



005003701

На правах рукописи

МИНЕЕВ ЕВГЕНИЙ МИХАЙЛОВИЧ

**ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ФОРМА ВЫРАЖЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

24 НОЯ 2011

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Уфа – 2011

Работа выполнена на кафедре политологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Башкирский государственный университет».

Научный руководитель: **НИКИФОРОВ Юрий Никифорович,**
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты: **МЕДВЕДЕВ Николай Павлович,**
доктор политических наук, профессор

МИНАКОВ Павел Анатольевич,
кандидат политических наук, доцент

Ведущая организация: ГБНУ Институт социально-политических и
правовых исследований (г.Уфа)

Защита диссертации состоится 15 декабря 2011 г. в 14.00 ч. на заседании Диссертационного совета Д 212.013.13 в ФГБОУ Башгосуниверситета по адресу: 450074, Республика Башкортостан, г.Уфа, ул. Заки Валиди, 32, ауд.310.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Башкирский государственный университет» по адресу: 450074, Республика Башкортостан, г.Уфа, ул. Заки Валиди, 32, с содержанием автореферата – на сайте: <http://www.bashedu.ru>, а также объявление о защите и автореферат диссертации направлены по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «11» ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор философских наук, профессор



А.А.Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы обусловлена продолжающимися процессами реформирования и модернизации России по пути строительства федеративного, демократического, правового государства, что находит свое отражение и закрепление на законодательном уровне. В федеративных государствах законотворческие процессы имеют свои характерные черты, среди которых одной из основных является одновременное формирование двухуровневого законодательства – федерального и субъектов федерации и трехуровневой системы (Центр – регион - муниципалитет) реализации законов. Этот процесс в Российской Федерации, на наш взгляд, происходит в значительной степени бессистемно, не всегда согласованно между федеральным центром и региональными властями, в стране отсутствует единая государственная программа развития Федерации.

Политическими силами, находящимися у власти российского государства на протяжении 20 лет – с 1991 по настоящее время – ведется активный поиск эффективного соотношения двухуровневого законотворческого процесса и законодательства, более четкого распределения предметов ведения и уровней компетенции Центра и субъектов Федерации, конечная цель которого – создание наиболее эффективной модели устройства Российской Федерации. Страна переживает сложный период политико-трансформационных процессов, обусловленных переходом от одного политического и социально-экономического уклада – социализма – к принципиально иному – капиталистическому. Эти процессы находят свое отражение как в характере законотворческой деятельности парламентариев и закрепление на законодательном уровне, так и сами бывают вызваны к жизни реализацией вновь принятых законодательных актов.

Законотворческий процесс в период политических трансформаций обеспечивает смену идеологических ориентиров, перемены в государственном устройстве, экономике и социальной сфере. Это приводит к необходимости коренного изменения Конституции и на этой основе - большей части действующего законодательства. Законодательная база в переходный период меняется не одномоментно, а постепенно во всех сферах законодательства. Это накладывает своеобразный отпечаток на развитие государства в переходный период, когда одновременно действуют противоречащие друг другу законодательные акты, что ведет к снижению уровней исполняемости законов и законопослушности граждан. Анализ результатов реализации законодательных актов в проводимой властными структурами государственной политике, крайне необходим, т.к. без него невозможны и определение эффективности проводимой государством политики, и выработка единого подхода к решению проблем оптимизации и повышения эффективности законотворчества Центра и регионов.

В современных условиях Президентом Российской Федерации Дмитрием Анатольевичем Медведевым провозглашен курс на модернизацию всех сфер

жизни государства и общества и децентрализацию власти в России. Так, выступая в июне 2011 года на совещании с рядом российских губернаторов, он заявил: «В целом мы регулярно занимаемся тем, что оцениваем то, как распределены полномочия между всеми частями нашей власти: между федеральным уровнем, между региональным уровнем и между муниципалитетами. Но с учётом того, что мы сами создаём эту систему... около 20 лет, надо признать, что она пока не оптимальна»¹.

Избранное направление современного геополитического развития России, направленность ее внешней политики на создание нового интеграционного союза государств – Евразийского, также обуславливает актуальность нашего исследования.

Проведенный анализ зарубежного опыта функционирования двухуровневых парламентских систем позволяет утверждать, что «слепое» копирование мировых двухуровневых парламентских моделей, порой чуждых российским традициям, культуре и менталитету, могут нанести лишь ущерб укреплению российской государственности и развитию законодательных баз центра и регионов. Пока не выработан механизм ответственности Федерации и ее составных частей по предметам ведения и полномочий, данная проблема не будет решена, а это может привести к прекращению существования Федерации, как это произошло в недавнем прошлом с рядом бывших социалистических федеративных государств.

Несмотря на множество публикаций, в которых рассматриваются проблемы политического устройства и тенденций дальнейшего развития законотворческого процесса в Российской Федерации, ее отдельных регионов, федерализма и федеративного устройства государства, мировых моделей парламентаризма, проблема взаимного влияния политики и законотворчества в федеративном государстве исследована фрагментарно, что также определяет актуальность темы, избранной для исследования.

В связи с вышеизложенным, существует необходимость углубленной разработки проблемы формирования и функционирования двухуровневой законотворческой системы Российской Федерации, определении степени взаимного влияния законотворчества и основных направлений государственной политики для выработки наиболее эффективных путей реформирования этой системы, прогнозирования наиболее вероятных путей развития законотворческого процесса и, соответственно, российской государственности. Главным направлением модернизационных процессов в этом направлении, на наш взгляд, необходимо всемерное развитие двухуровневой парламентской системы и, соответственно, двухуровневой законодательной базы с целью реформирования всех сфер жизни государства.

¹Встреча с главами ряда субъектов Российской Федерации//URL: <http://события.президент.рф/выступления/11732>

Степень научной разработанности проблемы. Проблемам законотворческой деятельности, политическим процессам, происходящим в России, становлению российского федерализма и парламентаризма посвящено значительное количество научных работ. В мировой и отечественной науке исследование и системный анализ законотворческого процесса, развития федеративных отношений, политических событий происходящих в жизни федеративного государства и роль в них парламентов, проблемы разграничения властных полномочий между федеральным центром и регионами на протяжении длительного периода привлекают внимание ученых различных областей гуманитарных знаний - политологов, историков, правоведов, представителей других общественных наук.

Значительный вклад в исследование вопросов, посвященных разработке проблем функционирования законотворческих систем в федеративном государстве, федеративного устройства внесли виднейшие ученые прошлого и настоящего Западной Европы и США - И. Альтузиус, идеи которого были продолжены в XVII-XIX веках «отцами-основателями» США А.Гамильтоном, Д. Джеймсом и Д. Мэдисоном, французскими и английскими мыслителями Ш. Монтескье, Ж. Боденом, Ж. Кондорсе, А. Тюрго, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббсом, Дж. Локком и Дж. Остином, итальянским ученым Н. Макиавелли. В XX – нач. XXI вв. среди наиболее видных зарубежных ученых, исследующих данные проблемы (в том числе и по российской модели Федерации и ее государственных институтов) можно выделить Р. Бернхарда, Р. Дэниелса, Г. Еллинека, Д. Елизара, П. Кинга, П. Лабанда, Х. Линца, К. Росса, Ч. Рэгина, В. Острома, С. Солника, Д. Смайли, Р. Уотса, П. Хенз, К. Хессе, Э. Яна.

Говоря о работах российских дореволюционных исследователей по данной проблематике, необходимо отметить, что и сегодня актуальны мысли М.А. Бакунина, Н.А. Бердяева, И.А. Ильина, Н.М. Карамзина, И.В. Киреевского, В.О. Ключевского, П.Л. Лаврова, В.С. Соловьева, П.В. Струве, А.С. Хомякова, Б.Н. Чичерина, А.С. Яценко и др.

В последние годы проблема законотворчества в федеративном государстве стала одной из приоритетных в разработках ряда российских ученых политологов и правоведов. Особый интерес для нас в этом плане представляют работы М.В. Глигич-Золотаревой «Федерация в России: проблемы и перспективы», С.В. Полениной «Законотворчество в Российской Федерации», И.А. Умновой «Конституционные основы современного российского федерализма», М.Ф. Маликова «Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан: теория и практика», работы авторских коллективов: под редакцией Д.А. Ковачева «Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в зарубежных странах», А.С. Пиголкина «Законотворчество в Российской Федерации», В.И. Васильева, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова «Законодательные органы

субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы», В.Г. Азнагулова, Н.Ф. Зиганшина, М.М. Ишмуратова «Законодательство и законодательный процесс в Республике Башкортостан» и ряд других.

В ходе исследования автором были проанализированы и другие труды российских политологов, правоведов, историков, политиков, создающих фундамент теоретических разработок в области исследования отдельных вопросов, касающихся законотворческого процесса, тенденций и политических условий возникновения и функционирования федеративной модели государственности, как отстаивающих идеи усиления централистских тенденций в развитии нашего государства, так и стоящих на позициях защиты интересов субъектов Российской Федерации.

Эти две тенденции прослеживаются в исследованиях таких ученых, как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Ахиезер, М.В. Баглай, Л.Ф. Болтенкова, А.Г. Братко, Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, В.В. Гайдук, В.Я. Гельман, А.Ю. Горохов, Л.А. Григорян, В.А. Демин, Э.П. Доржиев, Д.Е. Дымов, И.Л. Дюрягин, А.Б. Зубов, В.В. Иванов, Л.А. Иванченко, И.П. Ильинский, В.Г. Исаков, В.Ф. Калина, Л.М. Карапетян, Д.А. Ковачев, Б.С. Крылов, К.Т. Курашвили, А.Н. Лебедев, И.В. Лексин, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, Д.Н. Миронов, Ф.Р. Муратшин, А.В. Понеделков, А.М. Салмин, П.М. Силинов, М.В. Столяров, Т.П. Титова, В.А. Тишков, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков, Г.Л. Чудновский, С.М. Шахрай и др.

Поскольку в данном исследовании, при освещении вопроса об особенностях регионального законотворчества, преимущественно использован опыт построения механизма регионального законотворческого процесса в национально-территориальных образованиях Российской Федерации (прежде всего – в Республике Башкортостан), при написании диссертации нами были использованы научные труды таких ученых, как: М.А. Аюпов, Р.С. Аюпов, Ю.Н. Бацев, Р.Р. Галямов, Ю.Н. Дорожкин, А.Г. Еникеев, З.И. Еникеев, С.Н. Лаврентьев, Ю.Н. Никифоров, Ф.М. Раянов, В.К. Самигуллин, В.Е. Сафонов, З.Г. Хамитова и др., а также статьи и выступления некоторых региональных политиков – Ф.Х. Мухаметшина, М.Г. Рахимова, Е.С. Строева, К.Б. Толкачева, Р.З. Хамитова и др.

Теоретические выводы и обобщения, сделанные в научной литературе, во многом, послужили методологической базой диссертационного исследования. Но, несмотря на обилие литературы по проблемам законотворческого процесса, российского федерализма, научного анализа политических событий, происходящих в постсоветской России, все еще вне поля зрения исследователей остается проблема взаимосвязи политики государства с формированием законодательных баз центра и регионов. Исследователи освещают отдельные

аспекты данной проблемы, не уделяя должного внимания целостному рассмотрению, что затрудняет понимание ряда важных характеристик российского двухуровневого законотворчества и его взаимосвязи с политическими процессами.

Объект исследования – законотворческий процесс в Российской Федерации.

Предмет исследования – законотворчество как форма выражения государственной политики в России.

Цель работы – выявить взаимообусловленность политических и законотворческих процессов на федеральном и региональном уровнях государственной власти и составить политический прогноз развития двухуровневой законотворческой системы Российской Федерации.

Для реализации данной цели в диссертации поставлены следующие задачи:

- раскрыть на основе анализа теоретико-методологической базы исследования содержание понятия «двухуровневое законотворчество», выступающее как одна из форм выражения государственной политики федеративного государства;

- выявить наиболее оптимальные для Российской Федерации элементы в механизмах функционирования двухуровневых законотворческих систем федеративных государств;

- провести анализ характерных особенностей двухуровневого законотворческого процесса в Российской Федерации;

- составить прогноз наиболее вероятного направления развития двухуровневой законотворческой системы Российской Федерации и на этой основе разработать модель двухуровневой законотворческой системы Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая база исследования. При решении поставленных теоретических и практических задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные политической, правоведческой науками и апробированные практикой. В ходе исследования были применены структурно-функциональный, формально-логический, диалектический, сравнительно-исторический методы и сравнительный системный анализ.

Методологическую базу исследования составила теория модернизации, трактующая характер политических изменений через анализ разнообразных сохраняющихся в обществе традиций, стереотипов мышления, менталитета и других факторов, которые во многом объясняют поведение участников происходящих политических процессов.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные акты, регулирующие деятельность парламентских систем: Конституция России и федеральное законодательство, указы Президента Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов федерации и законодательство Российской Федерации, решения органов конституционной юстиции (прокуратура, конституционные суды), Федеративный договор 1992 года с Приложением к нему от Республики Башкортостан, Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Башкортостан, конституции и законы зарубежных государств, выступления политических и государственных деятелей России, материалы СМИ и др.

Гипотеза исследования. Законотворческий процесс в федеративной России обусловлен рядом политических аспектов. Так, в процессе политической трансформации российской двухуровневой законотворческой модели, в условиях доминирования одной политической партии, Президент и правительство России, участвуя в законотворческом процессе, в значительной мере контролируют законотворчество палат Федерального Собрания России и легислатур с целью реализации своих политических решений. Это не развивает систему политического многообразия и политической конкуренции.

Законотворчество является проблемным полем в процессе взаимодействия Федерации и ее субъектов, что вызвано продолжающимся процессом централизации власти. Необходимо создавать такой механизм двухуровневого законотворческого процесса, который мог бы обеспечить стабильность государственной политики в Российской Федерации. Этому будет способствовать научный анализ эффективности и поиск новых механизмов активизации законотворческой деятельности парламентов обоих уровней, которая должна быть подчинена соблюдению принципов демократизма, федерализма и построения правового государства.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- уточняется политическая сущность понятия «двухуровневое законотворчество федеративного государства», основанное на эмпирическом материале развития законотворчества в России и данных, полученных в результате экстраполяции знаний из других областей науки;

- дана периодизация развития двухуровневого законотворческого процесса в российском федеративном государстве во взаимосвязи с государственной политикой проводимой руководителями государства и выявлены характерные черты различных моделей функционирования законотворческой системы;

- обоснован вывод о необходимости постепенного реформирования договорной практики в направлении перераспределения полномочий между

центром и субъектами федерации и закрепления компетенции регионов на общедофедеральном конституционном уровне;

– представлена модель взаимодействия федеральных и региональных органов законодательной власти, суть которой заключается в снижении роли российских законодательных (представительных) органов власти и повышении роли исполнительной власти в жизни государства.

Диссертационное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **основные теоретические положения, выносимые автором на защиту:**

1. Двухуровневое законотворчество федеративного государства – это процесс законодательной деятельности федерального парламента и парламента субъектов Федерации (легислатур), осуществляющих свою деятельность на основе конституционных и/или договорных положений о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании законодательных полномочий.

Законодательная деятельность федерального парламента определяется влиянием как общемировых, так и внутригосударственных политических процессов, а законотворчество легислатур определяется влиянием общедофедеральных политических процессов, а также законотворческой деятельностью федерального парламента и направлениями политики органов власти субъекта Федерации.

2. Периодизация законотворческого процесса обусловлена политикой, проводимой первыми лицами государства: советский период: I этап – с октября 1917 по март 1953 гг. – «ленинско-сталинский»; II – с марта 1953 по март 1985 гг. – «хрущевско-брежневский»; III – с марта 1985 по декабрь 1991 гг. – «горбачевский»; постсоветский период: I этап – переходный (декабрь 1991 – декабрь 1993 гг.), II – «елцинский» (январь 1994 – январь 2000 гг.), III – «путинский» (январь 2000 – март 2008 гг.), IV – «медведевский» (март 2008 г. – настоящее время).

3. Реформирование договорной практики между федеральным Центром и субъектами Федерации необходимо проводить путем закрепления на уровне федеральной Конституции предметов ведения российских регионов, поскольку федеративное устройство государства закреплено на конституционном, а не на договорном уровне.

4. С начала XXI в. тенденции политической жизни Российской Федерации задают дальнейшее направление вектора развития государства по пути усиления централизации и повышения значения института Президентства и исполнительной власти; снижения уровня влияния, властных полномочий и компетенции законотворческих органов обоих уровней власти на политические процессы, происходящие в стране; изменения административно-территориального устройства государства.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в комплексном анализе взаимообусловленности законотворческого и политического процессов в федеративном государстве. Результаты исследования восполняют некоторые пробелы в исследовании особенностей взаимного влияния политических событий и двухуровневого законотворчества в России. Практическая значимость исследования заключается в том, что положения и выводы, диссертации, будут способствовать большему пониманию характера законотворческой деятельности федерального центра и регионов, как одной из форм выражения государственной политики.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе высших учебных заведений при чтении курсов и разделов политологии, теории и истории государства и права, конституционного (государственного) и парламентского права. Результаты исследования могут послужить основой для учебных пособий, посвященных развитию законотворческого и политического процессов в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. В процессе подготовки данная диссертация обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры политологии Башкирского государственного университета.

Основные положения и выводы диссертации получили апробацию в выступлениях и тезисах докладов диссертанта:

– на международных, российских и республиканских научно-практических конференциях, общественно-политических чтениях и школах-семинарах: «Становление парламентаризма в Республике Башкортостан: проблемы и решения» (8 октября 1999 г., Уфа); «Республика Башкортостан в составе обновляющейся Российской Федерации: десять лет государственного развития» (6 октября 2000 г., Уфа); «Развитие конституционного законодательства в Республике Башкортостан» (19 декабря 2000 г., Уфа); «Вертикаль власти: оптимизация взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России» (2002 г., Уфа); «Соглашение центральной Советской власти с башкирским правительством о Советской автономной Башкирии» (6 марта 2004 г., Уфа), «Конституционно-правовое развитие Республики Башкортостан в условиях реформы политической системы Российской Федерации» (22 декабря 2004 г., Уфа); «Евразийство и национальная идея» (12 апреля 2005 г., Уфа); «Социально-экономические и политические факторы стабильного и устойчивого развития Республики Башкортостан» (24-26 июня 2005 г., п. Юматово); «Роль и место субъекта Российской Федерации в политической, экономической и социальной модернизации страны» (7 октября 2005 г., Уфа); «Приоритетные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан» (18 ноября 2005, Уфа); «Россия и Башкортостан в условиях глобальных трансформаций» (28-29 июня 2006 г., п. Юматово);

«Демографическое развитие России: проблемы и перспективы» (27-28 июня 2008 г., п. Юматово); на презентации «Республика Башкортостан. Доклад о развитии человеческого потенциала за 2008 г.» (9-10 июня 2009 г., Уфа); «Демографическое развитие России и ее регионов (к 15-летию принятия Каирской программы действий в области народонаселения)» (25 июня 2010 г., Уфа); «Проблемы Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации» (22 апреля 2011 г., Уфа);

– в 1 монографии (в соавторстве) и 15 публикациях автора, общим объемом 12,2 п.л.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, логикой раскрытия поставленной проблемы и состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, библиографического списка.

Объем текста – 175 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы его цели и задачи; обоснованы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дана гипотеза исследования; определены теоретическая и практическая значимость, методология исследования, обобщается степень научной и практической апробации результатов, выводов и рекомендаций, содержащихся в работе.

Первая глава «Теоретико-методологические аспекты исследования законотворчества в политических процессах» посвящена анализу теории и мировой практики проявлений взаимосвязанности государственной политики и двухуровневого законотворческого процесса в федеративном государстве, выявлению правовых основ взаимоотношений центра и регионов в федерации, определению пределов их законотворческой компетенции. Проведено исследование классических и современных концепций законотворческой деятельности и наиболее распространенных законотворческих моделей федеративных государств с целью выявления наиболее приемлемых для России элементов для построения эффективно действующей модели двухуровневой законотворческой системы.

В параграфе 1.1. **«Законотворческий процесс в системе политико-властных отношений федеративного государства: теоретико-концептуальные основания исследования»** раскрываются научные подходы по определению основных составляющих исследования: сущности и роли законотворческой деятельности парламентов двух уровней, законодательном разделении полномочий между центром и регионами в федеративном государстве, обоюдного влияния законотворческой деятельности и

государственной политики. Дается оценка критического анализа концептуального понимания законотворческого процесса и политики в федеративном государстве и в целом федерализма, идеология которого сводится к обеспечению единства и разделения государственной власти.

Анализ научных концепций о деятельности федеральных парламентов и legislatures позволяет выявить основные тенденции, формирующие общие и особенные черты политики развития федеративной государственности. Для лучшего понимания особенностей законотворческой деятельности парламентов двух уровней, исследуются различные модели и теории федерализма. При их классификации, автор полагает, что федеративное государство содержит в себе признаки общей модели федерализма.

Модель двухуровневого законотворчества в значительной мере предопределена условиями развития государства и общества. Поскольку федерализм является эволюционирующей системой, то та или иная модель законотворчества не является для государств неизменной. Отличия на разных этапах истории развития федеративного государства в декларированном уровне компетенции федерального парламента и legislatures, его практическом воплощении, накладывает отпечаток на проводимую государством политику во всех сферах жизни общества.

На основании вышеизложенного конкретизируется понятие «двухуровневое законотворчество», выступающее как одна из форм выражения государственной политики федеративного государства.

В параграфе 1.2. «**Политические процессы и различные модели двухуровневого законотворчества**» проводится классификационный анализ типов законотворческой деятельности парламентов двух уровней в федеративных государствах, дающий основание говорить о разнообразии классических и современных его моделей.

Многоаспектный подход к пониманию сути взаимосвязи законотворческого и политического процессов в условиях федеративного государственного устройства позволяет не только выделить его значимые черты, но и проследить - как и какими средствами и методами федеральный центр устанавливает на законодательном уровне взаимосвязи с составляющими его субъектами. По мнению диссертанта, один из значимых резервов демократизации, укрепления принципов правового государства и оптимизации российской модели федерализма заключается в создании более совершенной законодательной системы разделения власти между федерацией и ее субъектами, придания ей большей социальной направленности.

На основе проведенного анализа становления, механизмов функционирования зарубежных двухуровневых парламентских систем в федеративных государствах, их взаимодействия с другими уровнями (по вертикали) и ветвями (по горизонтали) власти, автор делает выводы о том, что,

несмотря на господство в современных федерациях тенденций по усилению исполнительной и ограничению законодательной власти, парламенты оказывают весомое воздействие на политику государства. Это воздействие осуществляется через: существующую систему сдержек и противовесов между ветвями власти; в результате реализации прав на законодательную инициативу; при оказании воздействия на содержание принимаемого закона, либо его отклонения; через возможность проведения процедуры импичмента, а также дачу согласия на назначение должностных лиц на ключевые посты; ратификацией международных договоров; через институт омбудсманов и контрольных органов парламента. Особое внимание в параграфе уделяется и зарубежному опыту законодательного закрепления институтов лоббирования интересов и практике их функционирования.

В исследовании дается сравнительный анализ взаимного влияния сложившихся на современном этапе моделей двухуровневой законотворческой деятельности и направлений государственной политики федерального центра и регионов. Особое внимание уделяется анализу компетенции уровней власти в законотворческой деятельности таких федеративных государствах, как США, ФРГ, Мексика, Канада, Индия и др. Выделяются наиболее оптимальные, на взгляд автора, элементы функционирования зарубежных парламентов и легислатур, определяющие направления государственной политики и порядка разделения уровней компетенции центра и регионов, определяющие направления законотворчества. Для Российской Федерации и для ее субъектов необходимо учитывать и использовать наиболее приемлемые модели этого мирового опыта. С учетом особенностей развития России, автор считает приемлемыми использование опыта: США - в разделении компетенции центра и регионов; ФРГ - в порядке формирования и уровня компетенции верхней палаты федерального парламента; Канады - в учете национально-территориального принципа функционирования федерации; Индии - в создании системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях между ветвями власти на региональном уровне. В то же время, автором делается акцент на том, что «слепое» копирование зарубежных моделей двухуровневой законотворческой системы неприемлемо для России. Используя отдельные детали из зарубежного опыта законотворческого процесса, необходимо учитывать различные факторы: уровень развития институтов гражданского общества, культуру, менталитет, традиции, обычаи населяющих Россию народов и многое др., а также искать собственные пути государственного строительства.

В главе II «Взаимное влияние законотворческого и политического процессов в Российской Федерации» рассмотрены генезис и эволюция российского законотворческого процесса, его основные черты, проведен сравнительный анализ законодательных баз, регулирующих развитие государства на различных этапах, дана периодизация становления законотворческой системы в России и регионах (на примере Республики

Башкортостан) в советский и постсоветский периоды. Многоплановость этой проблемы в том, что все политические аспекты законотворчества различных национальных моделей федерализма никак нельзя свести к единому знаменателю. Автор анализирует процесс становления и развития двух уровней законотворчества в России, выявляет тенденции ее политического развития, прогнозируя наиболее возможный и представляя наиболее конструктивный путь развития законотворчества в Российской Федерации.

В параграфе 2.1. «Взаимосвязь законотворческой деятельности палат Федерального Собрания с политическими процессами» исследуются ключевые проблемы, связанные с особенностями формирования и функционирования российской двухуровневой законотворческой системы в советский и постсоветский периоды, автором выявляются тенденции развития законотворчества в России, приемлемость отдельных элементов при смене политического строя, проводится анализ взаимоотношений Центра и регионов и закрепления их на законодательном уровне.

С момента создания и укрепления Русского централизованного государства до революции 1917 г., отдельные предпосылки федерализма проявлялись в том, что в процессе вхождения народов в состав Русского государства они не теряли своей самобытности и самостоятельности. Допускались различные формы автономии, имеющие свои парламентские системы (Финляндия, Королевство Польское и т.д.) и законодательно закреплялись разграничения в сфере властных отношений. Особое внимание обращается диссертантом на опыт функционирования Госсовета и Государственной Думы Российской империи с 1906 по февраль 1917 гг.

Период с октября 1917 г. и до начала 1990 г. связан с созданием и упрочением советской модели законотворчества в условиях федеративного государственного устройства. Советская законотворческая система, несмотря на свои отдельные положительные моменты, характеризовалась наличием жесткого централизма и тоталитаризма. Автором приведена и проанализирована собственная периодизация становления и развития советской законотворческой системы, связанная с изменением отношения личностей руководителей государства к законотворчеству и обусловленного сменой поколений первых руководителей государства. По мнению автора, советский период развития законотворческой системы в государстве можно разделить на 3 этапа: I – с октября 1917 по март 1953 гг. – «ленинско-сталинский»; II – с марта 1953 по март 1985 гг. – «хрущевско-брежневский»; III – с марта 1985 по декабрь 1991 гг. – «горбачевский», каждый из которых имеет свои характерные черты в становлении и развитии российского парламентаризма и двух уровней законотворческого процесса.

Так, «ленинско-сталинский» – это этап становления советского федерализма и законотворческой системы, перехода от теории построения

демократического социалистического общества к утверждению тоталитарной коммунистической системы при практике применения постулатов коммунистического учения. Это выразилось, например, в широких конституционных (конституции СССР 1924 и 1936 гг.) полномочиях Верховных Советов СССР, союзных и автономных республик и практикой их применения, ограниченной тоталитарной политикой и идеологией коммунистического правления 20-х – нач. 50-х гг.

На втором – «хрущевско-брежневском» – этапе развития СССР (март 1953-1985 гг.) были приняты решения о расширении прав союзных республик, в том числе и в принятии собственного законодательства. На данном этапе происходил процесс сочетания компетенции Союза и республик в принятии законов: законы по важнейшим проблемам относились к исключительной компетенции Союза, менее важные – к совместной компетенции с республиками, третьи – к исключительной компетенции республик. Внешне все выглядело достаточно демократично, но реальное состояние законотворческого процесса, хотя формально не противоречило этой схеме, фактически оказалось целиком унитарным.

На последнем этапе советской истории – «горбачевском» – противостояние двух уровней законодательной власти – СССР и союзных республик стала одной из главных составляющих политических процессов того периода. Одностороннее объявление верховенства законов Российской Федерации над союзными законами перед распадом СССР создало прецедент для аналогичного поведения российских национально-территориальных образований. И неслучайно в связи с намерением кардинально расширить права автономных республик возник теоретический постулат об их суверенитете, который вскоре стал реализовываться принятием соответствующих деклараций во всех бывших автономиях РСФСР - с июля 1990 по май 1991 гг. – Декларации о государственном суверенитете приняли почти все автономные республики, поднимая свой статус до уровня союзной республики. «Парад суверенитетов» бывших автономий мог нанести урон государственности России, а во взаимоотношениях Центра и регионов создал основание для конфликтной формы выражения своих интересов.

Современные процессы становления и развития двухуровневого законотворчества в Российской Федерации также рассматриваются по предложенной автором периодизации, составленной на основе взаимосвязанных политических и законотворческих процессов, также связанных со сменой политического лидера государства.

I этап – переходный (декабрь 1991 – декабрь 1993 гг.): от распада СССР до подписания Федеративного договора и принятия новой Конституции Российской Федерации. Он характеризуется неустойчивостью во взаимоотношениях законодательной и исполнительной властями и усилением

центробежных тенденций, когда вслед за распадом СССР появилась прямая угроза повторения этих процессов в Российской Федерации. Подписание Федеративного договора 1992 года существенно стабилизировало политическую ситуацию, закрепив в правовом порядке единство и целостность страны. Вместе с тем Федеративный договор признал суверенность республик, входящих в состав федерации, что значительно ослабило позиции центра и усилило опасные для государства тенденции трансформации России в конфедерацию независимых республик. Органы власти краев и областей в этот период также начали борьбу за выравнивание своего положения в уровне законодательной компетенции с республиками. Разгром Верховного Совета России осенью 1993 года, выборы в Государственную Думу и принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ ознаменовало окончание переходного периода в формировании федерального законодательного органа власти – Федерального Собрания России и начало утверждения новой модели двухуровневой законотворческой системы.

II этап – «ельцинский» (январь 1994 – январь 2000 гг.). На эти годы приходится инициированное регионами собственное государственное строительство на основе принятия новых конституций национальных образований и уставов краев, областей, городов федерального значения. В большинстве республик вводится институт президентства, на новых основах (по сравнению с Верховными Советами) формируются органы законодательной (представительной) власти, реформируется исполнительная власть, органы местной государственной власти и местного самоуправления.

В данный период центральная власть начинает предпринимать первые попытки упорядочить свои взаимоотношения с регионами. Это выразилось в подписании, начиная с 1994 г., двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов. Первыми подобные договоры начали заключать национальные республики.

Своей внутренней политикой центральная власть, практически не вмешивающаяся в дела субъектов федерации, вполне устраивала лидеров и элитные группы регионов. Новый срок президентства Ельцина (с 1996 г.) можно охарактеризовать, как дальнейшее ослабление контроля центра над регионами, что было вызвано: продолжающейся борьбой за власть между различными центральными элитными группами, дефолтом 1998 г. и общим правительственным кризисом («правительственная чехарда»). В этих условиях Президенту Ельцину пришлось опираться на региональную элиту, предоставляя регионам все больше прав в законотворчестве, давая возможность решать значительное число вопросов самостоятельно. Вследствие этого в большинстве субъектов федерации процесс законотворчества порой опережал законотворчество федерального уровня. Многие регионы начали проводить и

активную внешнюю политику, заключая прямые договоры с зарубежными государствами и их отдельными регионами.

Региональные лидеры, почувствовав слабость центральной власти, пошли по пути создания политических партий («Отечество», «Вся Россия»), которые приняли активное участие в избирательном процессе, выдвигая своих кандидатов и в определенной степени противопоставляя себя власти Центра.

На этот же этап приходится две попытки Центра решения острых политических вопросов в отношении регионов при помощи силовых методов в отношении Чеченской Республики – Ичкерия в 1994 и 1999 гг. Это в очередной раз показало неспособность федерального центра взвешенно и вовремя решать проблемы, существующие в регионах. Данные события были вызваны ошибками федеральной власти в управлении политическими процессами, происходящими в регионах, которая своим бездействием в применении законодательства и отказом от конструктивного диалога допустила рост сепаратистских настроений в этой республике.

III этап – «путинский» (январь 2000 – март 2008. гг.). Передача Президентом РФ Б.Н. Ельциным своих полномочий Премьер-министру России В.В. Путину и победа последнего на выборах Президента Российской Федерации в марте 2000 г. стали поворотным моментом во взаимоотношениях федерального центра с региональными властями. Первыми шагами нового Президента стало начало государственно-административной реформы, направленной на упорядочение взаимоотношений центра с регионами, укрепление вертикали власти. Принятие ряда правовых актов (по формированию Совета Федерации, по устройству и степени ответственности региональных, местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, предложение кандидатуры на высший пост в регионе для согласования с легислатурой, право роспуска легислатур и т.д.) значительно ослабило влияние региональных лидеров и элит на политические процессы, инициируемые центром. В СМИ данная политика получила название «Новый федерализм».

На данном этапе более активно стали работать Конституционный, Верховный Суды и Прокуратура России по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. Исполнение их решений оказало значительное влияние на сокращение возможностей регионов в законотворчестве по отдельным направлениям.

IV этап – «медведевский» (март 2008 г. – настоящее время). На данном этапе происходит постепенная либерализация в отношениях по вертикали «Центр - регионы». Хотя в начале своего президентства Д.А. Медведев старался поддерживать «путинского», и, в какой-то степени, даже более жесткого курса в отношениях с регионами (например, были заменены по различным основаниям такие региональные лидеры – политические «тяжеловесы» и

«долгожители», как М.Ш. Шаймиев, М.Г. Рахимов, Ю.М.Лужков и др.). Но в 2011 г. политический курс был изменен на децентрализацию, что выразилось в указах Президента РФ учреждены рабочие группы, которые будут работать над децентрализацией политической системы в России, что в первую очередь должно затронуть законотворческий процесс и уровень компетенции регионов, и в многочисленных публичных выступлениях Президента РФ в 2011 г. Например, в июне 2011 г. на совещании в Горках с отдельными российскими губернаторами Президент России заявил, что необходимо достичь балансов сил и полномочий, позволяющих помогать решению социально-экономических проблем и, что политическое руководство РФ должно стремиться к децентрализации значительной части полномочий, чтобы руководители регионов обладали необходимой полнотой власти для принятия решений по самым разным вопросам жизнедеятельности субъектов Федерации.

Кроме того, параграф посвящен анализу политико-правовой основы в системе разделения государственной власти по вертикали. Рассматриваются различные способы такого разграничения. И, прежде всего, исследуются такие правовые формы разграничения, как конституция, федеральные законы и договоры между центральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов.

Сделан вывод о том, что с принятием новой Конституции РФ государственная власть становится более устойчивой, а государство – более управляемым, после того, как процесс дробления Федерации был приостановлен и угроза распада России миновала, что нашло свое отражение в проводимой государственной политике. Усиление централизма в государственной политике федерального Центра, начавшееся с 2000 г. нашло свое отражение в законотворческом процессе обоих уровней.

В параграфе 2.2. «Законотворчество в субъектах Российской Федерации и перспективы развития двухуровневого законотворческого процесса» анализируется закономерность возникновения и развития субъектов федерации и, прежде всего, национальных республик в составе Российской Федерации (в основном на примере Республики Башкортостан) и особенности законотворческого и политического процессов в их взаимосвязи как в самом регионе, так и в Российской Федерации.

Одна из важных проблем связана с изучением вопроса о том, в какой мере республики и их законодательные базы вписываются в современную конституционную модель российского федерализма. Автор исследует истоки образования республик и этапы становления их законотворческих систем. Проведенный анализ правового статуса республик Российской Федерации, показал, что они были востребованы сложными социально-экономическими и политическими условиями, отражающими реалии российской государственности, что было закреплено на конституционном уровне.

Автор придерживается подхода, по которому внутригосударственные договоры в многонациональном образовании выступают средством компромисса и снятия конфликтов. Поэтому договорную практику в федеративных отношениях нельзя рассматривать лишь как негативное явление. Но увлечение договорным процессом, по мнению автора, может таить в себе определенную опасность расшатывания единого правового пространства, закрепленного Конституцией Российской Федерации. Договорная практика либо должна быть закреплена в Конституции России, либо полностью исключена из политико-правового поля государства.

В параграфе проведен подробный анализ законотворческой деятельности legislatures национально-территориальных образований Российской Федерации (прежде всего, Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан), что позволило автору прийти к выводу о том, что в своей деятельности они руководствуются в первую очередь воспринятым Конституцией России подходом к сфере совместного ведения, который не отрицает право регионов России действовать самостоятельно, а означает лишь согласование этих действий с общефедеральными законами, принципами, что позволяет достичь той или иной степени децентрализации управления с учетом конкретных условий и потребностей самих регионов.

На основе научного анализа, выявления региональных, общероссийских и мировых тенденций государственного развития, федеративного строительства в России и зарубежных государствах, сделаны выводы о возможных перспективах развития российского государства, суть которого в постепенном усилении центристских позиций федеральной власти. Выделен и наиболее предпочтительный, по мнению автора, сценарий развития государственного строительства в России, суть которого во всемерном развитии демократических институтов гражданского общества, более четком законодательном закреплении уровней компетенции центра и регионов в Конституции государства, укреплении федеративных начал и установления в России принципов правового государства. На этой основе смоделированы и представлены наиболее вероятная и наиболее конструктивная модели развития государственного устройства Российской Федерации.

В заключении обобщены опыт, тенденции и перспективы развития конституционно-правового и политических институтов законотворческого процесса в Российской Федерации, подведены итоги проведенного исследования и намечены направления для дальнейшей работы над темой. Реализация выводов и предположений, обоснованных в диссертации, будет способствовать, по мнению автора, дальнейшему совершенствованию двухуровневого законотворческого процесса в Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Минеев Е.М. Согласование федерального и регионального законодательства – путь к созданию правового государства в Российской Федерации//Вестник Башкирского университета. – 2006. – №4. – С. 159-161 (0,5 п.л.)

Монография

2. Маликов М.Ф., Минеев Е.М. Механизм согласования федерального и регионального законодательства. Комплексное научно-правовое исследование. В 5 частях. Часть 4. Двухуровневое регулирование в Российской Федерации: теоретико-методологические основы. – Уфа: АН РБ, Гилем, 2010. – 232 с. (6,6 п.л. – авторский вклад)

Научные публикации в иных изданиях:

3. Минеев Е.М. Правовые основы суверенитета Республики Башкортостан в составе Российской Федерации//Сб. науч. статей: Республика Башкортостан в составе обновляющейся Российской Федерации: 10 лет государственного развития. – Уфа: РИО БАГСУ, 2000. – С. 78-82 (0,3 п.л.).

4. Минеев Е.М. Мировые принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти//Сборник: Вертикаль власти: оптимизация взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России. - Уфа: РИО БАГСУ, 2002. – С. 68-72 (0,3 п.л.).

5. Минеев Е.М. Парламентский контроль как фактор устойчивости социально-политического развития регионов Российской Федерации// Экономика и управление. – 2003. – № 4. – С. 94-96 (0,4 п.л.).

6. Минеев Е.М. Проблема формирования и соотношения двухуровневого законодательства в условиях становления российского федерализма/ Материалы региональной научно-практической конференции «Соглашение центральной Советской власти с башкирским правительством о Советской автономной Башкирии». – Уфа: Изд-во Башгосуниверситета, 2004. – С. 96-99 (0,3 п.л.).

7. Минеев Е.М. Политическое, организационно-экономическое и правовое взаимодействие региональных и федеральных органов власти / Гл. 2, разд. 2.2./Экономическая энциклопедия регионов России. Республика Башкортостан/НПО «Экономика», Институт соц.-экон. исследований УНЦ РАН. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. – С.162-164 (0,5 п.л.).

8. Минеев Е.М. Формирование общенациональной идеи в условиях перераспределения властных полномочий в Российской Федерации// Евразийство и национальная идея. Материалы межрегиональной научной конференции/Под редакцией акад. АН РБ Ф.С. Файзуллина. – Уфа: «Аэрокосмос и ноосфера», 2006. – С. 224-229 (0,4 п.л.).

9. Минеев Е.М. Взаимодействие федеральной и региональной властей в области законотворчества//Социально-экономические и политические факторы стабильного и устойчивого развития Республики Башкортостан: Материалы республиканской школы-семинара молодых ученых. – Уфа: «Гилем», 2006. – С. 181-185 (0,3 п.л.).

10. Минеев Е.М. Опыт формирования и функционирования легислатур в российском государстве и правовые основы их деятельности//Сб. научных статей республиканской научно-практической конференции. – Уфа: РИО БАГСУ, 2006. – С. 111-118 (0,6 п.л.).

11. Минеев Е.М. Роль республиканских органов законодательной (представительной) власти в реформировании Башкортостана// Приоритетные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Уфа, 18 ноября 2005 г.) / Под ред. д-ра филос.н., акад. АН РБ Ф.С. Файзуллина. – Уфа: «Гилем», 2006. – С. 429-434 (0,3 п.л.).

12. Минеев Е.М. Роль законотворческой деятельности Верховного Совета РБ XII созыва в обретении республикой большей самостоятельности// Россия и Башкортостан в условиях глобальных трансформаций: Материалы республиканской школы-семинара молодых ученых. – Уфа: РИО РУНМЦ МО РБ, 2006. – С. 81-84 (0,3 п.л.).

13. Минеев Е.М. Роль республиканских органов законодательной (представительной) власти в реформировании Башкортостана//Сб. научных статей республиканских общественно-политических чтений. – Уфа: РИО БАГСУ, 2006. – С. 67-69 (0,2 п.л.).

14. Минеев Е.М. Башкортостан устремленный в будущее//Историко-культурный энциклопедический атлас Республики Башкортостан. – М.: ИПЦ «Дизайн. Информация. Картография», 2007. – С. 540-541 (0,5 п.л.).

15. Минеев Е.М. Из истории законодательных преобразований в социальной сфере палатами Госсобрания I и II созывов//Демографическое развитие России: проблемы и перспективы/Материалы межрегиональной школы-семинара молодых ученых. – Уфа:«Гилем», 2008. – С.248-251 (0,3 п.л.).

16. Минеев Е.М. Конституционные основы Республики Башкортостан по защите социальных прав человека и гражданина// Информационный бюллетень Администрации Президента РБ/Информационно-аналитические материалы, посвященные 15-летию со Дня принятия Конституции Республики Башкортостан. - №4 (55). - Уфа: ГУ Изд-во «Мир печати» – 2008. – С. 64-70 (0,4 п.л.).

Общий объем публикаций автора по теме исследования – 12,2 п.л.

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени кандидата политических наук

Минеев Евгений Михайлович

**ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ФОРМА ВЫРАЖЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Никифоров Юрий Никифорович

Подписано в печать 09.11.2011 г.
Объем 1,5 печ.л. Формат 60х84 1/16
Тираж 100 экз. Заказ № 121

Отпечатано в типографии РИО БИСТ (филиала) ОУП ВПО «АТиСО»
450054, г.Уфа, проспект Октября, 74/2