На правах рукописи

КИРЕЕВ
Иван Иванович

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ Г. МОСКВЫ)

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
Диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена и рекомендована к защите на кафедре конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель	**Владимир Михайлович Платонов** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политических наук Российского университета дружбы народов
Официальные оппоненты	**Сурен Адибекович Авакьян** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, заслуженный деятель науки Российской Федерации
	Анатолий Яковлевич Слива кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке
Ведущая организация	**Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)**

Защита состоится 22 мая в 18.00 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. № 347 «Зал заседаний Ученого совета».

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «____» апреля 2013 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «17» апреля 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В соответствии со ст. 1 Конституции Российская Федерация является демократическим правовым федеративным государством с республиканской формой правления, что определило вектор развития федеративных отношений в части формирования законодательства субъектов Российской Федерации.

Федерализм как принцип государственного устройства является фактором, обусловливающим двухуровневое законодательство – законодательство федерации и законодательство субъектов, что, безусловно, возлагает на субъекты федерации особую ответственность за собственное законотворчество и принятие законов, направленных на эффективное регулирование общественных отношений на территории соответствующего региона, с учетом требований и федерального законодательства в том числе.

Федеративное устройство государства формирует особенную систему законодательства, отвечающую как интересам всего государства, так и интересам жителей отдельно взятого региона.

Однако региональное законотворчество обладает рядом специфических особенностей, выражающихся не столько в соответствии принимаемых актов национальным или историческим особенностям субъекта федерации, сколько в механизме и содержании законодательного процесса, который ранее уже являлся предметом научных исследований[1].

Тем не менее, особенности законодательного процесса, способствующие более эффективной реализации законотворческих инициатив, а также принятию действенных по своему содержанию законодательных актов (на примере г. Москвы), еще не являлись предметом научного исследования.

Стремительное развитие законодательства субъектов Российской Федерации и предъявляемые к нему требования на соответствие законодательству федеральному ставят перед законодательными (представительными) органами субъектов Российской

[1] См. например: Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000; Кумышева М.К. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов: проблемы систематизации и оптимизации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1998; Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 153; Сергевнин С.Л. Теоретические основы регионального законодательства: правовые и социально-политические аспекты: : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000; Бекетова С.М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ областей Центрального Чернозема: дис. … канд. юрид. наук. Воронеж. 1999.

Федерации сложные задачи, обусловленные обеспечением своевременного и эффективного правотворчества, отвечающего интересам и потребностям отдельно взятого субъекта Российской Федерации.

Таким образом, актуальность настоящего диссертационного исследования определяется возможностью совершенствования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации на основе анализа его особенностей, способствующих своевременному и обстоятельному рассмотрению общественно-значимых законодательных инициатив и их последующей реализации без утраты актуальности.

Степень научной разработанности проблемы. Важное значение для исследования обозначенных в диссертации вопросов сыграли научные разработки современных авторов, в том числе Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, М.Г. Анохина, Г.В. Атаманчука, И.А. Батаниной, Ю.С. Васютина, Н.А. Емельянова, Р.Х. Макуева, А.А. Мерцалова, В.В. Огневой, А.И. Попова, Е.С. Строева, И.А. Умновой и других, положивших начало современному пониманию отечественного конституционного федерализма как многофункционального института политической системы российского общества и государства, вставшего на путь демократического развития.

В числе авторов, посвятивших свои труды рассматриваемой проблематике, следует отметить: О.Ю. Аболина, А.С. Автономова, Р.У. Айбазова, С.Н. Бабурина, М.В. Баглая, А.В. Безрукова, С.Д. Валентея, М.В. Глигич-Золотарёву, В.В. Гошуляка, А.А.Захарова, Д.Л. Златопольского, В.В. Иванова, Л.М. Карапетяна, А.И. Кокотова, Б.С. Крылова, К.Т. Курашвили, Н.А. Михалеву, А.С. Пиголкина, В.И. Радченко, А.А. Сергеева, С.Л. Сергеевнина, С.С. Собянина, Ю.А. Тихомирова, М.Х. Фарукшина, А.Ф. Федорова, Т.Я. Хабриеву, С.Н. Чернова, В.Е. Чиркина, Е.В. Чурсину.

Также существенное значение для исследования оказали работы таких авторов, как К.С. Бельский, Л.Ф. Болтенкова, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Т.И. Геворкян, Д.А. Ковачев, В.О. Лучин, Ж.И. Овсепян, А.С. Саломаткин, Б.Н. Топорнин, Л.Е. Ховрина, М.А. Шафир, В.С. Шевцов, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев.

Объектом исследования является законодательный процесс в городе Москве как урегулированная нормативными актами деятельность Московской городской Думы, направленная на принятие, изменение, дополнение и отмену законов субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования являются политико-правовые основы развития федерализма в Российской Федерации и развития регионального законодательства, регулирующего законотворческую деятельность в субъектах Российской Федерации.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является выявление особенностей законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере г. Москвы), для последующего устранения необоснованных барьеров и препятствий в реализации законодательных инициатив, а также для усовершенствования деятельности органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации по осуществлению законодательного процесса.

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие задачи:

1. Проанализировать содержание и конституционно-правовую основу понятия «региональное законодательство» в Российской Федерации.

2. На основании анализа системы нормативных правовых актов в Российской Федерации охарактеризовать значение и место в ней региональных законодательных актов.

3. Выявить содержание и специфику регионального законодательного процесса (на примере г. Москвы).

4. Установить пробелы в правовом регулировании законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

5. Проанализировать статус Московской городской Думы и особенности его реализации в содержании регионального законодательного процесса.

6. Выявить специфику законодательного процесса в содержании Устава г. Москвы, а также разработать предложения по его совершенствованию.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что в нем впервые проводится комплексный анализ особенностей законодательного процесса в субъекте Российской Федерации на примере г. Москвы как города федерального значения. В исследовании анализируется специфика законодательного процесса в г. Москве, как основной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – Московской городской Думы. В работе теоретически обосновывается перспектива развития законодательства г. Москвы, регламентирующего законодательный процесс в субъекте Российской Федерации. Автором вносятся практические предложения по совершенствованию законодательного процесса в городе Москве, в частности с применением

информационных технологий, для привлечения общественности к участию в законотворчестве, с целью реализации демократических принципов государства. Автор также вносит предложение о разработке и принятии Закона г. Москвы «О законотворческой деятельности в городе Москве», который в своем содержании определял бы систему нормативных правовых актов г. Москвы, устанавливал бы систему и субординацию органов государственной власти города Москвы при осуществлении законотворческой деятельности, а в содержании отдельной главы подробно раскрывал специфику законодательного процесса в г. Москве.

На защиту выносятся следующие предложения и выводы, полученные в результате исследования, отражающие позицию автора по теоретическим и практическим проблемам:

1. Региональный закон представляет собой нормативный правовой акт, юридическая сила которого производна от Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном особом порядке или непосредственно путем прямого волеизъявления населения (на референдуме), образующий основу системы нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, определяющий природу подзаконных нормативных правовых актов субъекта и направленный на регулирование социально значимых общественных отношений, отвечающих интересам жителей субъекта Российской Федерации.

2. Существует необходимость обеспечения систематизации московского законодательства, регламентирующего вопросы правотворчества и законодательной деятельности в рамках единого законодательного акта, определяющего систему нормативных правовых актов г. Москвы, участников правотворческой и законодательной деятельности, а также процесс осуществления правотворческой и законодательной деятельности в г. Москве.

3. Статус Московской городской Думы определен в федеральных и региональных законодательных актах, но не имеет четкого закрепления в специальном Законе г. Москвы «О Московской городской Думе», в содержании которого следует раскрыть такие элементы правового статуса, как общие и специальные механизмы деятельности регионального законодательного органа, юридические гарантии и ответственность как самого органа, так и его депутатов, а также определить уровень эффективности законодательной работы органа на предмет уставно-политической ответственности органа перед избирателями.

4. Особенностью законодательного процесса в городе Москве является рассмотрение и принятие законов субъекта Российской Федерации, а также осуществление правового мониторинга, анализа существующего состояния регулирования общественных отношений и выявления проблем, подлежащих разрешению законодательными средствами однопалатным законодательным органом города федерального значения, являющегося столицей государства.

5. Правовая регламентация законодательного процесса в городе Москве выходит за рамки содержания Устава города Москвы и Регламента Московской городской Думы, и, следовательно, нуждается в логической систематизации всего нормативного массива, обеспечивающего законотворческую и законодательную деятельность в городе Москве.

6. Предложение о разработке и принятии Закона города Москвы «О законотворческой деятельности в городе Москве», который определял бы систему нормативных правовых актов города Москвы, устанавливал бы систему и субординацию органов государственной власти г. Москвы при осуществлении законотворческой деятельности, а в отдельной главе подробно раскрывал бы специфику законодательного процесса в г. Москве. Закон также должен предусматривать уставно-политическую ответственность субъектов законотворческой деятельности за принятые решения и возможность общественности обеспечивать контроль за законотворческой деятельностью. В результате принятия указанного закона прогнозируется унификация законодательных процедур, повышение качества законодательной деятельности, обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и общества в рамках правотворческой деятельности.

7. Предложение о внесении дополнений в Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 года «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» об обязательном размещении текста проекта закона г. Москвы на интернет-порталах Правительства г. Москвы и Московской городской Думы и обязательном последующем анализе и обработке замечаний по поводу законопроекта зарегистрированных пользователей, с требованием о предоставлении ответов, разъяснений и пояснений авторам замечаний, поправок и дополнений. Выявленные таким образом мнения должны быть учтены при рассмотрении законопроекта в Московской городской Думе.

8. Предложение о внесении дополнений в Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 г. «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы», а также постановление Московской городской Думы от 16 ноября 2005 г. № 320 «О Регламенте Московской городской Думы», предусматривающих возможность обеспечения постоянного интернет-мониторинга за обсуждением рассматриваемых Московской городской Думой законопроектов на всех стадиях законодательного процесса, с учетом возможности зарегистрированных пользователей обратиться к законодательному органу с целью обозначения социальной значимости вопросов, рассматриваемых в тексте проекта закона.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сделанные в ходе исследования выводы и рекомендации могут быть положены в основу дальнейшего решения проблемы качества и эффективности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. Диссертационное исследование может быть полезно при дальнейшей научной разработке вопросов правотворчества в Российской Федерации.

Анализ опыта организации региональной законодательной деятельности и выработка рекомендаций по ее совершенствованию имеют важное практическое значение не только для регионального законодательного процесса, но и для федерального.

Выводы и предложения, представленные в диссертационном исследовании, также могут быть использованы при формировании правовой базы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Апробация результатов исследования производилась на различных научно-практических конференциях и круглых столах, посвященных проблемам федерализма, в том числе: на конференции молодых ученых, аспирантов и соискателей: «Региональный законодательный процесс», (Москва, 2011 г.), круглом столе «Актуальные проблемы федерализма», Москва 2011 г., круглом столе «Актуальные проблемы развития федерализма в Российской Федерации» Москва 2011 г., семинаре «Региональный закон», Москва, 2011 г., научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и соискателей: «Проблемы реализации законодательной инициативы на региональном уровне», (Москва 2011 г.), круглом столе «Региональная законодательная власть: вопросы совершенствования», (Москва, 2012).

Структура диссертации определена содержанием темы. Она состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных правовых актов.

Основные выводы проведенного исследования представлены в диссертации по параграфам, а также в заключении.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цель, задачи, объект и предмет, обозначается методология и методика исследования, эмпирическая база и научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость полученных результатов исследования, содержатся сведения об их апробации и внедрении.

Первая глава «Понятие, конституционная основа и региональное правовое регулирование законодательного процесса субъекта Российской Федерации» содержит три параграфа, и в ней диссертант раскрывает теоретические основы конституционно- и уставно-правового регулирования законодательного процесса как на федеральном, так и на региональном уровне.

В первом параграфе первой главы «Понятие и конституционно-правовая основа законодательства субъектов Российской Федерации» исследуются положения Основного закона, определяющие содержание и сущность принципа разделения государственной власти на три ветви, и, закладывающие начало законодательной деятельности уполномоченного органа государственной власти, отвечающего интересам народовластия, профессиональному уровню и своевременности принимаемых государственно важных решений.

Автор обращает внимание на отсутствие в Конституции Российской Федерации конкретного упоминания регионального законодательного процесса, поскольку акцент делается на региональный уровень государственной власти и возможность принимать решения на уровне субъекта Российской Федерации в форме закона субъекта.

Однако в тексте Основного закона раскрываются лишь отдельные элементы законодательной деятельности, в то время как ее правовая природа, а также сущность, как федерального, так и регионального законодательного процесса находят свое непосредственное выражение только в специальных законодательных актах соответствующего уровня.

Анализ значительного количества теоретических источников подтвердил позицию автора о необходимости введения в содержание Основного закона понятий региональной законодательной деятельности и регионального законодательства,

которые, в свою очередь, отвечают принципам государства с федеративным устройством, определяя начала самостоятельности субъектов федерации в формировании собственного законодательства.

Автор предлагает его собственную, оригинальную трактовку понятия «регионального законодательства», как регламентированной Основным законом субъекта Российской Федерации деятельности уполномоченного органа, направленной на создание регионального закона.

Таким образом, раскрытие понятия регионального законодательства в тексте Конституции Российской Федерации существенно обогатило бы ее содержание как Основного закона государства с федеративным устройством.

Во втором параграфе первой главы «Система нормативных правовых актов Российской Федерации и место в ней региональных законов» рассматривается установленная система нормативных правовых актов в Российской Федерации, их иерархия, особенности, а также анализируется место регионального закона в указанной системе.

Определяя природу регионального закона, автор выявляет его отличительные особенности, основанные на федеративных началах государственного устройства.

Так, региональный закон в общей системе нормативных правовых актов, может быть принят по вопросам совместного или исключительного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Действие регионального закона пространственно определено внутри границ соответствующего субъекта Российской Федерации. И главное, это самостоятельность субъектов Федерации в разработке и принятии регионального закона.

Анализируя, таким образом, роль регионального закона в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, автор отводит ему системообразующее место в региональном правотворчестве, поскольку именно региональный закон (конституция или устав субъекта Российской Федерации, закон о внесении изменений в конституцию или устав субъекта Российской Федерации, закон субъекта Российской Федерации) определяют уникальность государственного управления на территории отдельно взятого субъекта Федерации при том, что общие требования определяются федеральным законодательством. Это отражается в уникальности Основного закона субъекта Федерации, в содержании которого региональный законодатель, обладая определенной свободой, выстраивает систему государственной власти и государственного управления, свойственную традициям, историческим особенностям,

а также интересам населения субъекта, несмотря на наличие ограничивающих требований федерального законодательства (в частности, Федерального закона от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Автор обоснованно полагает, что система нормативных правовых актов субъекта Федерации как логический элемент федеративной правовой системы должна гармонично соотноситься с федеральной и муниципальной системами нормативных правовых актов. Указанная гармонизация во многом зависит от того, на каких основополагающих принципах строится такое соотношение – на основании принципов конституционной или договорной федерации. Гармонизация системы нормативных правовых актов субъекта Федерации служит упорядочению нормативных правовых массивов и поддержанию федеративной правовой системы в состоянии функционального равновесия. Она позволяет обеспечить ту степень сбалансированности правовых актов, которая, в конечном счете, позволяет правовой системе функционировать и развиваться в разных направлениях.

Таким образом, по мнению автора, закон субъекта Федерации представляет собой связующее звено федерального, регионального и местного уровня, является производным от Конституции Российской Федерации и отвечает требованиям и интересам жителей соответствующего субъекта Федерации.

В третьем параграфе первой главы «Нормативно-правовое регулирование законодательного процесса г. Москвы» раскрываются основы организации законотворческой деятельности в г. Москве.

Как отмечает автор, правотворчество является основной и наиболее важной формой деятельности любого государства, объявляющего себя правовым. Отталкиваясь от потребностей общества и государства в целом, законодательный орган, уполномоченный на то населением, объективно рассматривает законодательные инициативы, придает им юридическую форму и принимает в рамках обсуждения тот или иной законопроект.

Однако определяющим фактором здесь остается взаимосвязь эффективности разрабатываемого и принимаемого законодательства и качества правовой регламентации законодательного процесса, его прозрачности, открытости для общественного мнения, его гибкости и стремления отвечать интересам общества.

Как свидетельствует практика, законодательный процесс в Российской Федерации преобразовался в закрытый институт разрешения государственных задач, не всегда отвечающих интересам общества либо не отвечающих интересам времени. От своевременности принятого справедливого решения на государственном уровне зависит его эффективная реализация, и, как следствие, поддержка со стороны населения.

Добиться эффективности законодательного процесса можно, в первую очередь, посредством подробной и доступной нормативно-правовой регламентации законотворческих процедур, начиная с определения пробела, требующего законодательного разрешения, и заканчивая подписанием текста закона уполномоченным лицом.

Проведенный автором анализ московского законодательства, регламентирующего законодательный процесс, позволил выявить отсутствие системности и разрозненность норм законодательных актов.

На основании проведенного анализа диссертант обоснованно делает вывод о необходимости обеспечения систематизации московского законодательства, регламентирующего вопросы правотворчества и законодательной деятельности в рамках единого законодательного акта, определяющего систему нормативных правовых актов г. Москвы, участников правотворческой и законодательной деятельности, а также процесс осуществления правотворческой и законодательной деятельности в г. Москве.

Во второй главе диссертационного исследования «Особенности механизма и содержания законодательного процесса в городе Москве» подробно раскрываются специфика организации законодательного процесса в г. Москве, субъектный состав законотворческой деятельности и особый правовой статус столичного законодательного органа – Московской городской Думы. Автором проводится анализ содержания Устава города Москвы и регламента Московской городской Думы как нормативно-правовой основы законодательного регионального процесса в г. Москве. Отдельное внимание уделяется исследованию перспектив развития законодательства г. Москвы, регламентирующего законодательный процесс.

В первом параграфе второй главы «Статус Московской городской Думы как законодательного органа субъекта Российской Федерации» раскрываются, в первую очередь, характерные особенности Московской городской Думы как органа государственной власти субъекта Российской Федерации и только потом проводится

исследование правового статуса Думы как уполномоченного органа, осуществляющего законодательную деятельность в г. Москве.

Автор обоснованно утверждает, что среди всей системы органов государственной власти именно органы законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации занимают особое место и обладают рядом специфических признаков, к которым можно отнести, к примеру: образование посредством всеобщих и прямых выборов, осуществление своей деятельности на коллегиальной основе, обладание исключительным правом принятия законов субъекта Российской Федерации.

Анализ положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» свидетельствует о необходимости соблюдения определенной зависимости количества избираемых депутатов представительного органа от численности зарегистрированных в Москве избирателей.

В действительности законодательная деятельность в многомиллионном мегаполисе осуществляется в настоящее время только 35 депутатами Московской городской Думы. Низкое число представителей является негативным элементом правотворческой деятельности, поскольку не может полноценно отвечать интересам большинства жителей города. Увеличение же количества депутатов Думы согласно последней редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не существенно исправит сложившуюся ситуацию.

К сожалению, специфика статуса Московской городской Думы в настоящее время так и не определена в содержании единого специального законодательного акта, такого как предлагает автор – Закона г. Москвы «О Московской городской Думе»

Во втором параграфе второй главы «Содержание Устава г. Москвы и Регламента городской Думы как нормативной основы законодательного процесса» раскрывается специфика правовой регламентации законодательной деятельности в г. Москве.

Анализ положений Устава г. Москвы и Регламента Московской городской Думы показали, что, несмотря на свой особый статус, в совокупности они не отвечают общей регламентации законодательной деятельности в г. Москве, поскольку, в

частности, значительное количество положений регламента имеет отсылочный характер.

Эффективность подобной регламентации законодательной деятельности стала предметом исследования автора в данном параграфе.

С одной стороны, Московская городская Дума давно зарекомендовала себя как профессиональный и эффективный орган в системе государственного управления столицей.

С другой стороны, в условиях отсутствия должной систематизации указанных выше актов сложно утверждать о логичности построения нормативной базы, регламентирующей законодательный процесс, состоящей минимум из четырех актов, обязательных для осуществления законодательной деятельности в г. Москве.

Так, в настоящее время деятельность столичного законодательного органа регламентирована Уставом города Москвы, Законом г. Москвы «О правовых актах города Москвы», Законом г. Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы», а также регламентом Московской городской Думы. Только во взаимосвязи указанных актов обеспечивается законодательная деятельность в г. Москве.

Автор делает вывод о том, что правовая регламентация законодательного процесса в г. Москве выходит за рамки содержания Устава города Москвы и Регламента Московской городской Думы, а, следовательно, нуждается в логической систематизации всего нормативного массива, обеспечивающего законотворческую и законодательную деятельность в г. Москве. Тем самым автор продолжает идею нормативно-правового регулирования деятельности Московской городской Думы на основании специального Закона г. Москвы «О Московской городской Думе», в котором следует подробно изложить аспекты законодательной деятельности в городе Москве, а также раскрыть такие элементы правового статуса, как общие и специальные механизмы деятельности регионального законодательного органа, юридические гарантии и ответственность как самого органа, так и его депутатов, а также определить уровень эффективности законодательной работы органа на предмет уставно-политической ответственности органа перед избирателями.

Третий параграф второй главы «Стадии и содержание законодательного процесса в г. Москве» посвящен детальному анализу общей системы законодательной деятельности, элементами которой являются последовательно

выстроенные этапы работы над текстом законопроекта и сопровождающих его документов.

Несмотря на то, что в правовой науке сложились различные мнения о возможном количестве стадий законодательного процесса, автор, отталкиваясь от содержания московского законодательства склонен считать, что существует семь ярко выраженных стадий законодательного процесса в г. Москве: инициирование проекта закона, разработка проекта закона, внесение проекта закона на рассмотрение уполномоченного органа, рассмотрение проекта закона, подписание либо повторное рассмотрение закона, опубликование закона и внесение изменений в закон.

Однако раскрытие стадий и их содержания в большей степени отражено только в Регламенте Московской городской Думы, акте подзаконного характера, в то время как, по мнению автора, законодательный процесс как наиболее значимая деятельность представительного органа государственной власти подлежит законодательному регулированию.

Проведенный ранее анализ московского законодательства, посвященного законодательной деятельности, свидетельствует об отсутствии специального закона, раскрывающего все наиболее важные аспекты и процедуры законотворчества.

Автор предлагает сконцентрировать усилия на разработке и принятии Закона г. Москвы «О законотворческой деятельности в городе Москве», который в своем содержании определял бы систему нормативных правовых актов г. Москвы, устанавливал бы систему и субординацию органов государственной власти г. Москвы при осуществлении законотворческой деятельности, а в отдельной главе подробно раскрывал специфику законодательного процесса в г. Москве.

Более того, по мнению автора, немаловажным является обязательное включение в закон главы, посвященной уставно-политической ответственности субъектов законотворческой деятельности за принятые решения и возможности общества обеспечивать контроль за законотворческой деятельностью.

По мнению автора, в результате принятия указанного закона прогнозируется унификация законодательных процедур, повышение качества законодательной деятельности, обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и общества в рамках правотворческой деятельности.

В **четвертом параграфе второй главы «Перспективы развития законодательства г. Москвы, регламентирующего законодательный процесс в**

субъекте Российской Федерации» автор уделяет особое внимание повышению качества современного законодательного процесса и как следствие законодательства в целом, поиску решений, направленных на преодоление пробелов законодательства и его дефектов.

Принципиальное значение, по мнению автора, имеет качество проводимого правового мониторинга действующего законодательства.

Отдельное внимание необходимо уделять общественному мнению при разработке и принятии законопроектов в г. Москве, поскольку законодательный процесс, следуя сложившейся практике, как на федеральном, так и на региональном уровне, процесс закрытый, информационно односторонний.

С учетом технического и информационного прогресса в г. Москве возможно существенное развитие законодательного процесса путем привлечения общественности к его осуществлению в рамках всемирной глобальной сети Интернет.

Так, автор обоснованно предлагает дополнить Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 г. «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» требованием об обязательном размещении текста проекта закона г. Москвы на интернет-порталах Правительства г. Москвы и Московской городской Думы и обязательном последующем анализе замечаний и пожеланий, оставленных зарегистрированными пользователями. Установленные таким образом в процентном соотношении мнения, должны быть учтены при рассмотрении законопроекта в Московской городской Думе.

При этом немаловажным остается открытость для общества законодательного процесса на любой стадии. Тем самым государство, провозглашающее себя правовым, обеспечит формирование заинтересованного и небезучастного гражданского общества.

В **заключении** подведены основные итоги и сформулированы выводы исследования, имеющие теоретическое и практическое значение.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ НАУЧНЫХ РАБОТАХ:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. *Киреев И.И.* 2012 Понятие и конституционно-правовая основа регионального законодательства субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 4(88). С. 24-29. 0,5 п.л.

Публикации в других изданиях:

2. *Киреев И.И. 2012* Содержание Устава г. Москвы и Регламента Московской городской Думы как нормативной основы законодательного регионального процесса // Право и жизнь. 170 (8). С. 33-51. 1 п.л.

3. *Киреев И.И. 2012* Нормативно-правовое регулирование законодательного процесса г. Москвы // Право и жизнь. 168(6). С. 103-123. 1 п.л.

Киреев Иван Иванович

«Особенности законодательного процесса в субъекте Российской Федерации (на примере г. Москвы)»

Диссертация представляет собой исследование правовых основ, содержания и особенностей законодательного процесса в субъекте Российской Федерации (на примере г. Москвы) и посвящена вопросам совершенствования законодательной деятельности, устранению необоснованных барьеров и препятствий в реализации правотворчества в Российской Федерации и ее субъектах, а также обеспечению полноценной деятельности органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации по осуществлению законодательного процесса.

Автором была подробно проанализирована деятельность субъектов законодательного процесса в г. Москве, что позволило сформулировать теоретические выводы и практические предложения, определяющие особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере г. Москвы), возможная реализация которых в других регионах страны позволит существенно повысить качество законодательной деятельности.

Kireev Ivan Ivanovich

«Features of legislative process in the subject of the Russian Federation (on an example of Moscow)»

The dissertation represents research of legal bases, the contents and features of legislative process in the subject of the Russian Federation (on an example of Moscow) and is devoted to questions of improvement of legislative activity, elimination of unreasonable barriers and obstacles in right creativity realization in the Russian Federation and its subjects, and also to ensuring high-grade activity of bodies of the legislative (representative) power of subjects of the Russian Federation on implementation of legislative process.

The author in detail analyzed activity of subjects of legislative process in the city of Moscow that allowed to formulate theoretical conclusions and the practical offers defining features of legislative process in subjects of the Russian Federation (on an example of Moscow) which possible realization in other regions of the country, will allow to increase quality of legislative activity essentially.