его дальнейшая реализация через чур затруднена - нельзя считать состоятельным.

Однако на практике внесение законопроекта все же является основным способом реализации права законодательной инициативы.

Согласно ст.104 Регламента Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД право законодательной инициативы осуществляется путем внесения в Государственную Думу:

1. Проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов;
2. законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории РФ актов законодательства Союза ССР;
3. поправок к законопроектам [9].

Рассмотрение и обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы проходит открыто и может освещаться в средствах массовой информации.

Итак, субъект права законодательной инициативы вносит законопроект в аппарат Государственной Думы, где он обязательно подлежит регистрации.

При принятии юридически грамотного закона, законодательство подразумевает под собой знание, как собственно он создается, формируется и развивается, в чем суть и значение законодательного процесса. При отсутствии подобного рода знаний законодательного процесса невозможно создать юридически грамотный закон, должным образом гарантирующий обеспечение социальных потребностей и интересов общества, а также правопорядка в обществе.

Случается, что законодателю в целях интересов государства и общества необходимо срочно принять ряд законов. При поставленной задаче ускоренного принятия реформ законодателю приходится поспешно охватывать существующие нормы в правовой системе, которые будут затрагивать и регулировать новые общественные отношения.

2. Особенности участия государственных органов в законодательном процессе на примере Самарской области

2.1. Полномочия Администрации Губернатора Самарской области в законодательном процессе

Администрация Губернатора Самарской области (далее – Администрация) является органом власти Самарской области, формируемым в соответствии с Уставом Самарской области для обеспечения деятельности Губернатора Самарской области (далее – Губернатора) как высшего должностного лица Самарской области и руководителя Правительства Самарской области.

Правовую основу деятельности Администрации составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Устав Самарской области, законы Самарской области, постановления и распоряжения Губернатора, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и Самарской области.

Администрация осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти и иными государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами.

Место нахождения Администрации: г. Самара, ул. Молодогвардейская, 210.

Администрация формируется в целях:

- обеспечения реализации полномочий Губернатора как высшего должностного лица Самарской области и руководителя Правительства Самарской области;
- осуществления контроля за исполнением решений Губернатора и Правительства Самарской области;
- подготовки предложений Губернатору по вопросам реализации государственной политики на территории Самарской области;
- обеспечения деятельности Губернатора по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами Российской Федерации и Самарской области;

- содействия Губернатору в обеспечении согласованного взаимодействия органов государственной власти и иных государственных органов;
- обеспечения реализации Губернатором иных возложенных на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными федеральными нормативными правовыми актами, Уставом Самарской области, законами Самарской области полномочий.

Администрация при реализации возложенных на нее функций:

взаимодействует с Самарской Губернской Думой, Правительством Самарской области, министерствами Самарской области, иными органами исполнительной власти и государственными органами Самарской области, федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, органами государственной власти иных субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями;

подготавливает предложения Губернатору по информированию граждан о деятельности Губернатора, Правительства Самарской области и иных органов исполнительной власти Самарской области;

подготавливает предложения Губернатору по вопросам реформирования государственной службы органов исполнительной власти Самарской области;

подготавливает предложения Губернатору по реализации государственной политики в области местного самоуправления;

осуществляет финансовое, материально-техническое, организационное и иное обеспечение лиц, замещающих государственные должности Самарской области, и государственных гражданских служащих Администрации и их социально-бытовое обслуживание, а также обеспечение деятельности Администрации, в том числе единого порядка документооборота в Администрации и комплектования архивного фонда.

Администрация Губернатора Самарской области является главным государственным органом на территории Самарской области. Территория Самарской области составляет 53 600 км². В области проживает около 3 193 514 человек. Субъектом государственного управления выступает администрация

Губернатора Самарской области. Многогранность функций администрации, разнообразие его связей с обществом определили разнонаправленность и разнохарактерность деятельности различных государственных органов, их подразделений и служащих, разную меру и разные способы их участия в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий и в конечном счёте соответствующую её структуру.

Именно администрация как орган власти составляет основу, «несущий стержень», организационной структуры государственного управления. В совокупности все подразделения представляют собой наиболее объёмную и сложную часть государственного аппарата, сосредоточивающую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного принуждения. Такое их положение объективно обусловлено тем, что они призваны оказывать непосредственные управляющие воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

Субъекты Российской Федерации осуществляют следующие полномочия в процессе подготовки федеральных законов в рамках федерального законодательного процесса:

- право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) (ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации);

- право представлять в Государственную Думу в 30-дневный срок отзыв на проект федерального закона в целях его согласования и дальнейшего принятия (пункт 2 статьи 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 184-ФЗ).

В соответствии со статьей 104 Регламента Государственной Думы от 22 января 1998 г.[10] право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу: проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов; законопроектов о внесении изменений в

действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР; поправок к законопроектам. Примечательно, что Регламент Государственной Думы от 25 марта 1994 г. более широко определял содержание данного института, поскольку в числе таких форм называл внесение помимо проектов законодательных актов также законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов, предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Практика работы Государственной Думы, а также законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации показала, что реализация указанных полномочий субъектов Российской Федерации является проблематичной и требует дальнейшей работы по ее совершенствованию. Так, необходимо отметить, что всего за период работы Государственной Думы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации было внесено почти 6500 законопроектов, из них стали федеральными законами от общего числа внесенных субъектами Российской Федерации: во 2-м созыве - 3,7%; в 3-м созыве - 3,9%; в 4-м созыве - 7,2%; в 5-м созыве - 9,5%; за 2,5 года работы Государственной Думы VI созыва - 8,1%.

По мнению авторов исследования "Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации", в числе ключевых причин низких показателей принятия проектов федеральных законов, внесенных субъектами Российской Федерации, - отсутствие общей консолидированной позиции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении внесенных ими законопроектов, а также зачастую недостаточно четкая проработанность и отсутствие надлежаще оформленного обоснования к тексту правового акта.

О.Б. Редькин приводит следующие основные проблемы реализации субъектами Российской Федерации права законодательной инициативы:

- 1) отстаивать региональные инициативы в Государственной Думе чрезвычайно сложно;
- 2) высокая доля отклоненных инициатив;
- 3) длительные сроки рассмотрения законодательных инициатив.

Более того, Н.В. Ильина отмечает следующее: "Судьба законодательных инициатив субъектов РФ, внесенных в Государственную Думу, далее уже фактически не зависит от субъекта РФ".

В этой связи большинство представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральных органов государственной власти высказывают предложения о необходимости принятия отдельного закона, который бы определил всю процедуру участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, четкие критерии возврата субъектам Российской Федерации проектов федеральных законов, не соответствующих законодательству Российской Федерации или критериям оценки юридической техники документов, и др.

Осложняет реализацию указанного права также то, что в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти о возможности их участия в федеральном законодательном процессе либо вообще не определяются, либо указываются довольно абстрактно.

Кроме того, реализовать полномочия субъектов Российской Федерации по их участию в федеральном законодательном процессе не позволяют отдельные недостатки правового регулирования.

В этой связи представляется целесообразным подробно рассмотреть порядок согласования проектов федеральных законов согласно ст. 26.4 Федерального закона N 184-ФЗ и внести свои предложения в рамках совершенствования данной процедуры. Так, с момента внесения в Государственную Думу проекты федеральных законов направляются в законодательные (представительные) и

высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для предоставления ими в Государственную Думу в 30-дневный срок отзывов на указанные законопроекты. Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти более чем 1/3 субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия (порядок формирования комиссии до сих пор законодательно не определен).

По нашему мнению, в случае если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти более чем 1/3 субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия проекта федерального закона, на данном этапе работа над ним должна быть прекращена. При этом создание согласительной комиссии в этом случае предлагается рассматривать как этап дальнейшей работы над законопроектом и формирования положительного мнения о нем у субъектов Российской Федерации. Если в ходе последующей согласительной процедуры (не ранее чем через 6 месяцев) большая часть субъектов Российской Федерации (не менее 2/3) поддержит данный законопроект, то его можно вносить на рассмотрение в Государственную Думу. В свою очередь, в целях практической реализации данного положения представляется необходимым все же формировать единое мнение органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Не достижение указанного единства, так же как и отсутствие решения по данному вопросу, предлагается воспринимать как отрицательный отзыв.

В случае если субъекты Российской Федерации вторично выскажутся против данного законопроекта, работа над ним должна быть прекращена. В свою очередь В.Н. Лысенко, основываясь на изучении опыта Федеративной Республики Германия, предлагает проекты федеральных законов вносить на рассмотрение не в Государственную Думу, а в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Совет Федерации), который дает отзыв не только с точки зрения необходимости, законности и четкости законопроекта, но и учитывает пожелания субъектов Российской Федерации. При этом, по мнению автора, если

Государственная Дума в первом чтении не учла этих рекомендаций, то должно следовать жесткое вето, а закон - возвращаться в первое чтение. Аналогичной точки зрения придерживается М.В. Прохоров, который отмечает, что реализация указанного положения позволит Совету Федерации стать более влиятельным органом власти [29].

Однако, на наш взгляд, предложенная схема имеет целью повышение статуса Совета Федерации как участника федерального законодательного процесса, а не увеличение участия субъектов Российской Федерации в подготовке и прохождении федеральных законов. Тем более что участия в указанном федеральном законодательном процессе Совет Федерации и так никто не лишал. В соответствии с частями 3, 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации принятые Государственной Думой федеральные законы подлежат в течение 5 дней передаче в Совет Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации [18].

Кроме того, представляется, что федеральному законодателю при разработке проектов федеральных законов следует активнее использовать позитивный опыт законотворчества субъектов Российской Федерации. Как отмечает М.М. Курманов, необходимо учитывать уже действующие законы субъектов Российской Федерации, которые показали свою эффективность (например, Законы Республики Татарстан по борьбе с коррупцией, по государственным закупкам и др.). К сожалению, в последнее время проекты федеральных законов зачастую разрабатываются без учета законодательства субъектов Российской Федерации.

В этом случае субъекты Российской Федерации следует воспринимать не как нарушителей федеральной законодательной гегемонии, а как "пионеров" в рамках развития общественных отношений, которые не стоят на месте, а постоянно развиваются. Более того, регулирование субъектами Российской Федерации перспективных общественных отношений позволит сформулировать даже наиболее общую и правильную норму права, что получит свое отражение в общем

законодательстве и станет правилом для всех, так как наличие просчетов в федеральном законодательстве может иметь катастрофические последствия.

Учитывая изложенное, думается, что принятие федерального закона, который бы установил процедуру участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, позволит определить их место и роль в федеральном законодательном процессе, а также закрепить гарантии самостоятельности и статуса.

2.2. Взаимодействие государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления в законотворческом процессе

В условиях реформирования институтов публичной власти развитие местного самоуправления является одной из первоочередных задач правовой политики Российского государства. Так, в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию в 2013 г. указывается на необходимость "уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах" [8].

Одним из факторов, оказывающих влияние на решение вышеназванной проблемы, является поиск оптимальной модели взаимодействия органов публичной власти государственного и муниципального уровней в субъектах Российской Федерации. Государственная политика в сфере местного самоуправления является важным компонентом жизнедеятельности общества и формирует соответствующий механизм социально ориентированной публичной власти.

Во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления необходимо учитывать два аспекта - социально-экономический и политико-правовой. В каждом регионе с учетом политических и экономических особенностей существует специфика выстраивания отношений между государственной и муниципальной властью, определения институциональной модели местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством. Безусловный

интерес представляет анализ организационно-правовых форм, используемых в целях совместного решения как государственных, так и местных задач в Самарской области.

Следует подчеркнуть, что правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в регионе осуществляется путем принятия отдельных нормативных правовых актов.

В ходе анализа содержания Основного Закона области было выявлено следующее: в Уставе Самарской области отсутствуют положения, закрепляющие базовые начала взаимодействия государственных и муниципальных органов, за исключением норм о том, что губернатор области, обеспечивая координацию деятельности органов исполнительной власти области в соответствии с законодательством Российской Федерации, может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти региона с органами местного самоуправления [16].

Рассмотрим отдельные формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в Самарской области.

Во-первых, осуществляется государственная поддержка местного самоуправления, направленная на оптимизацию существующей модели местной власти применительно к конкретным региональным условиям и на совершенствование территориальной основы местного самоуправления. Так, например, законами Самарской области определены способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, а также способы избрания глав муниципальных образований [15].

Необходимо учитывать, что передача ряда государственных полномочий органами местного самоуправления позволяет сэкономить средства, которые должны быть затрачены на создание соответствующих территориальных структурных подразделений государственных органов. Анализ отдельных законов Самарской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями свидетельствует о том, что содержание указанных законов в целом соответствует требованиям, изложенным в федеральном законодательстве. В то же время существует проблема, связанная с соблюдением

принципа своевременного финансирования исполнения отдельных государственных полномочий. Эта ситуация приводит к отвлечению соответствующих финансовых ресурсов из местных бюджетов от решения вопросов местного значения.

Также при Самарской областной Думе создан Совет представительных органов городских округов и муниципальных районов в Самарской области. Цель этого совещательного органа - обеспечение взаимодействия областной Думы с представительными органами муниципальных образований области в сфере нормотворческой деятельности и по вопросам местного самоуправления. Фактически создание указанной структуры способствует реализации принципа демократизма правотворчества, предполагающего привлечение "граждан к правотворческой деятельности (взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества и населением)" [46].

Основополагающее значение для выстраивания партнерских связей и взаимовыгодного сотрудничества двух уровней власти имеет развитие информационных отношений между муниципальными и государственными органами, заключающееся в первую очередь во взаимном информировании по вопросам, интересующим обе стороны.

Резюмируя сказанное, следует подчеркнуть, что взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти в Самарской области носит динамичный и многоаспектный характер.

Основой развития государственной поддержки развития местного самоуправления в регионе является использование программно-целевого метода, позволяющего перейти к системному подходу и сконцентрировать все имеющиеся ресурсы для координированного и поэтапного выполнения программных мероприятий в указанной сфере.

В то же время приходится констатировать, что в Самарской области не уделяется должного внимания проблеме правового просвещения населения в сфере местного самоуправления. Исследование состояния правовой культуры местного сообщества в отдельных муниципальных образованиях региона свидетельствует о ее

низком уровне [35]. В целях формирования системы правового просвещения граждан приоритетным направлением региональной правовой политики должны стать разработка и принятие целевой программы в указанной сфере.

Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Самарской области, как уже подчеркивалось, осуществляется путем принятия многочисленных нормативных правовых актов, что создает определенные сложности для правоприменителя. Одной из причин складывающейся ситуации является отсутствие концепции по формированию нормативно-правовой основы взаимодействия органов публичной власти различных уровней. Разработка концепции необходима для определения целей, задач, принципов и приоритетных направлений совершенствования и систематизации законодательства, регулирующего данный вид правоотношений.

И завершая анализ правового регулирования в данной сфере в целях оптимизации взаимодействия государственной и муниципальной власти в регионе с учетом значимости указанного вида правоотношений, видится необходимым включение в Устав Самарской области статьи, определяющей принципы и основные направления взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, обеспечение согласованности государственных (региональных) и местных интересов заключается в разработке механизмов сотрудничества субъектов государственной политики в сфере местного самоуправления и определения системы государственной поддержки местного самоуправления в регионе.

Обеспечение согласованности государственных и местных интересов заключается в разработке механизмов сотрудничества субъектов государственной политики в сфере местного самоуправления и определения системы государственной поддержки местного самоуправления в регионе.

Эффективность и связь с правоприменительной практикой являются неотъемлемым условием достижения цели правотворчества - действенного регулирования правоотношений. Принцип эффективности предполагает стремление

к максимальным результатам в правотворчестве при минимальных издержках, установление верных целей и избрание наиболее приемлемых средств. Эффективность правотворческого процесса невозможна без связи с правоприменительной практикой, благодаря которой возможно судить о качестве и эффективности принятых нормативных правовых актов, выявлять необходимость их изменения и отмены. Правотворческому органу необходимо ориентироваться в происходящих в обществе процессах, анализировать правоприменительную практику и находиться в контакте с правоприменителями.

2.3. Участие государственных органов в рассмотрении законопроектов

В современном российском государстве наблюдается необычайная активность правотворческой деятельности на всех без исключения уровнях. Создаются и подвергаются корректировке целые отрасли законодательства, в ранее принятые документы вносятся изменения и поправки, во исполнение норм федеральных законов принимаются региональные и местные нормативные правовые акты.

Правотворческие органы функционируют не только в соответствии с заранее утвержденными планами деятельности, но и вынуждены безотлагательно реагировать на изменяющиеся реалии. Сегодня решение какого-либо вопроса зачастую связывают только с принятием нормативного правового акта, вследствие чего каждый год появляется неоправданно большое количество законов и подзаконных правовых актов.

Подобная ситуация не может положительным образом сказываться на результатах правотворческой деятельности - принимаемых нормативных правовых актах. В этой связи актуальность приобретают вопросы обеспечения качества правотворчества и соблюдения порядка его осуществления.

Правотворчество не только корреспондирует, но и синонимично с понятием "правотворческий процесс". Как верно отмечает Н.А. Любимов, в юридической литературе существуют различные определения, раскрывающие понятие

"правотворческий процесс", однако все они являются остенсивными, т.е. направленными на перечисление той совокупности действий, которые осуществляет правотворческий орган при принятии правового акта. Именно в совокупности и последовательности действий (стадий) видится основная суть и значение правотворческого процесса.

Итак, правотворческий процесс - это совокупность процедур (правил, требований), а также соответствующих им правотворческих действий, связанных с разработкой, обсуждением, принятием и введением в действие нормативных правовых актов. Цели правотворчества достигаются в рамках правотворческого процесса, а непосредственно правотворческий процесс представляет собой форму выражения правотворчества.

Деятельность любых органов власти государства происходит в определенных процессуальных и процедурных формах, состоит из этапов, имеет границы и пределы. Разработанность и совершенство процедур позволяет реализовать принципы профессионального и научного управления обществом и, как следствие, эффективнее воздействовать на развитие общественных отношений со стороны государства [33].

Аналогичная закономерность имеет место при создании норм права. В отсутствие установленного и строго регламентированного порядка правотворчества и его реализации в жизнь нельзя качественно создавать и совершенствовать нормативные правовые акты. Игнорирование сформировавшегося определенного порядка, последовательности стадий правотворчества незамедлительно скажется на его эффективности и законности правотворческой деятельности.

Под стадией правотворческого процесса следует понимать организационно обособленный этап процедурных действий по формированию и закреплению воли государства, отдельный комплекс взаимосвязанных действий и процедур, направленный на создание нормативного правового акта. Традиционно выделяют четыре стадии правотворческого процесса: правотворческая инициатива; обсуждение проекта нормативного правового акта; принятие нормативного правового акта; обнародование нормативного правового акта.

Правотворческая инициатива предполагает право уполномоченных органов, организаций и лиц возбуждать перед правотворческим органом обязательный к рассмотрению вопрос об издании (изменении, отмене) нормативного правового акта. Реализуется инициатива посредством направления предложения или проекта нормативного правового акта с приложением необходимого экономического, социального и правового обоснования.

Зачастую правотворческой инициативе, как начальной стадии правотворческого процесса, не уделяется должного внимания либо рассмотрение происходит в отрыве от современных реалий правотворческого процесса России.

Вместе с тем в настоящее время имеется серьезная проблема наличия случайных, хаотичных идей проектов нормативных правовых актов, последствием которых является признание правотворческой инициативы необоснованной и нереализуемой. Особенно данный вопрос актуален для законотворчества федерального уровня. К примеру, депутаты Государственной Думы Российской Федерации предлагали ввести административную ответственность за курение за рулем, обязать платить налог на бездетность, лишать гражданства всех вышедших замуж за иностранцев россиянок и т.д. Создавая общественный резонанс вокруг своей деятельности, депутаты преследуют целью скорее привлечение внимания к собственной персоне, нежели реальное желание совершенствовать правовое регулирование тех или иных отношений.

Другим препятствием в эффективном правотворчестве является реализация недоработанных и популистских правотворческих инициатив: отмена зимнего времени в 2011 году, исключение клеветы из состава уголовно наказуемых деяний, переименование милиции в полицию и ряд других, впоследствии себя не оправдавших новелл [33].

Наличие определенного фильтра для подобных правотворческих инициатив и одновременное повышение качества аналитической работы участников правотворческого процесса позволили бы исключить излишние интеллектуальные, организационные и материальные затраты при вынужденном рассмотрении проектов документов правотворческими органами.

Вторая стадия правотворческого процесса - обсуждение проекта подготавливаемого документа - заключается в согласовании различных интересов, определении их оптимального сочетания и закреплении в содержании нормативного правового акта. Как правило, обсуждение документа осуществляется в комитетах правотворческого органа посредством получения заключений экспертов и консультантов, учета мнения общественности.

Представляется, что обсуждение проекта правового акта, а не следующая стадия - принятие документа, является ключевым и наиболее важным этапом правотворческого процесса. Качественная и комплексная работа в процессе обсуждения проекта нормативного правового акта позволяет обеспечить компромисс различных интересов, уменьшить количество документов с дефектами правовых норм.

Правотворчество имеет созидательный характер, который особенно проявляется тогда, когда на стадии обсуждения проделана работа по сбору теоретико-правовых и практических материалов, проведению исследований, анализу материально-финансового обеспечения, прогнозированию дальнейшего развития общественных отношений.

Следующая стадия - принятие нормативного правового акта - обладает определенной спецификой, которая обусловлена функциями и полномочиями конкретного субъекта правотворческой деятельности.

Принятие нормативного правового акта коллегиальным органом - зачастую продолжительная процедура, растянутая во времени, в отличие от принятия документа должностным лицом, формально сводящегося к его подписанию. Особенности принятия нормативного правового акта различными коллегиальными правотворческими органами определены соответствующими регламентами. К. Маркс отмечал, что "ту роль, которую в судах играет судопроизводство, в законодательных органах играет порядок и регламент". Нормы, регулирующие деятельность правотворческого органа по принятию нормативного правового акта, носят обязательный императивный характер для лиц, осуществляющих правотворческую деятельность [44].

Таким образом, принятие нормативного правового акта требует не только осмысления и оценки работы, проделанной на предыдущем этапе правотворческой деятельности, но и соблюдения сложного, пошагового процессуального алгоритма действий.

Нормативный правовой акт, пройдя процедуры рассмотрения и подписания, направляется для обнародования. Стадия обнародования (официального опубликования) является завершающим этапом правотворческого процесса. На стадии обнародования нормативного правового акта обеспечивается необходимый контакт между адресатом документа и правотворческим органом. Контакт не является прямым, он носит опосредованный характер, т.к. "адресат получает сообщение не непосредственно от адресанта, а через средства массовой информации, обязательному опубликованию в которых подлежат правовые акты".

Обнародование нормативного правового акта оканчивает сложный, поэтапный процесс создания документа и имеет ключевое значение с точки зрения укрепления законности и формирования единого правового пространства.

Исследуя юридическую природу правотворческого процесса, акцентируем внимание на принципах правотворчества. "В совокупности с понятиями, категориями и законами принципы составляют фундамент любой науки, в том числе и правовой. Формируя и устанавливая основные начала регулирования, правовые принципы создают базовые условия и способность давать верное направление пониманию духа и буквы закона как в правотворчестве, так и в правоприменении"

Убедительной представляется точка зрения А.Я. Сухарева и В.Е. Крутских, согласно которой "соблюдение принципов правотворчества помогает законодателю избегать законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц".

Современная юридическая наука уделяет большое внимание принципам правотворчества, в связи с чем учеными сформировано достаточное количество принципов правотворчества: принцип законности, принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип профессионализма, принцип научности, принцип

использования правового опыта, принцип связи с практикой, принцип гласности, принцип коллегиальности, принцип творческого характера, принцип системности, принцип плановости, принцип тщательности (скрупулезности) подготовки проектов, принцип технического совершенства принимаемых законов, принцип эффективности и некоторые другие. Указанные принципы в равной степени важны, обоснованны и верны. Однако отдельно хотелось бы остановиться на некоторых принципах, без соблюдения которых, по нашему мнению, правотворчество не сможет надлежащим образом и в полном объеме реализовываться.

В первую очередь это принцип законности, т.е. строгого соблюдения субъектами правотворчества в процессе подготовки, принятия и опубликования нормативно-правовых актов Конституции Российской Федерации и действующих законов. Работа над разрабатываемым документом должна происходить в рамках правовой процедуры и в пределах компетенции правотворческого органа. Вновь принимаемый правовой акт должен занимать свое место в иерархии действующих нормативных правовых актов, вносить в них изменения или согласовываться с ранее принятыми документами (подзаконные нормативные правовые акты - основываться на законах; региональное и муниципальное правотворчество - базироваться на правотворчестве федерального уровня) [33].

Демократизм правотворчества предполагает участие народа в процессе создания правовых актов. Отражение в действительности принцип может находить в виде разработки и принятия правовых норм представительными органами и всенародным голосованием (референдумом), а также посредством широкого привлечения граждан к правотворческой деятельности (взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества и населением).

Принцип верховенства общенациональных интересов подразумевает приоритет задач по обеспечению территориальной целостности государства, национальной безопасности, поддержанию законности и правопорядка на территории Российской Федерации, учет в первую очередь общесоциальных

интересов в процессе правотворчества с целью обеспечения благосостояния общества и его развития по пути прогресса.

При этом не является взаимоисключающим принцип учета интересов меньшинства, а именно использование в правотворческой деятельности мнения оппозиции, совместная работа по достижению консенсуса, недопустимость нарушения интересов отдельных социальных групп и объединений. Принцип схож с принципом приоритета прав и свобод человека, который подразумевает, что "государство существует для гражданина и права личности должны быть защищены от власти, переданной государству" [25].

Научность и профессионализм должны учитываться на всех этапах и уровнях правотворчества. Принципы взаимосвязаны и неотделимы, поскольку имеют единую сущность, а именно предполагают значительную роль научного сообщества в правотворческом процессе, разработку научных концепций правотворчества, проведение различных процедур в процессе подготовки проекта документа (изучение общественного мнения, проведение исследований, правовой и антикоррупционной экспертиз). В правотворчестве необходимо участвовать профессионалам, обладающим теоретическим и практическим правосознанием, имеющим высокую степень правовой культуры, образованности и грамотности, т.е. качественными характеристиками, способными обеспечить достаточный уровень юридической техники принимаемых нормативных правовых актов.

Безусловно, на качестве принимаемых законов и подзаконных правовых актов сказывается системность правотворчества, что определяет плановый, целенаправленный характер правотворчества, его непротиворечивость и взаимосвязь различных стадий и этапов. В современных условиях развития России с целью достижения заранее определенных целей планирование правотворческого процесса имеет важное значение в силу необходимости концентрации усилий на приоритетных законодательных работах.

Планирование дает возможность избежать непродуманного правотворчества, устранить дублирование и рассредоточить усилия с учетом согласования планов работы государственных органов разного типа и разного уровня, ликвидировать

поспешность в правотворческой деятельности, создать условия для подготовки документов высокого качества, провести подготовительные мероприятия, включая консультирование с ведущими учебными и научными учреждениями, учесть их планы научно-исследовательской работы.

Эффективность и связь с правоприменительной практикой являются неотъемлемым условием достижения цели правотворчества - действенного регулирования правоотношений. Принцип эффективности предполагает стремление к максимальным результатам в правотворчестве при минимальных издержках, установление верных целей и избрание наиболее приемлемых средств. Эффективность правотворческого процесса невозможна без связи с правоприменительной практикой, благодаря которой возможно судить о качестве и эффективности принятых нормативных правовых актов, выявлять необходимость их изменения и отмены. Правотворческому органу необходимо ориентироваться в происходящих в обществе процессах, анализировать правоприменительную практику и находиться в контакте с правоприменителями.

Таким образом, в настоящее время качественное правотворчество предполагает точное следование порядку его осуществления и соблюдение основополагающих принципов, что позволит обеспечить устойчивость и функционирование данного института государственной власти вне зависимости от складывающихся условий и обстоятельств.

Заключение

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

Итогом законотворчества, его продуктом, выступает результат - закон. Однако, в действительности этот итог, не является окончательным, а лишь промежуточным, поскольку наступает действие этого закона в правовой системе. За действием закона на практике компетентные органы наблюдают и анализируют, поскольку зачастую нововведенному закону нужно длительное время, чтобы адаптироваться в существующей правовой системе, и даже случается, что на практике нововведенный закон не оправдывает возлагаемые на него ожидания.

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

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

Тем, не менее, это не означает, что простые граждане не вправе выступить с законодательной инициативой, хоть и такая возможность для граждан РФ юридически не закреплена. При таких обстоятельствах решение о допустимости выдвижения гражданами законодательной инициативы парламент будет решать самостоятельно.

Законотворческий процесс является основой, началом законодательного процесса, и представляет собой особую форму государственной деятельности по

созданию, изменению и отмене законов, основанную на анализе объективных социальных потребностей и интересов общества.

В настоящем исследовании были рассмотрены отдельные формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в Самарской области.

Во-первых, осуществляется государственная поддержка местного самоуправления, направленная на оптимизацию существующей модели местной власти применительно к конкретным региональным условиям и на совершенствование территориальной основы местного самоуправления. Так, например, законами Самарской области определены способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, а также способы избрания глав муниципальных образований .

Необходимо учитывать, что передача ряда государственных полномочий органами местного самоуправления позволяет сэкономить средства, которые должны быть затрачены на создание соответствующих территориальных структурных подразделений государственных органов.

Основополагающее значение для выстраивания партнерских связей и взаимовыгодного сотрудничества двух уровней власти имеет развитие информационных отношений между муниципальными и государственными органами, заключающееся в первую очередь во взаимном информировании по вопросам, интересующим обе стороны.

Основой развития государственной поддержки развития местного самоуправления в регионе является использование программно-целевого метода, позволяющего перейти к системному подходу и сконцентрировать все имеющиеся ресурсы для координированного и поэтапного выполнения программных мероприятий в указанной сфере.

В то же время приходится констатировать, что в Самарской области не уделяется должного внимания проблеме правового просвещения населения в сфере местного самоуправления. Исследование состояния правовой культуры местного сообщества в отдельных муниципальных образованиях региона свидетельствует о ее

низком уровне . В целях формирования системы правового просвещения граждан приоритетным направлением региональной правовой политики должны стать разработка и принятие целевой программы в указанной сфере.

И завершая анализ правового регулирования в данной сфере в целях оптимизации взаимодействия государственной и муниципальной власти в регионе с учетом значимости указанного вида правоотношений, видится необходимым включение в Устав Самарской области статьи, определяющей принципы и основные направления взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Учитывая изложенное в исследовании, думается, что принятие федерального закона, который бы установил процедуру участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, позволит определить их место и роль в федеральном законодательном процессе, а также закрепить гарантии самостоятельности и статуса.

Обеспечение согласованности государственных и местных интересов заключается в разработке механизмов сотрудничества субъектов государственной политики в сфере местного самоуправления и определения системы государственной поддержки местного самоуправления в регионе.

Достижение высокой эффективности правотворческого процесса невозможно без связи с правоприменительной практикой, благодаря которой возможно судить о качестве и эффективности принятых нормативных правовых актов, выявлять необходимость их изменения и отмены. Правотворческому органу необходимо ориентироваться в происходящих в обществе процессах, анализировать правоприменительную практику и находиться в контакте с правоприменителями.

Таким образом, в настоящее время качественное правотворчество предполагает точное следование порядку его осуществления и соблюдение основополагающих принципов, что позволит обеспечить устойчивость и функционирование данного института государственной власти вне зависимости от складывающихся условий и обстоятельств.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.07.2015) // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

3. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 03.11.2015, с изм. от 14.12.2015) // «Собрание законодательства РФ», 12.07.1999, № 28, ст. 3466.

4. «О Правительстве Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 23.05.2015 // «Собрание законодательства РФ», 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

5. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012) // «Собрание законодательства РФ», 20.06.1994, № 8, ст. 801.

6. «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2014.

7. «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в целях усиления контроля за соблюдением законодательства о

противодействию коррупции»: Указ Президента Российской Федерации от 19 сентября 2017 года № 431 // СПС Консультант Плюс.

8. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // СПС «КонсультантПлюс».

9. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 16.06.2015) // "Собрание законодательства РФ", 16.02.1998, № 7, ст. 801

10. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 16.06.2015)// «Собрание законодательства РФ», 16.02.1998, № 7, ст. 801

11. «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33 СФ // СПС «Консультант Плюс».

12. «О государственной гражданской службе Самарской области»: Закон Самарской области от 6 апреля 2005 года № 103-ГД // СПС «Консультант Плюс».

13. «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области»: Закон Самарской области от 9 февраля 2006 года № 1-ГД // СПС «Консультант Плюс».

14. «О муниципальной службе в Самарской области»: Закон Самарской области от 9 октября 2007 года № 96-ГД // СПС «Консультант Плюс».

15. «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области»: Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. N 24-ГД // «Консультант Плюс».

16. Устав (Основной Закон) Самарской области: Закон Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД // Официальный сайт Правительства Самарской области. - URL: <http://www.samregion.ru/documents/rules>. (дата обращения 17.06.2018)

Литература

17. Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законоотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 2015. № 1. - С. 6 - 28.
18. Авакьян С.А. Общественный фактор в законоотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. - С. 9 - 10.
19. Антонова Н.А. Конституционное право России: учебное пособие / Н.А. Антонова, Т.В. Кувырченкова, Е.А. Рязанова. - М.: НОУ ВПО «МПСУ» Воронеж: МОДЭК, 2014. - С. 118.
20. Арбузкин А.М. Законодательная инициатива: ожидания, результаты и перспективы / А.М. Арбузкин, И.П. Кененова, Т.К. Ковалева, А.А. Троицкая // Конституционное и муниципальное право. 2014. №1.
21. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: Издательская группа НОРМА- ИНФРА-М, 2014. - С. 291
22. Безруков А.В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 10. С. 16.
23. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Второе издание, переработанное и дополненное. - М.: книжный мир, 2017. - 440 с.
24. Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ - институциональный компонент парламентаризма (Буринова Л.Д.) ("Государственная власть и местное самоуправление", 2014, N 1) // Доступ из информационно-правового портала «КонсультантПлюс».
25. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2016;
26. Законоотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2016;
27. Захаров В.В. Указ. соч. С. 138 - 140; Лукьянова Е.А. Конституция в

судебном переплете // Законодательство. 2016. N 12. С. 49 – 50

28. Иванов С.А. Основные аспекты соотношения закона и подзаконного акта нормативного правового акта // Государство и право. 2004 №8.

29. Исаков В.Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал рос. Права. 2016. № 3. С.22-41;

23. Комментарий к Конституции Российской Федерации" (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (Бархатова Е.Ю.) ("Прспект", 2015);

24. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (постатейный) (Григорьева Е.А.) (под ред. Н.И. Воробьева) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014);

25. Конституционное право России : учебник для бакалавриата / Л. А. Нудненко. -М. : Издательство Юрайт, 2011. - 581 с. - Серия: Бакалавр 2013 г.

26. Конституционное право России: Учебное пособие" (3-е издание, переработанное и дополненное) (Безруков А.В.) ("Юстицинформ", 2015) // Доступ из информационно-правового портала «КонсультантПлюс».

27. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий" (постатейный) (2-е издание, измененное и дополненное) (рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев) (науч. ред. Ю.И. Скуратов) ("Статут", 2013) // СПС «КонсультантПлюс»

28. Кострицкая М.В. Экспертная законопроектная деятельность: Теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015. С. 18.

29. Курманов М.М. Взаимоотношения законодательного органа субъекта РФ и Правительства РФ в федеральном законотворческом процессе // Право и государство: теория и практика. 2016. № 3 (27). С. 2.

30. Курманов М.М. Приняты изменения в Федеральный закон. Что "приобрели" законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации // Юрист. 2014. № 11. С. 2 - 7.

31. Лебедев В.А. Законодательная инициатива - стадия законодательного процесса в РФ: Монография / В.А. Лебедев, Н.В. Ройзман. Челябинск, 2015г.

32. Леоненко Н. Т.. Законодательная техника : учеб. пособие / Н. Т.

Леоненко ; РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. — 276 с. 2015

33. Муравьев А.А. Развитие системы регионального управления Российским федеративным государством. М.: ОАЗИС-Дизайн, 2015. С. 173.

34. Несменова С.Э. Федеральное Собрание и Конституционный Суд: вопросы соотношения и взаимодействия // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2016. С. 228 - 235.

35. Остапец О.Г. Пути повышения правовой культуры населения муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 8. С. 16 - 17.

36. Павлушкин А.В. Основные направления регламентации взаимодействия федеральных органов власти и законодательных органов субъектов РФ // Федерализм. 2013. № 3. С. 39 - 54.

37. Парламентское право и парламентские процедуры в России: Учебное пособие" (2-е издание, переработанное и дополненное) (Безруков А.В.) ("Юстицинформ", 2015) // Доступ из информационно-правового портала «КонсультантПлюс».

38. Парламентское право России: Учебное пособие/под. ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - М.: Юристъ, 2016. - 95.

39. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2013. С. 72 - 73.

40. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти (Ганичева Е.С.) ("Журнал российского права", 2014, № 11) // Доступ из информационно-правового портала «КонсультантПлюс».

41. Пунтус С.А. Проверка конституционности законов по запросам судов Конституционным Судом Российской Федерации. Красноярск, 2014. С. 52 - 53.

42. Раздымалина Н.И., Палеха Р.Р., Павлова Е.В. Теория государства и права: практикум для студентов очной и заочной форм обучения. Центральный филиал ФГБОУВПО «РАП», 2017. - 293 с.

43. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный

экономический словарь" (ИНФРА-М, 2014)

44. Студеникина М.С. Вступление федерального закона в силу: правовое регулирование и практика // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 12.

45. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2013. С. 55.

46. Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 37

47. Ширшиков В. В. Государственные решения в системе законодательной власти Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 1. С. 15–19.

48. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Омега-Л, 2006. — 608 с.

49. Клочков В. В. Теория государства и права: курс лекций, 2006 г. — 68 с