

**На правах рукописи**

**Ситникова Ирина Евгеньевна**

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО В  
СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань - 2010

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

**Научные руководители:** доктор юридических наук, профессор

доктор юридических наук, профессор  
**Решетов Юрий Сергеевич**

**Официальные оппоненты:** доктор философских наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
**Фарукшин Мидхат Хабибович**

кандидат юридических наук, доцент  
**Ягудин Шакир Шахмедович**

**Ведущая организация:** **ГОУ ВПО «Ульяновский  
государственный университет»**

Защита состоится «30» сентября 2010 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Автореферат разослан « » августа 2010 года.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В современной России, как и в любом другом демократическом государстве, одним из фундаментальных принципов признается политический плюрализм, который одновременно может быть рассмотрен как политический институт и как состояние или явление общества.

Существование политического плюрализма, являясь определяющим фактором в развитии российской государственности, предопределяет его влияние на общественную жизнь. Поэтому можно говорить о взаимодействии политического плюрализма, несомненно, с политической, а также экономической, социальной и социокультурной сферами, что вполне закономерно, поскольку множественные взгляды и предложения различных субъектов, порой противоположные, но имеющие общую цель, в итоге и определяют основные направления регулирования соответствующих общественных отношений.

Внимания заслуживают и вопросы влияния политического плюрализма на правовую жизнь общества, а в условиях интенсивного роста числа принимаемых нормативных правовых актов и возрастания интереса к их разработке не только со стороны государственной власти, но и иных субъектов, например, народа, политических партий и общественно-политических движений и объединений, становится актуальной проблема взаимодействия политического плюрализма и правотворчества.

Обращение к обозначенной тематике не случайно, так как процессы демократизации и обновления российского государства и общества значительно расширили спектр проблем, связанных с политическим плюрализмом и требующих научного осмысления, одной из которых и является взаимодействие политической и правовой жизни, а, кроме того, признание политического плюрализма одним из конституционных принципов организации и функционирования государственности, наряду с

такими принципами как народовластие, верховенство закона и разделение властей, предполагает его влияние на все сферы, в том числе и правовую.

Не стоит забывать и о том, что политический плюрализм, обеспечивая консенсус интересов различных социальных групп, и поддерживая равновесие между ними, представляет собой определенную гарантию сохранения и укрепления демократических традиций государственности в целом, отражаясь и в правотворчестве, затрудняя его монополизацию и включение в текст нормативных правовых актов положений, отражающих интересы только конкретных групп.

Актуальность принятия нормативных правовых актов в условиях политического плюрализма во многом объясняется и политической сущностью правотворчества, поскольку любой нормативный правовой акт, а особенно, закон – это, в первую очередь, средство выражения политики.

Не менее важным в постановке проблемы изучения политического плюрализма и правотворчества является тот факт, что, несмотря на существующие научные исследования, направленные в основном на теоретическую характеристику рассматриваемых понятий, либо включающих исследование становления того или иного явления, в политической и юридической науке не предпринимались попытки анализа взаимодействия политического плюрализма и правотворчества, что и определяет необходимость изучения, разработки основных положений и рекомендаций относительно существования политического плюрализма и правотворчества как двух взаимосвязанных и взаимообусловленных явлений современного российского государства и общества.

Исследование существования политического плюрализма и его соотношения с правотворчеством будет неполным без рассмотрения зарубежного опыта, помогающего определить схожие моменты и различия их взаимовлияния, что может стать основой выявления и совершенствования возникающих трудностей.

Полагаем, что зная особенности взаимосвязи политического плюрализма и правотворчества, можно решить и другие проблемы, в частности, повышение эффективности и качества нормативных правовых актов, разрешение возникающих конфликтов и согласование интересов в процессе правотворческой деятельности.

Таким образом, проблематика взаимодействия политического плюрализма и правотворчества, политико-правовой анализ исторического опыта и определение путей и перспектив их дальнейшего развития имеет как теоретическую значимость, выражающуюся в разработке категориального аппарата понятий «политический плюрализм» и «правотворчество», рассмотрении системы, институтов и субъектов их взаимовлияния, так и практический интерес относительно особенностей политического плюрализма в России, и, естественно, тенденций его взаимодействия с правотворчеством, ведущих к решению иных политико-правовых проблем, и является актуальной в отечественной и зарубежной науке.

**Степень научной разработанности проблемы диссертационного исследования.** Вопросы, связанные с анализом взаимодействия политического плюрализма и правотворчества, занимают одно из центральных мест в политико-правовых исследованиях.

Общетеоретические вопросы изучения политического плюрализма и правотворчества отражены в трудах: С.С. Алексеева, В.И. Анишиной, Л.И. Антоновой, Е.А. Ануфриева, Ю.Г. Арзамасова, В.К. Бабаева, В.А. Беляева, В.Г. Бессарабова, А.И. Бобылева, С.В. Бошно, А.П. Бутенко, М.А. Васирика, А.В. Васильева, А.Б. Венгерова, А.К. Воробьева, Г.С. Гаджиева, Т.И. Грицкевича, А.И. Демидова, С.Г. Дробязко, М. Дюверже, Н.С. Ельцова, О.И. Зазнаева, Н.Г. Зяблюка, Т.В. Кашаниной, А.В. Ключева, Т.М. Ковалева, В.М. Корельского, И.В. Котелевской, А.В. Кочеткова, Б.И. Кретьева, В.В. Лазарева, А.Ю. Ларина, Р.Х. Макуева, А.В. Малько, В.А. Мальцева, В.И. Маргиева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Миронова, В.С. Нерсесянца,

Л.А. Окунькова, В.Д. Перевалова, В.С. Петрова, А.С. Пиголкина, В.Н. Руденко, Е.В. Семьянова, С.А. Сергеева, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, В.С. Троицкого, М.Х. Фарукшина, Ф.Н. Фаткуллина, Р.О. Халфиной, А.Ф. Черданцева, Л.С. Явича, Ю.Д. Якубова и др.

Значительный вклад в изучение теории правотворчества и политического плюрализма внесли виднейшие исследователи: Н.Н. Алексеев, И.А. Ильин, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, И.В. Михайловский, А. Токвиль, Е.Н. Трубецкой, Г.Ф. Шершеневич и др.

Вопросы взаимодействия политического плюрализма и правотворчества рассматриваются в научных исследованиях В.Н. Абрамова, С.А. Авакьяна, М.В. Афолина, С.Д. Баранова, С.Н. Воронова, В.И. Ерыгиной, А.В. Иванченко, А.К. Карданова, Н.П. Колдаевой, Б.И. Кретьева, А.В. Кулинченко, М.К. Кумышевой, А.В. Лукашевой, А.П. Любимова, А.Г. Мурашина, А.Н. Никитина, П.И. Седугина, Л.В. Сморгунова, И.В. Упорова, В.Е. Федоринова, З.Л. Шхагапсоева и др.

Среди зарубежных исследователей, занимающихся данной проблемой, можно назвать: Ф.М. Бернарда, Д.М. Волкера, А. Нашиц, М. Партингтона, А. Соетмана, Э. Хейвуда, Р. Штайгервальда и др.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия политического плюрализма и правотворчества как взаимосвязанных и взаимовлияющих институтов современного российского общества и государства.

**Предметом исследования** является изучение системы и форм, принципов и тенденций взаимодействия политического плюрализма и правотворчества, путей его оптимизации на современном этапе развития Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования** заключается в анализе политического плюрализма и правотворчества, форм, институтов и

субъектов их взаимодействия, выявлении существующих проблем и путей их решения.

Цель диссертационного исследования предопределила необходимость постановки и решения следующих **задач**:

- провести теоретико-методологический анализ взаимодействия политического плюрализма и правотворчества, обобщить существующие подходы к их определению в политической и юридической литературе;

- изучить сущность, признаки, критерии политического плюрализма;

- проанализировать признаки, виды и стадии правотворчества;

- рассмотреть историю и современное состояние правотворчества в условиях политического плюрализма;

- выявить основные характеристики взаимодействия политического плюрализма и правотворчества;

- обозначить проблемы, а также провести сравнительное исследование;

- определить пути и перспективы развития политического плюрализма и правотворчества.

**Эмпирическую базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», федеральные законы («Об Общественной палате Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О политических партиях», «Об общественных объединениях»), Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, конституции и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также конституции зарубежных стран.

В процессе работы изучались материалы правотворческой, интерпретационной и правореализующей практики. Были изучены материалы «круглых столов» и научно-практических конференций.

**Методологическую основу исследования** составили современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. В ходе исследования применялись системно-структурный, формально-логический, синергетический методы, а рассмотрение ряда конкретных вопросов проводилось с учетом принципа историзма, в том числе метода исторической реконструкции, социологического метода и метода интерпретации. Использовались законы и категории диалектики (единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального) и общенаучные приемы (анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция).

**Научная новизна** состоит в самой постановке проблемы и подходах к ее анализу, в комплексном исследовании недостаточно изученных вопросов влияния политического плюрализма на правотворчество применительно к современным условиям развития государства и общества.

В работе представлено авторское видение системы взаимовлияния политического плюрализма и правотворчества, приводятся авторские определения многих понятий, связанных с ним, выявляются соответствующие существующие проблемы и предлагаются пути их решения, а также определяются перспективы политического плюрализма в российском обществе и прогнозируются варианты развития правотворчества.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Научная трактовка политического плюрализма и правотворчества делает необходимым изучение не только их взаимодействия, но и систематизации категориального аппарата, что позволяет определить политический плюрализм как понятие, которое одновременно может быть

рассмотрено и как фундаментальный принцип демократического государства, и как политический институт, и как состояние общества и представляет собой конкуренцию множественных субъектов политической жизни в борьбе за власть и признание их различных взглядов и позиций, а правотворчество - как деятельность организационных институтов и граждан с определенным уровнем правосознания и правовой культуры по созданию, изменению и отмене правовых норм.

2. Политический плюрализм в правотворчестве регламентирован нормами права, а это позволяет говорить о нем как политико-правовом плюрализме.

3. Существование политического плюрализма в правовой жизни российского общества делает необходимым разграничение организационных институтов и субъектов правотворчества. Организационные институты правотворчества – это государственные и негосударственные структуры, законодательно уполномоченные разрабатывать и принимать нормативные правовые акты. Субъекты правотворчества – это конкретные граждане, обладающие определенным уровнем правосознания и правовой культуры.

4. Цель правотворчества в условиях политического плюрализма имеет двойственный характер, заключающийся, во-первых, в направленности на создание норм права и качественное регулирование тех или иных общественных отношений, а, во-вторых, в возможности и необходимости включения в содержание принимаемых нормативных правовых актов наиболее значимого общественного интереса как результата консенсуса различных взглядов и позиций субъектов правотворчества.

5. Существуют разные формы влияния политического плюрализма на правотворчество: организационно-правовая, выражающаяся в создании организационных институтов правотворчества, и содержательная, в рамках которой субъекты правотворчества предлагают идеи относительно проекта нормативного правового акта, т.е. содержательно влияют на

правотворчество. Окончательное влияние политического плюрализма на правотворчество проявляется в качестве и эффективности нормативных правовых актов и представляет собой результирующую форму влияния политического плюрализма на правотворчество.

6. Влияние политического плюрализма на законотворчество возможно на всех его стадиях, включая и подписание закона, поскольку здесь реализуется право вето, представляющее собой несогласие с мнением парламентариев, некое противоборство позиций и взглядов, что и является признаком политического плюрализма.

7. Оптимальное взаимодействие политического плюрализма и правотворчества предполагает существование определенной системы, включающей: различные организационные институты; субъекты правотворчества с высоким уровнем политико-правового сознания и культуры, а также с высокой степенью мотивации действовать в условиях политического плюрализма; нормативную составляющую, выражающуюся в качественных нормативных правовых актах; существование гласности и открытости проявления политического плюрализма в правотворчестве, что предполагает наличие средств массовой информации подконтрольных как государству, так и иным политическим силам; материальное и процедурное обеспечение правотворчества; развитие теории политического плюрализма с учетом изменений в практике; признание важной роли обычаев и традиций конкретного государства.

8. Политический плюрализм в правотворчестве должен иметь ограничения, которые подразделяются на организационные, относящиеся к подготовке деятельности субъектов политической жизни, и процессуальные, применяемые к конкретному его проявлению в правотворчестве.

9. На современном этапе развития российского общества и государства не завершился процесс становления политического плюрализма, который возможен в различных вариантах. При этом

правотворчество будет осуществляться в рамках складывающихся политико-правовых порядков. Однако приоритетным направлением для России должно стать сохранение и дальнейшее совершенствование политического плюрализма во всех сферах общественной жизни.

**Научно-практическая значимость исследования** состоит в использовании теоретических положений и выводов диссертации в преподавании курса «Правоведение», «Теория государства и права», «Политология», «Конституционное право России» и «Конституционное право зарубежных стран», а также в том, что сформулированные рекомендации могут использоваться в практической деятельности законодательных органов и иметь существенное значение для проведения экспертной работы в области правотворчества.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации докладывались на научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы гражданского права и процесса», 12-13 октября 2006 года, г. Казань, Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина; V Международной ежегодной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики», 18 апреля 2007 года, г. Казань, Казанский филиал Российской академии правосудия; Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Перемены в России: прошлое, настоящее, будущее», 27 апреля 2007 года, г. Казань, Институт экономики, управления и права; Международной научно-практической конференции «Евразийский мир: многообразие и единство», 11 мая 2007 года, г. Казань, Институт экономики, управления и права; Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Россия: варианты и сценарии развития», 21 декабря 2007 года, г. Казань, Институт экономики, управления и права; IV Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Преодоление правового нигилизма как вектор

развития современного государства и общества», 27-28 ноября 2009 года, г. Казань, Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина; Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Казанские научные чтения студентов и аспирантов - 2009», 25 декабря 2009 года, г. Казань, Институт экономики, управления и права; Итоговой конференции Казанского государственного университета за 2009 год «Образование и наука», 22 января 2010 года, г. Казань, Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина; Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Гражданское общество, правовое государство и инновационная экономика как факторы модернизации», 28 апреля 2010 года, г. Нижнекамск, Нижнекамский филиал Института экономики, управления и права; получили отражение в опубликованных статьях и преподавании курсов «Правоведение» и «История отечественного государства и права».

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень ее разработанности, объект, предмет, цели, задачи, эмпирическая и методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются научно-практическая значимость и апробация результатов исследования.

**В первой главе - «Теоретические основы исследования политического плюрализма и правотворчества»** - проводится систематизация категориального аппарата, рассматриваются сущность, признаки, критерии и значимость политического плюрализма в

политической и правовой жизни общества, обосновывается политико-правовая природа правотворчества, исследуются его признаки, виды и стадии.

**В первом параграфе - «Понятие и критерии политического плюрализма»** - рассматривается сущность, политическая и юридическая природа, признаки, критерии, условия развития и формы проявления политического плюрализма, делается вывод о его значимости для политической демократии.

Автором утверждается, что политический плюрализм все еще остается недостаточно изученным явлением в отечественной и зарубежной политико-правовой науке и подробно рассматривается идущая дискуссия по данной проблеме.

Диссертант, обобщая ее основные положения, отмечает, что развитие юридической и политической науки требует переосмысления ряда политико-правовых понятий и постановки новых проблем, одной из которых является разделение политического плюрализма как единого явления на теоретическую составляющую, включающую требование, систему знаний о том, что такое политический плюрализм, каким он должен и может быть на конкретном этапе развития государства и общества, и реальную практику, в которой участвуют различные субъекты, вступающие в соответствующие общественные отношения.

Существенное место в параграфе занимает анализ признаков политического плюрализма, к которым относятся: существование разных субъектов политической жизни, конкурирующих в борьбе за власть; многопартийность, признаваемая как законодательно, так и на практике; наличие политической оппозиции, действующей беспрепятственно в рамках закона; столкновение различных интересов, не приводящее к постоянным конфликтам в обществе; признание несовпадающих взглядов и позиций; осознание различия в положении социальных групп и наличие

относительного единства цели их деятельности; легальная ненасильственная борьба.

Для подлинного развития политического плюрализма необходимы определенные юридические, политические, экономические, социальные и социокультурные условия. Автор полагает, что *характеристика условий становления политического плюрализма предполагает раскрытие тех основ сфер общественной жизни, которые позволили бы говорить о существовании в конкретном государстве политического плюрализма.*

Автор также утверждает, что наличие указанных признаков и условий еще не означает признания в государстве политического плюрализма, что делает необходимым исследование его критериев, под которыми в диссертации понимаются *отличительные признаки, позволяющие говорить о существовании политического плюрализма в конкретном государстве и отграничивать его от смежных и мнимых явлений в политике.* К ним относятся: законодательное закрепление и практическая реализация всех признаков политического плюрализма; свобода создания и действия всех субъектов политической жизни, политически и юридически равных; запрет создания субъектов, участвующих в политической жизни, пропагандирующих любую вражду и ненависть, насилие и войну, а также призывающих к насильственному изменению конституционного строя; способность государства гарантировать, с одной стороны, принятие решения большинством, а с другой – право меньшинства высказывать свою позицию, учет его мнения; уверенность каждого человека в своем праве свободного выражения любого мнения; наличие в обществе уважительного отношения к противоположным интересам и взглядам; недопустимость ущемления прав и свобод какой-либо социальной группы и необходимость, чтобы общественные группы не только осознавали различия между собой, но и имели единую цель деятельности; признание и реализация прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, соответствующих мировым стандартам; равноправность граждан и чиновников.

Отдельно затронут вопрос о формах проявления политического плюрализма: идейном плюрализме или плюрализме мнений, идеологическом плюрализме, плюрализме политических действий и политической деятельности.

На основании вышерассмотренного можно сделать вывод о политическом плюрализме как противоречивом явлении, имеющим как положительные, так и отрицательные стороны, но все же представляющим собой главный вектор развития в любом демократическом государстве.

**Во втором параграфе - «Понятие, виды и стадии правотворчества»** - проводится анализ политико-правовой природы правотворчества, рассматриваются его принципы, виды и стадии.

Исследованию предшествует разграничение таких понятий как «правотворчество», «правотворческий процесс», «правотворческая деятельность», «формирование права», «правоустановление», «правообразование».

Понятия «правотворчество», «правотворческий процесс» и «правотворческая деятельность» являются тождественными. Как и правотворчество, правотворческий процесс и правотворческая деятельность представляют собой совокупность действий, направленных на создание, изменение или отмену правовых норм. Понятия «формирование права» и «правообразование» также можно употреблять как тождественные, так как последнее и есть естественноисторический процесс формирования права, а правотворчество является завершающей стадией процесса формирования права, когда последнее переходит в государственную деятельность по созданию норм права. Что же касается правоустановления, то следует отметить, что в результате его всегда объективируются источники права, принимается и систематизируется законодательство.

В параграфе рассматриваются и принципы правотворчества, к которым относятся: законность, демократизм, научность, историзм, профессионализм, совершенство юридической техники, строгое

соблюдение стадий правотворческого процесса, принцип самостоятельности субъекта правотворчества в пределах своих полномочий.

Значительное внимание автор акцентирует на классификации правотворчества, выделяя его виды по значимости: законотворчество и подзаконное правотворчество, а также по субъектам, создающим нормы права: прямое или непосредственное правотворчество народа, правотворчество субъектов политической жизни (политических партий, ассоциативных групп и общественно-политических движений и объединений) и судебное правотворчество. Обозначается и такая проблема как возможность включения в субъекты правотворчества прокуратуры.

Законотворчество является исходным видом правотворчества. Анализируя основные подходы к его определению, диссертант утверждает, что *законотворчество – это вид правотворчества, заключающийся в создании законов специальным законодательно уполномоченным органом (парламентом)*, и обосновывает, что сущность законотворчества проявляется в том, что оно выражает общую волю граждан, а его значимость - в законодательном регулировании важнейших сфер общественной жизни, а также выделяет его виды: законотворчество законодательного (представительного) органа государства (парламента), законодательную деятельность монарха в государствах с абсолютной монархической формой правления, иные непарламентские формы осуществления законодательной власти и делегированное законотворчество.

Рассмотрение стадий законотворчества ограничивается лишь их обозначением, поскольку рамки настоящего исследования не только не позволяют, но и не требуют подробного их рассмотрения. Отмечается, что стадиям законотворческого процесса предшествует подготовительный этап работы над законопроектом и указываются его стадии: законодательная инициатива; обсуждение законопроекта в законодательном органе; принятие закона; подписание и опубликование закона.

В диссертационном исследовании говорится о подзаконном правотворчестве. По мнению автора, *подзаконное правотворчество представляет собой деятельность определенных субъектов (президента, правительства, иных органов исполнительной власти, организаций, органов местного самоуправления) по созданию, изменению или отмене подзаконных нормативных правовых актов.*

В работе анализируются виды подзаконного правотворчества (правотворчество президента, правительства, ведомственное нормотворчество, локальное нормотворчество предприятий и организаций, правотворчество органов местного самоуправления), а также подробно рассматриваются его акты.

Автор считает, что особым видом правотворчества, играющим, если не решающую, то значительную роль в демократическом государстве, необходимо считать прямое или непосредственное правотворчество народа и проводит анализ его форм: внесения проектов нормативных правовых актов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, референдума, всенародных обсуждений, народного вето.

Рассматривая виды правотворчества, автор касается участия в создании нормативных правовых актов Общественной палаты и Уполномоченного по правам человека, являющихся связующим звеном между государством и обществом, и способных донести до законодательного органа общественные интересы, а также исследует участие в правотворческом процессе судебных органов, замечая при этом, что в одних государствах можно говорить именно о судебном правотворчестве, а в других – только о влиянии судебной практики на правотворческую деятельность, и прокуратуры, которая, не являясь правотворческим органом, оказывает непосредственное влияние на правотворческий процесс, препятствуя принятию противоречивых нормативных правовых актов.

Говоря о видах правотворчества, следует раскрыть проблему отличия их от способов правотворчества, показывающих каким образом происходит создание норм права. Существует несколько способов правотворчества: создание норм права самим правотворческим органом; санкционирование, установление прецедента судом или административным государственным органом; делегирование законотворческих полномочий как способ одного из видов правотворчества – законотворчества; заключение договоров и соглашений.

Тесно связанным вопросом с видами правотворчества является правотворческая компетенция, рассмотрение которой позволит избежать ошибок в правовом регулировании общественных отношений. Автор рассматривает структуру правотворческой компетенции, которая состоит из двух взаимосвязанных элементов: предметов ведения как определенных сфер публично-властной деятельности субъекта и полномочий, включающих в себя права и обязанности субъекта правотворчества, которыми он наделяется в пределах, установленных предметами ведения, а также замечает, что следует отличать понятия «полномочия» и «властные полномочия». Последние являются признаком государственного органа, осуществляющего правотворчество, и представляют собой его возможность и способность принимать обязательные для исполнения акты.

Создание нормативных правовых актов – это строго упорядоченная деятельность, состоящая из определенных стадий. Диссертант отмечает, что в литературе отсутствует единый подход не только к количеству, но и к названию стадий правотворческого процесса и предлагает выделять следующие стадии правотворчества: изучение и анализ общественных явлений и процессов, установление потребности в правовой регламентации; определение субъектов, правомочных принять нормативный правовой акт, и его вида; принятие решения о подготовке проекта нормативного правового акта и его непосредственная подготовка, включая как работу над текстом, так и разработку концепции, анализ отдельных положений; обсуждение

проекта, в том числе и при его официальном рассмотрении в правотворческом органе; принятие нормативного правового акта, его подписание и обнародование.

Таким образом, правотворчество представляет собой сложное понятие, сочетающее в себе не только правовые, но и политические аспекты.

**Во второй главе - «Взаимодействие политического плюрализма и правотворчества в современной России»** - рассматривается взаимодействие и взаимовлияние политического плюрализма и правотворчества как в историческом аспекте, так и на современном этапе развития российского государства и общества, а также определяются их пути и перспективы развития.

**Первый параграф - «Становление политического плюрализма и его влияние на правотворческий процесс»** - раскрывает историю становления политического плюрализма в России и его влияние на создание нормативных правовых актов в рамках сравнительно-правового исследования.

Становление политического плюрализма является сложным, порой противоречивым процессом, имеющим особенности, определяемые политико-правовыми традициями конкретного государства.

Говоря о развитии политического плюрализма в России, следует отметить, что зарождение его некоторых признаков стало возможным лишь в начале XX века. Такое запоздалое формирование плюралистических порядков вполне объяснимо существованием длительное время политического режима, препятствующего реализации полной свободы слова, что, несомненно, представляет собой обязательное условие утверждения политического плюрализма.

Автор выделяет следующие этапы становления политического плюрализма в России: в рамках первого этапа (1905 – по октябрь 1917 гг.) можно говорить лишь об единичных элементах политического плюрализма,

выступающих в неразвитых формах, поскольку государство не было готово к глубокому реформированию и в обществе была сильна приверженность к монархическому режиму правления; второй этап (октябрь 1917-март 1918 гг.) характеризуется противоречием между выработанными в науке подходами, к тому каким может и должен быть политический плюрализм в России и реальной практикой, свидетельствующей об его отсутствии, хотя следует признать, что реальные предпосылки становления политического плюрализма сложились именно после Великой октябрьской социалистической революции, но развитие политического курса страны сделало эти положения лишь идеалом развития российской государственности, что в итоге привело к формированию однопартийной политической системы, а, кроме того, к расхождению между теорией и практикой политического плюрализма; на третьем этапе (март 1918 – конец 1980-х гг.), когда утвердилась советская государственность, идея политического плюрализма считалась чуждой российскому обществу, рассматривалась как демагогический прием. Существующие нормативные правовые акты хотя и содержали положения, направленные на развитие и признание плюралистических порядков, но их нормы являлись по своей сути декларативными, не способными в условиях существования тотального контроля над всеми сферами общества направить его на демократический путь развития. Все это позволяет говорить об отсутствии не только практики политического плюрализма, но и развития теории о нем; на четвертом этапе (конец 1980-х-1993 гг.) в основном развивалась теория политического плюрализма, подчеркивается важность соответствующего принципа, но на практике его признание было затруднительно, поскольку, хотя возрождение политического плюрализма и было выдвинуто самим ходом реформ, направленных на создание демократического общества, но все же существовала организационная и идейная слабость субъектов политической жизни, в особенности, политических партий, большинство которых по-прежнему оставались однодневками, не образовывали

устойчивых фракций в представительных органах, а, кроме того, данный период во многом характеризовался наличием политиканства и демагогии, стремлением ряда деятелей использовать вновь создаваемые партии в личных целях; на пятом этапе (1993 г.- настоящее время) происходит окончательное признание политического плюрализма на конституционном уровне как фундаментального принципа российского государства и общества.

Сравнивая становление политического плюрализма в начале XX века и современной России, диссертант выделяет схожие тенденции его развития, позволяющие извлечь конкретные уроки и определить возможные прогнозы и перспективы.

В диссертационном исследовании утверждается, что рассуждать о влиянии политического плюрализма на правотворчество в рамках первых четырех этапов не представляется возможным. В начале XX в., в переходный период развития России, хотя и предпринимались попытки дать некоторую степень свободы субъектам политической жизни, возможность их влияния на правотворческую деятельность и участия в ней практически было невозможным, ибо все предпринимаемые меры, направленные на зарождение демократических порядков, не были поддержаны государственной властью, а в условиях поиска путей развития любое вмешательство в деятельность государства, в том числе и в его правотворческую функцию, создает немало политико-правовых проблем. Как уже отмечалось, в советской политической системе политический плюрализм не признавался, следовательно, нельзя также говорить и о его влиянии на какие-либо сферы жизни общества. Отмечается, что говорить о влиянии политического плюрализма на правотворчество можно только с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., признавшей его юридически и практически и позволяющей расширить круг участвующих в правотворческом процессе субъектов.

Рассматривая становление политического плюрализма в российском государстве, автор останавливается на зарубежном опыте его развития, изучая его утверждение в США, Англии, Франции, Италии, Швейцарии.

Подводя итог, следует заметить, что становление политического плюрализма в России представляло собой сложный процесс, сочетающий как внутреннюю, так и внешнюю заданность.

**Во втором параграфе - «Подготовка и принятие нормативных правовых актов в условиях политического плюрализма»** - автор анализирует создание нормативных правовых актов в условиях политического плюрализма на современном этапе развития России, выявляет существующие проблемы и предлагает пути их решения.

На современном этапе произошел переход к признанию многообразия взглядов, позиций, расширился круг субъектов, участвующих в политической жизни. В правотворческом процессе начинают принимать участие разные субъекты политической жизни, в особенности: политические партии, общественно-политические движения и объединения. Важное значение приобретает их инициатива, свободное и широкое обсуждение предлагаемых проектов нормативных правовых актов, которые в итоге представляют собой результат выражения различных политических взглядов, установок и течений. Иначе говоря, правотворчество осуществляется в рамках политического и идейного многообразия, что отражается не только на всех стадиях создания нормативного правового акта, но и его сущности и механизме принятия.

Автор обосновывает политическую природу современного правотворчества, полагая, что она проявляется в том, что принимаемые нормативные правовые акты исходят из интересов народа. Однако их нельзя трактовать как способ механического отражения политики, так как они закрепляют и выражают наиболее существенные ее элементы: сущность государственной власти, реализацию идей политических партий, выражение воли народа, политические цели развития общества и его отдельных сфер.

Таким образом, фиксируются все основные элементы политики как социального явления.

Говоря о подготовке и принятии нормативных правовых актов в условиях политического плюрализма, автор подробно рассматривает цели правотворчества в условиях политического плюрализма, ограничения политического плюрализма в правотворчестве, формы и систему взаимодействия политического плюрализма и правотворчества.

В диссертационном исследовании впервые в отечественной литературе вводится понятие политико-правового плюрализма, а также обосновывается новое понимание участников правотворчества, предлагая разграничивать организационные институты и субъекты правотворчества.

В исследовании уделяется внимание факторам, влияющим на взаимодействие политического плюрализма и правотворчества, к которым относятся: юридические, заключающиеся в правовом регулировании такого взаимодействия; политические, включающие характеристику существующего политического режима и политической системы в целом, взаимоотношения между государственной властью и обществом, способы осуществления государственной власти и механизм принятия политико-властных решений; экономические, отражающие состояние экономики в государстве и существующие экономические интересы конкретных групп, нередко служащие основанием для инициирования принятия нормативных правовых актов; социальные факторы составляют различия интересов классов и социальных групп, что предопределяет их многообразное выражение в политической и правовой сферах; социокультурные факторы всегда связаны с правовой культурой и правосознанием личности, от уровня которых во многом зависит содержание нормативных правовых актов.

Значительный акцент сделан на рассмотрение организационных институтов и субъектов правотворчества на современном этапе развития политико-правовой жизни России в рамках сравнительно-правового исследования. Автор подробно анализирует правотворческие функции

парламента, Президента, Правительства, прокуратуры в ходе осуществления своих полномочий, судов по вопросам своего ведения, народа на региональном уровне, субъектов политической жизни, а также Общественной палаты Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека.

Автор утверждает, что влияние политического плюрализма на правотворчество происходит на всех стадиях правотворчества, причем, его можно уже выявить на стадии изучения и анализа общественных явлений и процессов, установления потребности в правовой регламентации, когда сталкиваются различные мнения относительно необходимости правовой регламентации той или иной сферы общественной жизни, а также на заключительной стадии его подписания, когда реализуется право президентского вето, представляющего собой несогласие с мнением парламентариев, некое противоборство позиций и взглядов, что, как известно, является признаком политического плюрализма.

Говоря о подготовке и принятии нормативных правовых актов в условиях политического плюрализма, автор акцентирует внимание на значимости законов в российской правовой системе, затрагивает проблему их качества и вводит понятие «качество закона», под которым понимается *совокупность определенных свойств закона, обеспечивающих его высокую эффективность.*

Диссертант утверждает, что закон признается качественным и эффективным только в том случае, если он обладает определенными свойствами, а именно: исполнимостью, нормативностью, социальной ценностью, истинностью, обязательностью, ясностью, конкретностью и точностью основных его положений, отсутствием при его применении пробелов и коллизий норм; наконец, закон должен учитывать интересы всего общества, а не содержать положения, нужные определенным группам.

Существует ряд факторов, являющихся результатом наличия политического плюрализма, способствующих принятию недостаточно

качественных законов: расширение круга субъектов, участвующих в правотворчестве; наличие множественных инициатив, касающихся разработки какого-либо закона, часто приводящих к их повтору, бессистемности выдвижения; политический плюрализм, к сожалению, ведет к размытости целей принятия закона, итогом чего, как правило, выступает неоднократное внесение изменений и дополнений в закон или отмена его после непродолжительного срока действия, что означает неэффективность и, соответственно, низкое качество данного закона; существующие в обществе противоречивые интересы порождают такие же противоречивые взгляды и сформулированные на их основе предложения, которые, в свою очередь, учитываются при создании законов; невозможность законодателя предвидеть все практические ситуации; лоббизм законопроектов, приводящий к принятию законов, которые выражают не общезначимый интерес, а интересы конкретных заинтересованных групп; негативное влияние на правотворчество популизма, заключающегося в обращении субъектов политической жизни с целью реализации личных интересов к народу, созданию общественной поддержки в принятии конкретного закона, заведомо ложно обещая его введением в действие решить существующие в обществе проблемы, либо убеждению граждан, что конкретный действительно эффективный закон не решает общественных проблем.

Влияние вышеуказанных факторов на законотворческий процесс разнообразно, но все они приводят к определенным недостаткам законов. Часто встречающимися недостатками российских законов являются: дублирование правовых норм; нередко отсутствие во вновь принимаемых законах перечня нормативных правовых актов, подлежащих отмене, после вступления в действие нового закона, что отрицательно сказывается на правоприменительном процессе; предельно краткое изложение или не раскрытие содержания положений многих законов, что искажает представление граждан о смысле законов; неконкретность регулирования законом общественных отношений, способствующая появлению

декларативных норм; сложный язык закона, что сказывается на уяснении их не только гражданами, но иногда и правоприменителями; отражение в законах интересов узких групп населения; несоответствие региональных законов федеральным.

Автор считает, что на современном этапе развития российского правотворчества основной задачей должно быть повышение качества законов, стремление свести к минимуму негативное влияние политического плюрализма на правотворчество, что должно выражаться в существовании определенных гарантий, система которых в российском законодательстве находится в стадии становления.

Признавая недостаточное качество и эффективность российских законов одной из проблем правотворчества России, диссертант выделяет и другие проблемы, а также предлагает пути их преодоления, акцентируя внимание на ответственности и контроле в правотворчестве.

Таким образом, политический плюрализм, что вполне закономерно в демократическом государстве, оказывает непосредственное влияние на правотворчество, которое может быть как положительным, так и отрицательным.

**В третьем параграфе - «Пути и перспективы развития политического плюрализма и правотворчества» - рассматриваются перспективы политического плюрализма в современном российском государстве и определяются пути развития правотворчества.**

В современной России политический плюрализм является ее фундаментальным принципом, определяющим демократические характеристики государственности. Но, следует заметить, что развитие основных институтов политического плюрализма продолжается, поскольку окончательно не сформировались многие институты гражданского общества и правового государства.

Сложившаяся политическая ситуация и перемены в политическом процессе показали, что возможно несколько вариантов его развития, а,

соответственно, и влияния на правотворчество, поскольку политический плюрализм является всепроникающим явлением, оказывающим влияние на все сферы, в том числе и правовую.

Автор выделяет возможные пути развития политического плюрализма: сохранение и укрепление плюралистических характеристик российского государства; формирование согласительной или мобилизационной политической системы; переход к двухпартийной политической системе; формирование переходного периода; и, наконец, возможно отступление от идей политического плюрализма. При этом правотворчество будет осуществляться в рамках складывающихся политико-правовых порядков.

В исследовании отмечается, что на современном этапе развития России достаточно трудно прогнозировать утверждение того или иного варианта развития политического плюрализма, поскольку политическая ситуация представляет собой взаимодействие различных тенденций и какой путь возобладает, а что останется лишь упущенной возможностью, будет зависеть от соотношения множества составляющих политического процесса. Но, основываясь на уже определившихся направлениях политического курса, можно предположить, что наиболее вероятно развитие политического плюрализма по первому пути, поскольку уже сложились его основные институты – партии, движения и объединения, обладающие собственными структурами и необходимыми организационными атрибутами.

Но следует иметь в виду, что существуют и определенные проблемы, препятствующие развитию политического плюрализма, а именно: возросшая роль государственной власти в деятельности субъектов политической жизни, являющаяся началом их огосударствления; жесткая регламентация их организационного строительства и внутреннего функционирования, что превращает их в обыкновенные корпорации с той только разницей, что они существуют не ради получения доходов, а в целях

завоевания политической власти; преобладание оценочной функции в выражении мнений; недостаточно развитое общественное мнение; постепенное расширение компетенции субъектов политической жизни в ущерб позициям отдельных граждан; ограничение возможностей личности в политических процессах.

Принимая данный вариант развития политического плюрализма, автор определяет основные тенденции и перспективы правотворчества в России, отмечая, что дальнейшее развитие правотворчества в условиях политического плюрализма должно идти по пути совершенствования его отдельных видов.

Изложенное дает основание сделать вывод, что для России приоритетным направлением должно стать окончательное утверждение политического плюрализма, сопровождающееся как демократизацией политической и правовой сфер, так и установлением демократии среди субъектов политической жизни.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

#### **По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикаций по кандидатским и докторским диссертациям:*

1. Ситникова И.Е. Лоббизм как метод участия субъектов политической жизни в правотворчестве // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал («Black Holes» in Russian Legislation). – 2007. - № 5. – С. 104-105 (0,2 п.л.).
2. Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество: условия взаимодействия // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. - № 1. – С. 286-288 (0,25 п.л.).

3. Ситникова И.Е. Политический плюрализм в правотворческой деятельности современной России: пути развития // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. - № 12. – С. 110-112 (0,3 п.л.).
4. Ситникова И.Е. Политический плюрализм и его проявления в парламенте России // Право и государство: теория и практика. – 2010. - № 3(63). – С. 25-28 (0,3 п.л.).

*Публикации в иных научных изданиях:*

5. Ситникова И.Е. Политический плюрализм: влияние на правотворчество // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы гражданского права и процесса» (посвященной памяти и 70-летию со дня рождения профессора Я.Ф. Фархтдинова). – Выпуск 2. / Отв. ред. Д.Х. Валеев, М.Ю. Челышев. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова- Ленина, 2006. – С. 47-49 (0,2 п.л.).
6. Ситникова И.Е. Гарантии качества законов: законотворческая практика России и европейский опыт // Евразийский мир: многообразие и единство. Материалы докладов Международной научно-практической конференции: Сб-к научных статей: В 2-х т. – Т.1. – Казань: Познание, 2007. – С. 119-122 (0,2 п.л.).
7. Ситникова И.Е. Понятие и признаки политического плюрализма // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 8. /Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова- Ленина, 2007. – С. 277-280 (0,25 п.л.).
8. Ситникова И.Е. Качество российских законов в условиях политического плюрализма // Вестник Волжского университета им.

- В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 66. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С. 49-57 (0,4 п.л.).
9. Ситникова И.Е. Понятие и виды субъектов политической жизни // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 9. /Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2007. – С. 280-285 (0,3 п.л.).
10. Ситникова И.Е. Критерии политического плюрализма в российской государственности: история, современность и перспективы // Перемены в России: прошлое, настоящее, будущее: Материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов: В 2-х т. – Т. 2. – Казань: Издательство «Таглитат» Института экономики, управления и права, 2007. – С. 17-18 (0,1 п.л.).
11. Ситникова И.Е. Популизм как проблема правотворчества современного российского государства // Право и суд в современном мире. Выпуск № 5: Материалы V Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики». – Казань: Казанский филиал ГОУ ВПО РАП, 2007. – С. 52-55 (0,125 п.л.).
12. Ситникова И.Е. Перспективы развития института народной правотворческой инициативы в российском государстве // Россия: варианты и сценарии развития: Материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов: В 2-х т. – Т.2. – Казань: Познание, 2007. – С. 13-14 (0,1 п.л.).
13. Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в российском государстве: историко-правовое исследование // Актуальные проблемы юридической науки: Сб-к научных трудов. – Вып. 3. – Тольятти: ТГУ, 2008. – С. 245-256 (0,5 п.л.).
14. Ситникова И.Е. Правовой нигилизм в российском законодательстве // Преодоление правового нигилизма как вектор развития современного государства и общества: Материалы IV

Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. – Казань: Казанский государственный университет, 2009. – С. 75-77 (0,125 п.л.).

15. Ситникова И.Е. Проблема ответственности в правотворчестве Российской Федерации // Казанские научные чтения студентов и аспирантов – 2009: Материалы докладов Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов: В 2-х т. – Т.2. – Казань: Познание, 2010 – С. 28-29 (0,1 п.л.).
16. Ситникова И.Е. Ассоциативные группы как субъекты политической жизни: вопросы теории // Аграрное и земельное право. – 2010 – № 3 (63). – С. 142-144 (0,3 п.л.).
17. Ситникова И.Е. Институт народной инициативы в российском правотворчестве // Гражданское общество, правовое государство и инновационная экономика как факторы модернизации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов. – С. 15 (0,125 п.л.).