Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России

тема диссертации и автореферата по ВАК 12.00.01, доктор юридических наук Мазуренко, Андрей Петрович

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Мазуренко, Андрей Петрович

**Ученая cтепень:**

доктор юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Саратов

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.01

**Специальность:**

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

**Количество cтраниц:**

527

## Оглавление диссертации доктор юридических наук Мазуренко, Андрей Петрович

ВВЕДЕНИЕ.

Глава I. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ

ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ.

1.1. Правотворчество в России: необходимость модернизации.

1.2. Сущность и назначение правотворческой политики: концептуальный аспект.

1.3. Взаимодействие принципов правотворчества и правотворческой политики.

1.4. Система субъектов и участников правотворческой политики.

Глава II. ЦЕЛЕВАЯ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.

2.1. Соотношение целей и средств правотворческой политики.

2.2. Роль посланий законодательным органам власти и иных документов концептуального характера в формировании целей правотворческой политики.

2.3. Преодоление пробельности российского законодательства как одна из главных целей правотворческой политики.

2.4. Многообразие средств правотворческой политики.

2.5. Планирование и прогнозирование в системе средств правотворческой политики.

Глава III. ОСНОВАНИЯ КЛАССИФИКАЦИИ И УРОВНИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

3.1. Критерии классификации правотворческой политики.

3.2. Государственная правотворческая политика.

3.2.1. Федеральный уровень.

3.2.2. Региональный уровень.

3.3. Муниципальный уровень реализации правотворческой политики.

Глава IV. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ И ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ.

4.1. Правотворческая политика и современные информационные технологии в правотворчестве.

4.2. Правовой мониторинг как источник прогностической информации для формирования научно обоснованной правотворческой политики.

Глава V. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ.

5.1. Глобализация как фактор развития правотворчества и правотворческой политики.

5.2. Пути модернизации правотворчества в условиях глобализации: отечественный и зарубежный опыт.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России"

Актуальность темы исследования. Два десятилетия отечественных реформ сопровождаются коренными изменениями в праве. Практически заново сформированы все основные отрасли российского законодательства. На значительно более высокий уровень возведена роль закона как главного средства регулирования общественных отношений. Свое достойное место в механизме государства заняла представительная власть. Правотворчество в стране развивается невиданными темпами. Только на уровне федерального парламента принимается 300-400 законов ежегодно. Но, несмотря на эти весьма позитивные перемены, все явственнее стали заявлять о себе те проблемы, которые настоятельно требуют системной модернизации, выработки научно обоснованной стратегии и тактики в правотворческой сфере, использования новых инструментов для устранения многочисленных недостатков процесса правообразования.

По оценкам специалистов, сегодня каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки. Типичность таких недостатков как бессистемность правовых актов, их внутренняя противоречивость и излишняя многочисленность, обилие декларативных норм, не снабженных механизмом реализации, а также повторяемость подобных ошибок на протяжении многих лет говорят об их системном характере. Кроме того, законодатели так и не могут в полной мере синхронизировать федеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческого процесса.

В России до сих пор не утвердился системный, взвешенный подход к вопросам юридической стратегии и тактики, не стали нормой при проведении правовой реформы опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и квалифицированная оценка возможных последствий принимаемых решений. Законодательство во многом не успевает своевременно и адекватно регулировать уже фактически сложившиеся общественные отношения, стимулировать развитие новых, необходимых социальных связей.

Слишком недооценивается значение плановых начал в законопроектной работе1.

Это говорит о все еще низком качестве правотворческой деятельности, ее значительном отставании от экономических, социальных, политических и иных потребностей общества, о большом количестве ошибок и иных просчетов в правовом регулировании. Справиться с названными проблемами одноразовыми, эпизодическими действиями невозможно. Требуется соответствующее системное реагирование - правотворческая политика, которая отличается комплексным характером, соединяющим многие инструменты право-образования во взаимосвязанный механизм.

Такая политика есть путь к усовершенствованию и обновлению правотворчества, повышению его эффективности. Она требуется для выстраивания непротиворечивого, внутренне единого и последовательного правотворческого процесса, для внесения в него системности и юридической точности. В данном контексте весьма наглядно проявляет себя необходимость изучения особенностей, выявления сущности и разработки концептуальных основ правотворческой политики как важного фактора модернизации правотворчества в Российской Федерации.

Подобная модернизация является составной частью прогрессивного изменения всех областей жизнедеятельности российского общества, которое, по словам главы государства, только тогда может считаться современным, когда настроено на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократических институтов, представлений о будущем, оценок настоящего, на постепенные, но необратимые перемены в технологической, экономической, культурной областях, на неуклонное повышение качества жизни2. Поэтому современная правотворческая политика призвана воздействовать на базовые сферы общественных отноше

1 См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://www.council.gov.ru/journalsi7cat9/journal57/2010/number363.htrnl (дата обращения: 17.04.2011).

2 См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 2009 года // Парламентская газета. 2009. 12 ноября. ний путем постоянного обновления целей и инструментов правообразования, предупреждать негативные явления и тенденции, не забегая вместе с тем вперед там, где условия для правового вмешательства не созрели. В правовой политике, как нигде, важен прогноз, предвидение. Она должна обладать способностью диагностировать болевые точки жизни общества1 и своевременно на них реагировать.

Опыт ведущих стран показывает, что создание жизнеспособной правовой системы невозможно без опоры на социально ориентированную и сбалансированную правотворческую деятельность, в основе осуществления которой лежит эффективная правотворческая политика. В этой связи следует признать, что исследуемая в диссертации проблема самым непосредственным образом сопряжена с одним из магистральных направлений политико-правовой практики, без глубокой научной разработки которой ожидать каких-либо позитивных результатов в названной области не представляется возможным. Устойчивый и долговременный характер указанного направления, бесспорная теоретическая и практическая значимость исследований в данной сфере, необходимость концептуального закрепления механизма формирования и реализации правотворческой политики, как важного фактора модернизации правотворчества в современных российских условиях, определили выбор темы настоящей диссертации.

Степень научной разработанности темы. Вопросы законодательной политики затрагивались еще в начале XIX века в трудах основоположника юридического позитивизма Д. Остина. Однако в дальнейшем правотворческая (законодательная) политика отдельно не изучалась и фактически отождествлялась с политикой права (А.И. Ильин, Б.А. Кистяковский, Г.А. Ландау, С.А. Муромцев, П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий, Г.Ф. Шершене-вич и др.)

Одной из первых к исследованию современной правотворческой политики обратилась C.B. Поленина. Вслед за ней отдельные аспекты этой про

1 См.: Матузов Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI века // Правовая политика России: теория и практика / Под ред. Н.И. Матузова и A.B. Мапько. М., 2006. С. 33. блемы освещались в работах таких ученых как Ю.Г. Арзамасов, В.М. Баранов, И.А. Гдалевич, JI.B. Голоскоков, А.Д. Гуляков, M.JI. Давыдова, А.Б. Ди-дикин, В.А. Затонский, Т.А. Золотухина, И.А. Иванников, A.B. Ильин, Н.В. Исаков, В.Р. Калайчев, М.А. Костенко, А.Ю. Лаврик, A.B. Малько, Н.В. Мамитова, А.Ю. Мордовцев, А.И. Овчинников, М.Г1. Петров, О.Ю. Рыбаков, К.А. Струсь, В.В. Субочев, С.Ю. Суменков, Е.С. Селиванова, В.В. Трофимов, В.И. Шепелев, И.И. Шувалов, О.В. Яценко и др.

Несмотря на то, что проблемы правотворческой политики в современной России совсем недавно стали предметом научных изысканий, новизна и актуальность исследования указанных проблем налицо. Весомым вкладом в развитие ее доктрины стало издание сборников научных трудов по материалам всероссийского круглого стола «Правотворческая политика в современной России», организованного Саратовским филиалом Института государства и права РАН, Ассоциацией юридических вузов России и редакцией журнала «Правовая политика и правовая жизнь», состоявшегося 19 марта 2009 в г. Минеральные Воды на базе юридического факультета Северо-Кавказского филиала Московского гуманитарно-экономического института, а также по материалам научно-практического круглого стола журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» на тему: «Законотворческаяполитика в субъектах Российской Федерации», состоявшегося 3 сентября 2009 года в Законодательном Собрании Пензенской области.

В то же время по данной тематике испытывается явный недостаток монографических исследований. Преимущественное внимание российских ученых в последние годы было сосредоточено на анализе отдельных проблем правотворчества, законодательной техники, генезиса российского парламентаризма и т.п. Вопросы непосредственно правотворческой политики, главным образом, рассматривались в контексте исследования проблем современной российской правовой политики. Результаты этих исследований выявили целый ряд дискуссионных моментов, а порой и просто новых, еще не освоенных граней данного сложного феномена политико-правовой действительности. В контексте происходящих в стране и мире изменений, дальнейшего углубленного анализа требуют вопросы о сущности и целях правотворческой политики, ее социально-нравственных началах, о влиянии на процессы гуманизации права, укрепления законности и правопорядка, обеспечения прав и законных интересов личности, строительства демократического правового государства и т.д.

Теоретическую основу диссертации составили исследования советских и российских правоведов в области общей теории права, конституционного права, государственного и муниципального управления. В работе использованы труды зарубежных авторов, а также исследования в области философии права, социологии права, информационного, международного права, политологии и др. отраслей научного знания. Для настоящей диссертации особую ценность представляют работы, связывающие те или иные стороны правотворчества с правовой политикой, анализирующие отдельные аспекты такой политики.

Среди авторов, чьи труды были использованы в качестве теоретической основы исследования, необходимо назвать таких известных ученых как: С.С. Алексеев, Ю.Г. Арзамасов, В.К Бабаев, М.И. Байтин, В.М. Баранов, П.П. Баранов, И.Л. Бачило, И.А. Бобылев, А.Д. Бойков, Н.С. Бондарь, C.B. Бошно, Т.М. Бялкина, H.A. Власенко, O.A. Гаврилов, Д.Б. Горохов,

A.И. Демидов, С.Г. Дробязко, A.M. Дроздова, И.А. Дудко, Г. Еллинек,

B.Д. Зорькин, И.А. Иванников, A.B. Ильин, В.Б. Исаков, Н.В. Исаков, В.Т. Кабышев, В.П. Казимирчук, И.Ф. Казьмин, В.Н. Карташов, Т.В. Каша-нина, Д.А. Керимов, Д.А. Ковачев, И.Ю. Козлихин, Н.П. Колдаева, С.А. Комаров, А.И. Коробеев, А.П. Коробова, C.B. Корсакова, М.А. Костенко, A.B. Кочетков, В.Н. Кудрявцев, В.Л. Кулапов, П.М. Курдюк, Ю.Ю. Ветют-нев, H.H. Вопленко, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева, А.Б. Лисюткин, A.B. Лука-шева, Е.Г. Лукьянова, В.О. Лучин, A.B. Малько, Г.В. Мальцев, В.М. Манохин, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Н.В. Минюк, A.B. Мицкевич, A.C. Мордовец, И.С. Морозова, А. Нашиц, H.A. Нудненко, А.И. Овчинников, A.C. Пиголкин, А. Подгурецкий, C.B. Поленина, Н.В. Путало, Т.Н. Рахманина, В.А. Рудковский, О.Ю. Рыбаков, Е.М. Савельева, И.С. Самощенко, В.А. Сапун, И.Н. Сенякин, В.Н. Синюков, Е.В. Скурко, В.М. Сырых, H.H. Тарасов, Ю.А. Тихомиров, В.В. Трофимов, Н.В. Федоров, А.Г. Хабибулин, Т.Я. Хаб-риева, P.O. Халфина, А.И. Херсонцев, О.И. Цыбулевская, А.Ф. Черданцев, Г.Т. Чернобель, Д.В. Чухвичев, И.И. Шувалов, Ю.Л. Шульженко, К.В. Шун-диков, А.И. Экимов и др.

Эмпирическую базу исследования образуют различные источники, из которых автор черпал сведения о современном состоянии правотворческой политики в Российской Федерации - соответствующие фрагменты социально-правовой практики и ее результаты. В качестве таковых использовались статистические данные, аналитические публикации в периодической печати и других средствах массовой информации, ресурсы сети Интернет, материалы судебной практики и социологических исследований. Среди последних, особо следует выделить результаты социологического опроса, проведенного автором при участии Центра социально-политических исследований Саратовской государственной академии права и Научно-образовательного центра федеральных и региональных проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН в рамках научно-исследовательского проекта «Содержание понятия и цели правотворческой политики в современной России», в котором приняли участие 246 респондентов.

Также в работе использованы и другие разнообразные по характеру и формам отражения политико-правовой действительности источники, составившие ее нормативную основу. Среди них следует выделить Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, законодательство субъектов Федерации, акты палат Федерального Собрания РФ, подзаконные нормативные правовые акты (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, документы государственных и муниципальных органов и должностных лиц), международно-правовые акты.

Важную группу источников образуют политико-правовые документы, не имеющие нормативного содержания: ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию и послания глав субъектов Российской Федерации законодательным (представительным) органам власти регионов; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, аналогичные концепции и стратегии развития субъектов Федерации; ежегодные Доклады Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации и их аналоги в ряде российских регионов; разнообразные концепции развития той или иной сферы общественной жизни, в т.ч. Концепции развития российского законодательства, Концепция правовой политики в Российской Федерации и др.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с правовой политикой государства, выступающей в качестве основы для выработки и осуществления стратегии и тактики правового развития в различных областях жизнедеятельности современного российского общества.

Предмет диссертационного исследования составляют концептуальные аспекты формирования и реализации правотворческой политики как важнейшего фактора модернизации правотворчества в нашей стране.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является решение такой актуальной научной проблемы, как разработка целостной концепции российской правотворческой политики и анализ возможностей ее позитивного влияния на развитие отечественного правотворчества.

Для реализации указанной цели в работе ставятся следующие исследовательские задачи:

- проанализировать теоретические проблемы правообразования, рассмотреть систему факторов, детерминирующих развитие современного российского правотворчества, а также обосновать необходимость его всесторонней модернизации;

- доказать важность формирования правотворческой политики на концептуально выверенных началах, базирующихся на последних достижениях общей теории государства и права;

- дать развернутую характеристику правотворческой политики, продемонстрировать отличия этого понятия от смежных юридических категорий и выделить специфические признаки, позволяющие интерпретировать ее в качестве важного фактора модернизации отечественного правотворчества;

- сопоставить принципы правотворчества и правотворческой политики, а также выявить концептуальные аспекты их взаимодействия в интересах модернизации правотворчества в Российской Федерации;

- всесторонне проанализировать круг субъектов и участников, задействованных в процессах формирования и реализации правотворческой политики в условиях современного демократического общества;

- с концептуальных позиций раскрыть целевую составляющую правотворческой политики, отдельно охарактеризовать ее важнейшие ориентиры;

- показать разнообразие средств правотворческой политики, а также обосновать возможности их реального использования в целях повышения результативности и качества правотворческой деятельности;

- провести всестороннюю классификацию правотворческой политики по различным научным основаниям, уделив особое внимание проблемам ее осуществления в зависимости от уровней реализации;

- оценить возможности информационных процессов в правотворчестве и правотворческой политике, в т.ч. использование современных информационно-коммуникационных технологий в целях модернизации отечественного правотворчества;

- определить роль мониторинга действующего законодательства и правоприменительной практики в качестве источника прогностической информации для формирования научно обоснованной правотворческой политики;

- вскрыть влияние на развитие правотворчества и правотворческой политики процессов глобализации и правовой интеграции;

- на основе анализа отечественного и зарубежного опыта, наметить пути модернизации правотворчества в современной России при помощи средств правотворческой политики.

Методологическая основа исследования. Специфика диссертационного исследования, а также поставленные в нем цель и задачи предопределили необходимость использования различных методов познания. Его общую мировоззренческую основу составил диалектико-материалистический подход к объяснению явлений и процессов политико-правовой действительности. Прежде всего, следует выделить такие элементы данного метода, как применение всеобщих принципов научного познания: объективности и всесторонности, конкретно-исторического подхода и полноты исследования. В работе использованы также разнообразные общенаучные приемы и способы логического познания. Например, такие как анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, моделирование, системно-структурный, функциональный и формально-логический подходы. Специальные методы представлены конкретно-социологическим и статистическим, а частнонаучные - догматическим (формально-юридическим) и методом сравнительного правоведения. Помимо перечисленных, в диссертации были использованы и другие выработанные наукой и апробированные практикой общие и специальные научные приемы и способы исследования политико-правовых явлений и процессов.

Научная новизна диссертации заключается в том, что автором на основе выполненных им исследований разработаны теоретические положения и практические рекомендации, совокупность которых можно квалифицировать как решение научной проблемы, имеющей важное социальное и политическое значение. В диссертации впервые в юридической науке сформулированы концептуальные основы российской правотворческой политики как комплекс идей, установок, теоретических взглядов относительно понятия, принципов, приоритетов, целей, задач такой политики в Российской Федерации и конкретных форм, методов, мер, определяющих механизм ее реализации на практике. Формирование подобной целостной концепции как основы деятельности многочисленных субъектов правотворческой политики по модернизации правотворчества в нашей стране является одним из основных результатов, подтверждающих новизну проведенного научного исследования.

В рамках предложенной концепции решены следующие исследовательские задачи:

- рассмотрены теоретические проблемы правообразования, всесторонне проанализированы факторы, влияющие на развитие современного российского правотворчества, а также доказана необходимость его модернизации при помощи средств правотворческой политики;

- определены доктринальные основы формирования механизма реализации правотворческой политики, базирующиеся на достижениях современной общей теории права;

- обобщены и проанализированы главные направления разработки проблем правовой политики, обосновано ведущее положение такой политики в отношении ее разновидностей (правотворческой, правоприменительной, пра-воинтерпретационной и др.);

- представлена развернутая характеристика правотворческой политики, показана системная взаимосвязь составляющих ее элементов, продемонстрированы отличия этого понятия от смежных юридических категорий (правотворчество, правотворческий процесс, правотворческая стратегия и др.), выделены специфические признаки, позволяющие интерпретировать ее в качестве фактора модернизации отечественного правотворчества;

- проанализирована система общих подходов государства и общества к формированию и реализации стратегии и тактики в сфере нормативно-правового регулирования, а также показано их соотношение с первоочередными ориентирами правотворческой политики;

- выявлен круг властных субъектов, реально вырабатывающих правотворческую политику, а также ее участников, потенциально способных оказывать воздействие на формирование и практическую реализацию подобной политики в условиях современного демократического общества;

- доказана зависимость результативности правотворческой политики от верности целеполагания и грамотного выбора средств достижения поставленных целей, отдельно охарактеризованы важнейшие из них, а также обоснованы отличия результатов правотворческой политики от результатов правотворческой деятельности;

- наглядно показано разнообразие средств правотворческой политики, обеспечивающих ее внешнее выражение и практическое осуществление, предложено их разделение на сугубо юридические, политико-правовые, организационные, экономические и др. виды;

- представлена система научно обоснованных методов, используемых в ходе осуществления правотворческой политики и доказана возможность их практического применения в целях модернизации правотворческой деятельности;

- разработаны критерии дифференциации правотворческой политики и выявлены особенности ее реализации в зависимости от уровней публичной власти;

- аргументирована перспективность такого направления повышения эффективности правотворческой политики, как информатизация правотворческой деятельности, а также необходимость широкого использования коммуникационных технологий в процессе подготовки и принятия правотворческих решений;

- обоснована роль правового мониторинга, обеспечивающего обратную связь правотворчества с правоприменительной практикой, в качестве важнейшего источника прогностической информации для формирования научно обоснованной правотворческой политики;

- доказано значение глобализации как фактора, оказывающего существенное влияние на развитие правотворчества и правотворческой политики в новых геополитических реалиях;

- оценены возможности использования отечественного и зарубежного опыта в целях выработки путей модернизации российского правотворчества и повышения его эффективности;

- на основе проведения социологических исследований, изучены и обобщены представления различных субъектов правоотношений о содержании и назначении правотворческой политики в условиях современной России;

- разработан проект Концепции правотворческой политики в Российской Федерации;

- предложен комплекс конкретных мер по преодолению негативных тенденций в развитии российской правотворческой политики и ее совершенствованию;

- представлена программа законопроектных предложений по формированию правотворческой политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Новизна полученных результатов выражается также в том, что в работе реализована задача глубокого комплексного исследования основных доктри-нальных аспектов правотворческой политики и показана ее роль в качестве важнейшего фактора модернизации отечественного правотворчества. На основе изучения значительного объема источников и эмпирических данных осуществлен системный теоретический анализ этого феномена, продемонстрирован его элементный состав, охарактеризовано современное состояние правотворческой политики, выявлены ее недостатки, названы их причины.

Автором разработаны и уточнены дефиниции целого ряда юридических понятий, таких как «правотворчество», «правотворческая политика», «нормативный правовой акт», «юридическая и законодательная техника», «правовой мониторинг», «концепция правотворческой политики», «принципы правотворческой политики», «цели и средства правотворческой политики», «приоритеты правотворческой политики», которые максимально приближены к реальности и учитывают уровень развития современной правовой доктрины. Вводятся в научный оборот такие категории, как «модернизация правотворчества», «механизм реализации правотворческой политики», «позитивная» и «негативная» правотворческая политика, «электронный лоббизм», «международная» и «национальная» правотворческая политика, «формы (источники) правотворческой политики» и др.

Теоретический анализ правотворческой политики органично дополнен прикладным. Разработаны конкретные предложения по преодолению выявленных недостатков и механизм реализации указанных мер. В работе формулируются новые подходы и выводы, касающиеся назначения и места правотворческой политики в российской социально-правовой и государственно-политической практике, раскрывающие возможности ее позитивного влияния на правотворческий процесс в условиях глобализации и бурного развития информационных технологий. Обоснована необходимость повышения значимости институтов гражданского общества и общественного мнения при принятии социально важных правотворческих решений, а также ведущая роль высших органов власти в формировании эффективной правотворческой политики государства.

Данные и другие выводы дополняют и конкретизируют такое развивающееся и весьма востребованное в современных условиях направление юридической науки, каким является правовая политика, а также обогащают теорию правотворчества и в целом общую теорию права новыми подходами к решению практических задач правотворческой деятельности. Таким образом, итоги проведенного исследования наглядно демонстрируют, что рассмотренная в нем проблема отвечает всем требованиям научной новизны, а его результаты представляют собой весомый вклад в приращение системы научного знания.

На защиту выносятся следующие основные полоэ/сения: 1. Под правотворчеством следует понимать завершающий этап пра-вообразования, состоящий в деятельности управомоченных субъектов по созданию, изменению или отмене правовых норм в целях урегулирования общественных отношений и совершенствования наличной системы права. В современных условиях, характеризующихся ускорением темпов общественного развития, «в полный рост» встает проблема модернизации правотворчества. Комплекс существующих в данной сфере недостатков и, прежде всего, отставание правотворчества от объективных потребностей общества негативно отражается на социально-экономическом, общественно-политическом и государственно-правовом развитии страны. Модернизация правотворчества призвана решить проблему такого отставания и благодаря этому сделать его действительно эффективным инструментом государственного руководства обществом.

2. Под модернизацией правотворчества предлагается понимать процесс непрерывного обновления, актуализации его идей и планов, позволяющий более мобильно связывать правотворческую деятельность с социально-экономическими, политическими, правовыми и духовными потребностями общества, сделать правотворчество более гибким и адекватным вызовам времени. Важнейшим фактором подобной модернизации призвана стать научно обоснованная правотворческая политика, основным назначением которой является устранение деформаций социального механизма правотворчества, обеспечение максимального и объективного взаимодействия всех остальных факторов, оказывающих прямое либо косвенное влияние на развитие отечественного правотворчества.

3. Правотворческая политика нуждается в надежном концептуальном обосновании. Это объясняется тем, что с помощью ее форм и методов должна осуществляться не только сиюминутная корректировка действующей системы правовых норм для решения самых острых текущих проблем, но и определяться долгосрочные ориентиры нормативно-правового развития государства и общества. Реализация названных задач возможна только в условиях предсказуемости стратегического курса политико-правового прогресса в правотворческой сфере, обеспечиваемого с помощью доктринально обоснованных целей и средств правотворческой политики, закрепленных на концептуальном уровне.

4. Под концепцией правотворческой политики предлагается понимать систему теоретических положений, отражающих научно обоснованные взгляды на сущность, принципы, цели, задачи, механизм формирования и реализации правотворческой политики, а также комплекс практических мер по повышению ее эффективности в условиях современной России. Иными словами, данная концепция включает в себя не только совокупность наиболее общих идей, подходов к пониманию правотворческой политики, но и предлагает пути усовершенствования как системы права в целом, так и правотворческой деятельности в отдельности. Документальным воплощением названных положений является проект Концепции правотворческой политики в Российской Федерации, представляющий собой политико-правовой документ доктринально-прикладного характера, полный текст которого приведен в приложении к диссертации. Его основная задача заключается в отражении современного состояния правотворчества и системы права в России, направлений и перспективных стратегических ориентиров развития отечественного законодательства, а также путей повышения эффективности правотворческой политики на обозримую перспективу.

5. Правотворческая политика - явление сложное и неоднозначное. Основанная на правотворческой деятельности, она направлена на ее модернизацию и всестороннее совершенствование системы права. Залогом эффективности правотворческой политики выступает то, что она использует инструменты правовой политики, составной частью, основным видом которой является. В то же время самостоятельность правотворческой политики определяется наличием признаков, отличающих ее от других видов правовой политики (правоприменительной, правоинтерпретационной, правовоспитательной и т.д.). Анализ названных признаков позволяет говорить о том, что, с одной стороны, правотворческая политика представляет собой комплекс концептуальных идей, программ, планов, направленных на модернизацию правотворчества, повышение его эффективности в целях создания непротиворечивой и целостной системы права, а с другой - является научно обоснованной, последовательной и системной деятельностью государственных структур и субъектов гражданского общества по формированию и реализации стратегии и тактики правотворчества.

6. Предложенное в диссертации определение правотворческой политики отражает ее статическую (идеи) и динамическую (деятельность) составляющие. Для более глубокого понимания сущности правотворческой политики целесообразно выделить обозначенные выше признаки данного политико-правового феномена: а) выступает как единый политико-правовой фактор модернизации правотворчества; б) является важнейшей разновидностью правовой политики Российского государства; в) строится на четко выверенных концептуальных началах; г) характеризуется многосубъектностыо; д) носит публичный характер; е) отличается многоуровневостью: осуществляется на различных ступенях (уровнях) государственной и общественной организации; ж) заключается в стремлении к созданию взаимосогласованной, беспробельной и целостной системы права; з) базируется на требовании обязательного использования научного потенциала в ходе законоподготовительных работ и процессе принятия правотворческих решений; и) использует инструменты прогнозирования и планирования, обеспечивающие ее последовательность и предсказуемость; к) носит системный характер: объединяет многие инструменты правообразователь-ного процесса во взаимосвязанный механизм; л) выступает одновременно стратегией и тактикой в сфере правотворчества.

7. Правотворческая политика, как и правовая политика в целом, базируется на целом ряде конституционных и иных принципов. Принципы правотворческой политики - это основополагающие начала, определяющие общие подходы государства и гражданского общества к формированию и реализации стратегии и тактики в сфере правотворчества. Их отличие от известных принципов правотворчества заключается в том, что в рамках правотворческой политики они имеют свою направленность, т.к. предвосхищают и опосредуют деятельность по формированию новых норм права, способствуют оптимизации правотворческого процесса. Специфика этих принципов состоит также в том, что здесь они применяются комплексно, в объективном единстве, без чего невозможно обеспечить эффективность их воздействия на правотворчество.

8. Система субъектов и участников правотворческой политики включает в себя большой круг лиц и организаций. В ее формировании активную роль играют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, иные субъекты, обладающие властными полномочиями в политической сфере. К числу участников, которые потенциально способны оказывать воздействие на формирование и практическую реализацию подобной политики, относятся граждане РФ, органы местного самоуправления, различные институты гражданского общества (политические партии, профессиональные союзы, другие общественные структуры, предприятия и организации различных форм собственности), представители научного сообщества, эксперты, лоббисты и т.д. Перечень этих участников можно считать открытым, поскольку в новых российских условиях, влиять на формирование и реализацию правотворческой политики могут и иные субъекты, помимо перечисленных выше.

9. Под целями правотворческой политики следует понимать идеальное предвосхищение желаемых результатов модернизации правотворчества, выражаемое в концептуальных и нормативных документах программного характера. В свою очередь, под средствами правотворческой политики подразумевается совокупность разнообразных политико-правовых, организационных, технических и иных инструментов и форм правотворческой практики, с помощью которых обеспечивается достижение ее целей. Под результатами правотворческой политики понимаются последствия применения, определенных конкретными целями, средств данного вида правовой политики, направленных на достижение этих целей. В обобщенном виде результаты правотворческой политики выражаются в реализации стратегии и тактики правотворчества, создании необходимых условий для позитивного обновления системы действующих правовых норм, ее качественного изменения.

10. Под формами (источниками) правотворческой политики предлагается понимать формально-юридические и политико-идеологические основания (документы), определяющие исходные направления научно обоснованной, последовательной и системной деятельности субъектов названного вида правовой политики, предназначенные для выработки ее целей и определения задач. Иными словами, формы (источники) правотворческой политики используются в качестве политико-правовых средств, направленных на формирование ее ориентиров на ближайшую и обозримую перспективу. К ним можно отнести: Конституцию РФ; официально закрепленные принципы и нормы международного права; федеральные и федеральные конституционные законы; конституции и уставы субъектов Федерации; учредительные документы органов местного самоуправления; послания Президента РФ и высших должностных лиц субъектов Федерации к представительным (законодательным) органам государственной власти; стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов; разнообразные концепции развития той или иной сферы общественной жизни и пр.

11. Внешнее выражение правотворческой политики воплощается в конкретной деятельности ее субъектов, направленной на модернизацию правотворчества в целях создания необходимых условий для формирования целостной и непротиворечивой системы права, адекватной современным потребностям общества и государства. Достижение этих целей происходит как при помощи указанных выше политико-правовых, так и сугубо юридических (нормативные правовые акты и другие формы права, законодательная техника и т.д.), а также организационных средств правотворческой политики. Последние отличаются значительным многообразием. К ним относятся: планирование и прогнозирование, экспертное и аналитическое обеспечение правотворческой деятельности, различные способы выражения общественного мнения о законопроектах, правотворческий процесс, непосредственное правотворчество населения, лоббизм и др.).

12. Видовое деление правотворческой политики подразумевает ее дифференциацию по различным научным критериям. Исходя из объектов ее воздействия, можно выделить правотворческую политику в области законодательной и подзаконной правотворческой деятельности. По качественному преобразованию нормативного материала (в зависимости от достижения ее целей) правотворческая политика может быть позитивной и негативной. Исходя из субъектного состава, можно выделить государственную правотворческую политику, осуществляемую органами власти Российской Федерации и субъектов Федерации; правотворческую политику негосударственных, прежде всего муниципальных, органов; правотворческую политику с непосредственным участием населения. Классификация может проводиться также в соответствии со сферами правотворческого воздействия: политика в отношении тех или иных категорий граждан; политика в сфере международно-правовых или в сфере федеративных отношений и т.д. В зависимости от уровней ее организации выделяется федеральная, региональная, муниципальная и локальная правотворческая политика.

13. Перспективными направлениями повышения эффективности правотворческой политики являются информатизация и широкое использование коммуникационных технологий в процессе подготовки и принятия нормативно-правовых решений. Повсеместное внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, автоматизация законопроектной работы выступают важными условиями модернизации отечественного правотворчества. Благодаря активизации общественного диалога правотворческих органов и населения с использованием ресурсов Интернет, социальных сетей, сотовой связи и т.п. достижений технического прогресса информационные процессы способны придать мощный импульс дальнейшему развитию правотворческой политики. Создание новой информационной основы такой политики позволит снизить «барьеры» между властью и обществом, личностью и государством. Благодаря подобной «электронной демократии» люди получат более широкий доступ к юридически значимой информации, возможность личного участия в подготовке правотворческих решений.

14. Обязательным звеном механизма реализации правотворческой политики, завершающим ее организацию, выступает правовой мониторинг.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики (правовой мониторинг), использующий такие инструменты обеспечения высокого качества нормативных правовых актов как социологические исследования, обработка и анализ статистических данных, прогнозирование и моделирование действия будущих законов, комплексная экспертиза законопроектов должен рассматриваться в качестве одного из важнейших информационных ресурсов правотворческой политики. В этой связи, правовой мониторинг определяется как система непрерывного наблюдения, анализа и оценки действия нормативных правовых актов в целях прогнозирования дальнейшего развития законодательства и повышения эффективности его регулирующего воздействия.

15. Существенным фактором, оказывающим влияние не только на правотворчество, но и на правотворческую политику является глобализация. Правотворческая политика России, как и любого другого современного государства, зависит сегодня от глобальных изменений в мире, от адекватного реагирования национальных правовых систем на требования мировой интеграции. Однако нельзя забывать, что влияние глобализации на процессы, происходящие в мире, может оцениваться двояко. Поэтому, в ходе формирования и реализации российской правотворческой политики не следует стремиться к «повальному» заимствованию западных инструментов и моделей правового регулирования. Необходимо весьма взвешенно подходить к использованию мирового опыта в сфере правотворческой деятельности, активнее использовать научно обоснованные процедуры подготовки законопроектов с привлечением к этой работе различных субъектов данного вида правовой политики в целях отражения в ней, прежде всего, интересов Российского государства и его многонационального народа.

16. В результате проводившейся в нашей стране на протяжении последних десятилетий не вполне эффективной правотворческой политики сложилось противоречие между реальными общественными отношениями и существующей системой российского права, призванной регулировать эти отношения. Данное противоречие образует важнейшую социально-политическую проблему, требующую своего научного осмысления и практического решения. В целях преодоления негативных тенденций и повышения эффективности российской правотворческой политики предлагается принятие целого ряда доктринально обоснованных мер прикладного характера, полный перечень которых представлен в проекте Концепции правотворческой политики Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что ее положения, обосновывающие механизм формирования и реализации правотворческой политики, восполняют пробел в юридической науке, касающийся концептуализации данного вида правовой политики государства. Они уточняют и в значительной степени обновляют понятийный аппарат по названной проблематике, а также делают свой вклад в развитие теории правотворчества и в целом общей теории права, способствуют более глубокому осмыслению рассматриваемых в науке проблем.

Представленное исследование вносит определенность в соотношение смежных с правотворческой политикой категорий: правотворчество, правотворческий процесс, правотворческая стратегия и т.п. Выделение в работе признаков правотворческой политики позволяет дифференцировать данное явление и отграничить его от иных разновидностей правовой политики. Эти и другие положения диссертации оказывают позитивное влияние на дальнейшие исследования проблем правотворческой политики, позволяют использовать их в качестве теоретической основы для более углубленного изучения названного политико-правового феномена.

Практическая значимость работы заключается в том, что выработанные и обоснованные в ней выводы и рекомендации по совершенствованию правотворческой практики и действующего законодательства могут быть использованы в реальной правотворческой деятельности соответствующих субъектов, в научно-исследовательских разработках общетеоретических и отраслевых проблем правотворческой политики, в учебном процессе при преподавании курсов теории государства и права, проблем теории государства и права, спецкурсов по законодательной технике, правовой и правотворческой политике, проблемам правотворческой деятельности и т.п.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре теории государства и права Саратовской государственной академии права. Полученные в результате исследования выводы, рекомендации и предложения также рассмотрены и одобрены на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Московского гуманитарно-экономического института, где работает соискатель.

Основные положения диссертации докладывались на международных, всероссийских конференциях, симпозиумах, семинарах и «круглых столах». По исследуемой проблематике автор выступал с докладами и сообщениями на следующих научных мероприятиях: Всероссийской научно-теоретической конференции «Правовая политика» (Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2005); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы гуманитарных и экономических наук» (Киров: КФ МГЭИ, 2006); Всероссийском круглом столе «Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации» (Москва: ИГП РАН, 2006); Международном круглом столе «Правовая политика: проблемы формирования» (Ереван: Российско-армянский (славянский) государственный университет, 2007); Общероссийской научно-практической конференции «Власть и право в меняющейся России» (Тамбов: ТГУ им. Г.Р.( Державина, 2008); Международном круглом столе «Правовая политика и правовая жизнь России в начале XXI века» (Ростов-на-Дону: ЮФУ, 2008); Международной научно-практической конференции «Кодификация законодательства: теория, практика, техника» (Нижний Новгород: НА МВД России, 2008); Международной научно-практической конференции «Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики» (Москва: РАП, 2009); Всероссийском круглом столе «Законотворческая политика в субъектах Российской Федерации» (Пенза: Законодательное собрание Пензенской области, 2009); Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы науки и образования в условиях кризиса» (Мармарис (Турция): АИТОНК, 2009); Международном круглом столе «Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики» (Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010); Всероссийской научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения)» (Саратов: СГАП, 2010); Международной научной конференции «Актуальные достижения европейской науки» (София (Болгария): Бял ГРАД-БГ, 2011); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (Уфа: Евразийский НИИ проблем права, 2011); VII международной научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург: Юридический институт, 2011); Международной научной конференции «Актуальные научные достижения» (Прага (Чехия): Publishing House "Education and Science", 2011), а также в целом ряде других международных, всероссийских, региональных, вузовских и иных научных, научно-методических и научно-практических конференций, семинаров и «круглых столов», публикации материалов которых представлены в автореферате диссертации.

Результаты исследования изложены в трех авторских и пяти коллективных монографиях, а также более чем в 100 научных статьях, изданных как в России, так и за рубежом: в Германии, Польше, Чехии, Болгарии, Украине, Казахстане. Главные итоги диссертации опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК: «Государство и право», «Правоведение», «Российский юридический журнал», «Закон и право», «Право и государство: теория и практика», «Вестник Московского университета МВД России», «Вестник Саратовской государственной академии права», «Юристъ-Правоведъ», «Философия права», «Правовая политика и правовая жизнь», «Современное право», «Юридическая мысль», «Черные дыры» в

Российском Законодательстве», «Северо-Кавказский юридический вестник» И др.

Соискатель лично принимал участие в формировании доктринальных и прикладных основ правотворческой политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В частности, при подготовке экспертного заключения на проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» в составе рабочей группы Саратовского филиала Института государства и права РАН; в качестве члена Научного экспертно-аналитического консультативного совета при Государственной Думе Ставропольского края; при осуществлении правовой экспертизы в ходе общественных обсуждений нормативных правовых актов Думы, города Пятигорска Ставропольского края. Распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 04.06.2009 г. № 1589-р соискатель аккредитован в качестве независимого эксперта по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, является координатором Научно-образовательного центра правотворческой политики в современной России.

Отдельные положения диссертации внедрены в учебный процесс в Саратовской государственной академии права, на юридическом факультете Московского гуманитарно-экономического института и его Северо-Кавказского филиала, а также на юридическом факультете Пятигорского государственного гуманитарно-технологического университета, которые используются при преподавании курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», спецкурсов «Правотворческая политика», «Законодательная техника» и «Проблемы правотворческой деятельности», в составлении учебных программ, пособий и методических разработок по указанным дисциплинам, а также в научно-исследовательской работе со студентами и аспирантами.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, пяти глав, объединяющих шестнадцать параграфов, библиографии и двух приложений.