

На правах рукописи



ЗОЛОТУХИНА Татьяна Александровна

**ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
теоретико-правовое исследование**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Белгород – 2017

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

**Научный
консультант**

доктор юридических наук, профессор
Тонков Евгений Евгеньевич

**Официальные
оппоненты:**

Малько Александр Васильевич –
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
ФГБУ науки «Институт государства и права Российской
академии наук», Саратовский филиал / директор;

Мазуренко Андрей Петрович –
доктор юридических наук, доцент,
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный
университет», филиал в г. Пятигорске / кафедра
теории и истории государства и права, заведующий;

Иванников Иван Андреевич –
доктор юридических наук, профессор, ФГАОУ ВО
«Южный федеральный университет» / кафедра
теории и истории государства и права, профессор

**Ведущая
организация**

ФГАОУ ВО «**Казанский (Приволжский)
федеральный университет**»

Защита состоится 01 декабря 2017 г. в 11 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015 г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан __ октября 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



**Нифанов Алексей
Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования связана с наличием исторически сохраняющихся в России существенных противоречий, коллизий и недостатков в сфере законотворческой деятельности и законотворческого процесса, устранение которых невозможно вне научно обоснованного и сбалансированного законодательства.

Такого рода проблемы в российских законах можно обнаружить в самые различные периоды развития государства, а их возникновение связано с тем, что зачастую законы, вопреки своей цели, не обеспечивают разрешения общественной проблемы, не соответствуют общепризнанным правам и свободам человека, не основаны на принципах законотворчества и, в конечном итоге, не способствуют достижению социально полезного результата, который является основной целью принятия закона, что позволяет говорить о существенном характере подобных деструкций законодательства. Преодолению названных и иных проблем может способствовать эффективная законотворческая деятельность, которая в отечественной теории права традиционно рассматривается в качестве устойчивой технологии создания нормативно-правовых актов.

В процессе исторического развития России роль и значение ее законотворчества и законодательства существенно трансформировались, в том числе под влиянием формы государственного устройства. Из преимущественно прикладной и вспомогательной законотворческой деятельности модифицировалась в важнейший фактор развития государства, приобрела значение самостоятельной юридической категории.

На современном этапе характер правотворчества в России определяется спецификой его формирования на двухуровневой основе – на федеральном уровне и на уровне субъектов России, но по-прежнему наиболее отчетливо она проявляется в характере законотворческой деятельности и законотворческого процесса в России, а также в эффективности полученных результатов.

Анализ динамики деятельности федерального парламента и парламента субъектов России свидетельствует об интенсивности и продолжающейся активизации законотворчества. Однако теоретический аспект законотворческой деятельности и процедуры принятия российского закона разработаны отечественными юристами на уровне, не в полной мере соответствующем современным вызовам, поскольку действующие российские законы во многих случаях характеризуются скрытыми и явными недостатками. Между тем

названные конструкции получили нормативное закрепление на федеральном и региональном уровнях. Широко применяемые процедуры предварительного обсуждения и совершенствования законопроектов хотя и направлены на повышение качества принимаемых законов, но не обеспечивают их эффективность.

Отмечаемый в теоретико-правовой литературе серьезный дефицит законов на протяжении почти всего XX века привел в начале XXI века к неоправданному увеличению их количества без должного смыслового и юридико-технического обеспечения. В итоге современная законотворческая деятельность в России носит противоречивый, несовершенный характер, ее сопровождают многочисленные законотворческие ошибки и юридические коллизии, которые присущи не только отдельным законам, но и их целостной системе. Это выражается в дефиците востребованной нормативно-правовой основы при наличии большого количества законов, в одновременном действии старых и новых законов при отсутствии преемственности прежнему правовому регулированию, в нестабильности действующего законодательства, в отсутствии согласованности, системности внутри акта и в системе законодательства, в усилении роли подзаконного нормативного регулирования и возрастании опасности признания за ним приоритета. Преодоление перечисленных деструкций законотворчества и законодательства способно повысить степень их эффективности, принципиально изменить характер и содержание правотворчества в России.

Изложенные и иные значимые аргументы свидетельствуют в пользу актуальности общетеоретического комплексного и системного исследования законотворческой деятельности в Российской Федерации.

Степень научной разработанности исследуемых в настоящей диссертации вопросов нельзя назвать достаточной, поскольку на сегодняшний день сохраняется серьезный дефицит в специальных глубоких исследованиях такого важнейшего социального института как законотворческая деятельность и характера ее результатов. При этом в последнее время исследовательский интерес к этим проблемам несколько возрос и продолжает повышаться, что объясняет появление данного исследования, охватывающего как теоретические аспекты теоретической конструкции законотворческой деятельности, так и практические вопросы, связанные с механизмом, средствами, уровнями, стадиями и т.д. ее реализации.

Начиная с XIX века, законотворческая деятельность, вопросы ее правовой регламентации и проблемы реализации являлись предметом исследований та-

ких отечественных ученых правоведов, как А.Д. Градовский, Н. М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, К. А. Неволин, Г. Ф. Шершеневич и других.

В советский период развития отечественного правоведения различные аспекты законотворческой деятельности получили детальную и глубокую научную проработку в работах таких ученых, как А.И. Абрамова, М. В. Баглай, Н.В. Витрук, О.А. Гаврилов, И.В. Гранкин, Т.Д. Зражевская, Н.П. Колдаева, И.В. Котелевская, О.Е. Кутафин, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Т.Н. Рахманина, М.С. Студеникина, В.М. Сырых, Ю.А.Тихомиров, И.А. Умнова, Г.Т. Чернобель, Р.О. Халфина, А.Ф. Шебанов, В.Е. Чиркин и других.

Для выявления характера, специфики и степени эффективности законотворческой деятельности в современной России, а также для определения направлений модернизации российского законодательства автором проанализированы научные исследования по вопросам создания общефедеральных законов и законов субъектов России, формирования и функционирования системы российского законодательства. В этой области особое внимание автора обращено на исследовательские труды таких ученых, как А.В. Александрова, Ю.Г. Арзамасов, А.Э. Бинецкий, Г.А. Борисов, Н.А. Власенко, А.А. Зелепукин, Е. В. Колесников, А. В. Кочетков, А.П. Мазуренко, А. В. Малько, В. М. Манохин, Р. К. Надев, А. С. Пиголкин, А. П. Плешаков, С. В. Поленина, В. В. Субочев, Ю. А. Тихомиров, Е.Е. Тонков и других.

По рассматриваемой проблематике в последние годы было защищено несколько диссертаций, среди которых следует отметить работы М.Ю. Спирина «Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации» (Казань, 2000); С.Б. Сафиной: «Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики» (Уфа, 2000); Н.А. Рубченко «Законодательная деятельность в субъектах Российской Федерации» (Волгоград, 2001); Н.Н. Толмачевой «Правовое обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» (Москва, 2002); Е.В. Каменской «Региональное правотворчество в Российской Федерации (вопросы теории)» (Саратов, 2005); Е.А. Магомедовой «Правовая основа законотворческой деятельности в Российской Федерации (Москва, 2007); И.А. Малышевой «Законотворческий риск понятие, виды, детерминация» (Владимир, 2007); Минюк Н.В. «Правовая политика как фактор повышения качества законодательства в современной России» (Тамбов, 2009) и другие.

В то же время в указанных исследованиях при рассмотрении отдельных важных современных общетеоретических и отраслевых аспектов законотворческой деятельности, отсутствует комплексное и системное общетеоретическое осмысление рассматриваемого феномена.

Изучение научных трудов названных выше ученых, а также ряда других работ помогло автору диссертационного исследования обосновать актуальность существующих в теории и практике юридической науки проблем, связанных с юридической конструкцией законотворческой деятельности в России, с ее построением и реализацией, а также предложить пути и методы ее совершенствования в современных условиях.

Объектом диссертационного исследования стал комплекс общественных отношений и государственно-правовых явлений, связанных с законотворческой деятельностью и правовыми формами ее закрепления и реализации.

Предметом диссертационного исследования выступили общие закономерности, понятия, признаки, принципы, юридические и иные средства, методы, механизмы, в комплексе определяющие сущность и содержание законотворческой деятельности как юридического явления.

Цель диссертационной работы заключается в системном и комплексном теоретико-правовом изучении сущностных и содержательных характеристик законотворческой деятельности в Российской Федерации в современный период, проблем и тенденций ее развития и выработке на этой основе рекомендаций по совершенствованию законотворческой деятельности, направленных на повышение эффективности действующего законодательства.

Достижению заявленной цели диссертационной работы служит решение следующих **задач**:

- осуществить сравнительный анализ доктринальных подходов к пониманию государственной деятельности и юридических форм ее осуществления, на основе чего выработать ее унифицированное определение;
- определить сущность законотворческой деятельности, выявить отличия этого понятия от смежных юридических категорий и выделить специфические признаки;
- дать развернутую характеристику механизма реализации законотворческой деятельности;
- рассмотреть эволюцию правового регулирования законотворческой деятельности в Российской Федерации, в связи с чем определить основные детерминанты ее развития в различные исторические периоды: дореволюционный, советский и постсоветский (современный);

- проанализировать сущность и содержание законотворческой деятельности и законотворческого процесса в соответствии с уровнями ее реализации – федеральным и региональным;
- охарактеризовать специфические особенности стадий законотворческого процесса в Российской Федерации – предпарламентской, парламентской и послепарламентской;
- изучить специфику регионального уровня законотворческой деятельности и законотворческого процесса в Российской Федерации;
- выявить проблемы разграничения уровней законотворческой деятельности в Российской Федерации, а также коллизии законодательства субъектов Российской Федерации и способы их устранения
- исследовать современное состояние законотворческой деятельности в Российской Федерации;
- выявить тенденции лоббирования и социализации в законотворчестве Российской Федерации;
- очертить перспективы развития законотворческой деятельности в Российской Федерации.

Методологическую основу диссертации составили всеобщие, актуальные общенаучные и специально-познавательные **методы** исследования, разработанные наукой и апробированные практикой. В числе всеобщих и общенаучных методов особое значение придавалось методам всестороннего познания предмета и объекта исследования, восхождения от абстрактного к конкретному, диалектико-материалистическому, системному, структурно-функциональному, герменевтическому методам, методам дедукции и индукции, анализа и синтеза, а также методу обобщения полученных знаний и материалов по теме диссертации.

Среди методов специально-познавательного характера автором использовались формально-юридический, логический, политологический, социологический, статистический, кибернетический методы.

Изложение теоретических положений диссертационного исследования сопровождается проблемно-категориальным освещением и приемами и средствами сравнительно-правового исследования. Так, с позиций диалектико-материалистического метода исследования явление законотворческой деятельности рассматривается в непрерывном развитии, в конкретной исторической обстановке и во взаимосвязи и взаимодействии с другими явлениями. Опираясь на понятие целого и части, полученное посредством использования

методов дедукции и индукции, анализа и синтеза, системный метод исследования помогает увидеть целостность объекта, включающего отдельные взаимосвязанные и относительно самостоятельные части, ведет к обнаружению существующих между целым и его частями отношений, связей.

Формально-юридический метод исследования законотворческой деятельности позволяет определить юридическое понятие, выявлять его признаки, проводить классификацию, толковать содержание правовых предписаний и т. п.

Историко-правовой метод позволил показать исследуемый правовой феномен в его исходном и современном состояниях, спрогнозировать направления дальнейшего развития.

Теоретическая основа диссертационного исследования сформирована с учетом разработок и выводов таких авторов, как А. И. Абрамова, С. С. Алексеев, В. П. Беляев, Н.А. Власенко, Н.Н. Вопленко, И. А. Иванников, А. П. Коробова, И. Н. Куксин, М. Н. Марченко, М.В. Марштейн, Н. И. Матузов, С. В. Поленина, Е. Д. Проценко, Е. В. Сафронова, В. Е. Сизов, Ю. В. Сорокина, Ю. Н. Стариков, Ю. А. Тихомиров и др.

Правовая основа диссертационного исследования представлена действующей и предыдущими отечественными конституциями; федеральными конституционными и федеральными законами; конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации; подзаконными нормативно-правовыми актами, имеющими отношение к институту правотворческой, в том числе законотворческой деятельности в России.

Эмпирическая основа исследования охватывает материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации; статистические данные, касающиеся темы работы; а также нормативно-правовые акты, утратившие юридическую силу, но имеющие значение для выявления тенденций и закономерностей развития правотворческой, в том числе законотворческой деятельности в России; ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Научная новизна диссертации заключается в том, что на основе выполненных автором исследований:

– разработана новая научная концепция законотворческой деятельности как формы государственной деятельности, состоящей из совокупности объединенных в определенные этапы и стадии действий и операций субъектов и участников законотворческого процесса, направленной на формирование каче-

ственного закона, подчиненной правовым требованиям и процедурам и соответствующей объективно существующим общественным потребностям;

– предложены: факторы признания законотворческой деятельности ведущей формой государственной деятельности; систематизация исторических детерминантов формирования современной концепции законотворческой деятельности в России; соотношение правотворческой и законотворческой деятельности; направления и способы преодоления и устранения законотворческих ошибок и юридических коллизий, оптимизации и совершенствования законотворчества и законодательства в России; стадии и этапы законотворческого процесса; оригинальные меры повышения эффективности законотворческой деятельности в субъектах России; принятие ряда федеральных законов;

– доказаны: необходимость конкретизации юридической терминологии, опосредующей разработанную соискателем концепцию законотворческой деятельности в России; тенденция развития правотворческого лоббизма как ведущей формы лоббирования в России; императив социализации российского законодательства как черты демократического правового государства; обусловленность состояния современной законотворческой деятельности в России дефектами действующего российского законодательства;

– введены в научный оборот: авторская дефиниция государственной деятельности, законотворческой деятельности, уточненные трактовки понятий законотворчество, законодательный процесс, законотворческий процесс и законодательство; структурные элементы законотворчества в России.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие научной новизной.

1. Авторская дефиниция понятия «государственная деятельность», которая определяется как осуществляемые уполномоченными субъектами (государственными органами, должностными лицами) путем применения правовых средств осознанные, волевые, властные юридические действия и связанные с ними организационно-юридические мероприятия, направленные на достижение социально-значимых целей для получения правовых результатов и удовлетворения индивидуальных и общественных потребностей и интересов, а также авторская классификация форм государственной деятельности (как однородной по своим внешним признакам деятельности основных звеньев механизма государства по реализации возложенных на них функций): а) правотворческая форма; б) правоприменительная форма; в) правоохранительная форма; г) контрольно-надзорная форма.

2. Авторское определение законотворческой деятельности как формы государственной деятельности, состоящей из совокупности объединенных в определенные этапы и стадии действий и операций субъектов и участников законотворческого процесса, направленной на формирование качественного закона, подчиненной правовым требованиям и процедурам и соответствующей объективно существующим общественным потребностям, а также система признаков законотворческой деятельности, к которым предлагается отнести следующие: законотворческая деятельность представляет собой форму государственной деятельности; ее целью является формирование качественного закона соответствующего истинным потребностям общества; законотворческая деятельность представляет собой систему законотворческих действий и операций, объединенных в определенные этапы и стадии; реализация законотворческой деятельности предполагает выполнение субъектами и участниками законотворческой деятельности законопроектных и законодательных функций; она осуществляется субъектами и участниками в рамках соответствующих требований и процедур.

3. Систематизация и дифференциация исходных, базовых принципов законотворческой деятельности, воплощающих в себе важнейшие ценностные ориентиры конкретного общества и государства, а именно принципов социально-политической обусловленности принимаемых решений и предпринимаемых действий, законности, приоритетности прав и основных свобод человека и гражданина, федерализма, демократизма, гласности, достаточности средств и ресурсов для достижения поставленных целей, согласованности с международными стандартами правового регулирования при учете национальных интересов, научной обоснованности, системности, стабильности, прогнозирования, планирования, субординации, координации, целенаправленности и т.д.

4. Исторические детерминанты формирования современной концепции законотворческой деятельности в России, которые дифференцированы соискателем в качестве опорных, базовых и ключевых применительно к традиционной периодизации развития российского государства. На ранних этапах исторического развития государства законотворческая деятельность носила преимущественно прикладной характер, по содержанию и объему была тождественна конструкции правотворчества, имела практическое значение, определялась характером нормативного регулирования соответствующей области общественных отношений. И только со временем она эволюционировала в са-

мостоятельное юридическое явление, направленное на формирование качественного закона, подчиненное правовым требованиям и процедурам и соответствующее объективно существующим общественным потребностям.

5. Оригинальное обоснование необходимости конкретизации юридической терминологии в законотворческой сфере. Так, весь процесс создания закона, носящий творческий характер, предлагается именовать законотворческим. В свою очередь, деятельность, связанную с созданием закона, надлежит рассматривать как законотворчество, а непосредственно нормативно установленную процедуру его принятия целесообразно определить как законотворческую процедуру. При этом инициатива создания закона, будучи направленной на возбуждение законотворческого процесса, должна именоваться законотворческой инициативой. Кроме того, органы государственной власти, принимающие законы, следует официально называть законотворческими органами. И только результат внесения законотворческой инициативы и последовательного прохождения всех стадий и этапов законотворческого процесса дает жизнь законам, система которых образует законодательство. Таким образом, законотворческая власть призвана создавать систему законов (законодательство) для целей реализации правоприменителями и членами общества. Приведены аргументы в пользу замены в статьях 107, 108 Конституции Российской Федерации термина «обнародование» на «официальное опубликование» и дополнения данных норм указанием на «вступление закона в силу».

6. Авторское предложение о необходимости единой законодательной основы законотворческой деятельности в виде федерального закона (федеральных законов), направленного на формирование единой и непротиворечивой системы российского законодательства, создание необходимых условий для упорядочения законов и иных нормативно-правовых актов, приведения их с помощью системного сцепления в единое непротиворечивое целое, преодоления многочисленных правовых коллизий. Законодательство о нормативно-правовых актах должно предусматривать детальную регламентацию правотворческой процедуры применительно к различным видам федеральных нормативно-правовых актов, а для правового регулирования законотворческой деятельности в нем целесообразно зафиксировать такие аспекты, как: принципы и цели законотворческой деятельности как основные идейные начала создания ее формы и наполнения содержанием; круг вопросов, по которым правовая регламентация должна осуществляться только законом; система правовых дефиниций, устанавливаемых для сферы законотворческой

деятельности, в том числе понятие закона как нормативно-правового акта, критерии разграничения закона и подзаконного акта; прогнозирование и планирование законотворческой деятельности и ее последствий; основные правила законотворческой техники, в том числе наиболее важные правила подготовки проектов законов и правила разработки альтернативных законопроектов; субъекты законотворческого процесса и их законотворческая компетенция; механизм анализа, обобщения и учета замечаний и предложений, поступивших в результате общественного обсуждения; обязательность проведения правовой, лингвостилистической, финансовой, экологической и иных видов специализированной экспертизы законопроектов; возможность использования информационных технологий в процессе разработки законопроектов и принятия законов для обеспечения гласности и возможности доступа к достоверным источникам правовой информации и другие.

7. Вывод о создании и развитии в России системы регионального законодательства, основанной на региональной законотворческой деятельности; значительно возросшем качестве и новом уровне регионального законодательства, которое в отдельных случаях носит в сравнении с федеральным опережающий характер и «подсказывает» федеральному законодателю направления и очередность принятия того или иного нормативно-правового акта. В то же время при наличии позитивных проявлений регионального законодательства в законотворческой работе региональных парламентов в области реализации законотворческих полномочий отмечаются и проблемы: нерешенность вопроса ответственности депутатов за качество своей работы; отсутствие перспективного планирования и системности регионального законодательства; «мелкотемье»; недостаточное внимание к использованию научного потенциала в работе над законопроектами; низкий профессионализм депутатов; слабая информационная обеспеченность законотворческой деятельности и другие.

8. Мероприятия, необходимые для эффективного управления региональным законотворчеством и выстраивания эффективного регионального законодательства, установления гармоничных отношений между субъектами России, между центром и регионами, стабилизации политических, социальных и экономических процессов в стране: проведение соответствующих изменений регионального законотворческого процесса; более активное участие ученых в работе по подготовке проектов региональных законодательных актов; проведение научного анализа и комплексной научной экспертизы проек-

тов нормативно-правовых актов субъектов Федерации; организация научной экспертизы проектов федеральных законов, которые направляются для обсуждения в региональные парламенты; проведение научного аналитического мониторинга и оценки эффективности реализации действующего законодательства субъекта Федерации; подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию регионального законодательства и приоритетным направлениям правотворческого процесса; разработка научно-аналитических и методических материалов по вопросам законотворчества и другие.

9. Предложение о необходимости принятия специального закона о законотворческой инициативе либо о порядке реализации права законотворческой инициативы, наличие которого призвано детально регламентировать столь важную стадию законотворческого процесса, реализуемую весьма обширным кругом субъектов этого права. Принятие закона о народной законотворческой инициативе послужит цели пропаганды участия граждан в законотворческой деятельности, будет способствовать повышению активности граждан России в решении волнующих их злободневных проблем посредством использования возможности влиять на характер и содержание принимаемых Федеральным Собранием федеральных законов. В таком законе надлежит предусмотреть принципы реализации права на народную законотворческую инициативу, в том числе возможность граждан России участвовать в инициативных акциях свободно и добровольно, на равных с другими членами общества основаниях и непосредственно обладать всей полнотой прав на реализацию народной законотворческой инициативы. В предлагаемом законе необходимо также четко определить процедуру осуществления народной законотворческой инициативы на федеральном уровне, обязанности средств массовой информации, в том числе электронных (как центральных, так и региональных) по обнародованию содержания инициатив, а также меры ответственности органов и должностных лиц за неправомерные действия, выразившиеся в воспрепятствовании реализации права законотворческой инициативы.

10. Основные причины неэффективности законотворческой деятельности в России, к числу которых относятся законотворческие ошибки и коллизии законодательства. Первые – есть следствие несоблюдения законотворческими органами общепринятых правил, стандартов и требований, необходимых для разработки и принятия эффективных законодательных актов. Такие ошибки допускаются как на предварительном этапе законотворческой деятельности при подготовке законопроекта, так и на этапах собственно законо-

творческого процесса. Вторые – производны от действующих нормативно-правовых актов в сфере правового регулирования, правоприменения и реализации. Всесторонний анализ названных деструкций российского законодательства весьма актуален, поскольку, будучи известными теоретикам и практикам юридической науки, до настоящего времени они не устранены, тогда как проведенный соискателем анализ законотворческих ошибок и юридических коллизий действующего законодательства направлен на их преодоление.

11. Обнаруженная соискателем тенденция развития правотворческого лоббизма как ведущей формы лоббирования в России, целью которого является обеспечение нормативного регулирования соответствующей сферы общественных отношений в интересах определенных социальных структур. В современной России лоббизм стал самостоятельным способом принятия важных политических решений на различных уровнях власти. Это вынуждает законодателя принять меры по правовому регулированию лоббистской деятельности в условиях России в виде федерального закона «О лоббистской деятельности в Российской Федерации». В данном законе следует установить классическую трехзвенную схему реализации лоббистской деятельности, центральным звеном которой являются лоббисты, отделенные от парламентариев, через которых только и может осуществляться лоббистская деятельность в интересах клиентов, а также запрет на занятие лоббистской деятельностью, адресованный депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания, федеральным государственным служащим, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов России, государственным служащим субъектов России, выборным и иным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим.

12. Выявленный автором императив социализации российского законодательства как черты демократического правового государства, ориентированного на учет нужд и потребностей отдельных индивидов, социальных групп, общества в целом для создания условий, способствующих повышению качества и уровня жизни человека как высшей ценности.

Проведенное исследование показало, что наличествующие успехи в социализации российского законодательства не отвечают заложенной конституционной идее построения и функционирования России как социального государства. Научно обоснованная правотворческая (законотворческая) деятельность и эффективный правотворческий (законотворческий) процесс рас-

сматриваются автором как залог реальной социализации российского законодательства.

13. Предложенная соискателем совокупность основных направлений стабилизации и совершенствования законотворческой деятельности в России, способов повышения эффективности и результативности законодательства в российском государстве: повышение качества правотворчества (законотворчества) и соответствующего процесса; совершенствование структуры и содержания нормативно-правового акта, прежде всего российского закона; обеспечение системного развития законодательства, упорядочение системы нормативно-правовых актов, обновление нормативно-правовой базы; устранение пробелов и преодоление коллизий действующего законодательства; обеспечение научного сопровождения законотворческой деятельности; организация правового воспитания и повышение правовой культуры населения.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемых явлениях посредством трактовки законотворческой деятельности как формы государственной деятельности, состоящей из совокупности объединенных в определенные этапы и стадии действий и операций субъектов и участников законотворческого процесса, подчиненной правовым требованиям и процедурам и соответствующей объективно существующим общественным потребностям;

– изложены: концептуальные положения о необходимости конкретизации юридической терминологии, опосредующей разработанную соискателем теоретическую модель законотворческой деятельности в России; система факторов признания законотворческой деятельности ведущей формой государственной деятельности в России; дополнительные доводы, подтверждающие целесообразность принятия федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»;

– раскрыты: исторические детерминанты формирования современной концепции законотворческой деятельности в России; предпарламентская, парламентская и послепарламентская стадии отечественного законотворческого процесса; тенденция развития правотворческого лоббизма как ведущей формы лоббирования в России; императив социализации российского законодательства как черты демократического правового государства; обусловленность состояния современной законотворческой деятельности в России дефектами действующего российского законодательства;

– изучено развитие исторических этапов отечественной законотворческой деятельности; понятийные и содержательные интерпретации законотворческой деятельности как формы государственной деятельности в России;

– проведена модернизация мер по повышению эффективности законотворческой деятельности в субъектах России; подхода к стабилизации и совершенствованию законотворческой деятельности в России; способов повышения эффективности и результативности законотворчества и законодательства в российском государстве.

Практическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что его содержание и предлагаемые выводы могут быть полезны и ценны не только в практической деятельности депутатов законотворческих органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в процессе подготовки и принятия федеральных законов и законов субъектов России, но и в учебном процессе в рамках программ высшего и послевузовского профессионального образования, при подготовке учебных курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «История государства и права» и соответствующих спецкурсов.

Кроме того, содержащиеся в диссертации выводы и положения способствуют развитию юридической науки, в том числе путем приглашения научного сообщества к предметной дискуссии по остро стоящим перед Российским государством и обществом проблемам поиска модели более совершенной законодательной власти, эффективной правотворческой и законотворческой деятельности.

Степень достоверности проведенного теоретико-правового исследования законотворческой деятельности как разновидности правотворческой деятельности Российской Федерации, обоснование и формулирование выводов об их концептуальной основе, исторических детерминантах формирования, федеральном и региональном законотворческом компонентах, факторах корректировки опосредованы использованием широкого круга научных трудов, применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом правовых и иных актов, обобщением использованной научной литературы.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждений на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Юридического института Белгородского государственного

национального исследовательского университета, а также посредством участия в работе всероссийских и международных конференций.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 48 публикациях: 5 монографий, в том числе одна за рубежом; 43 научные статьи, в том числе 22 в ведущих рецензируемых научных изданиях. Общий объем публикаций составил около 127 п.л.

Структура диссертации определена ее содержанием, логикой развития темы и изложения материала по результатам проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, объединяющих семнадцать параграфов, заключения и списка использованных правовых источников и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, методологическая, теоретическая, правовая и эмпирическая база, сформулированы цель и задачи исследования, охарактеризована научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, приведены сведения об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

Первая глава – **«Доктринальные основы законотворческой деятельности как формы государственной деятельности»** – посвящена исследованию юридической природы и сущности государственной деятельности и ее правовому оформлению (§ 1); характеристике сущностных и содержательных интерпретаций законотворческой деятельности как формы государственной деятельности (§ 2); анализу механизма реализации законотворческой деятельности в Российской Федерации (§ 3).

Отмечается, что в юридической литературе содержатся различные взгляды на понятие «законотворческая деятельность», в этой связи представляется необходимым проанализировать и обобщить имеющиеся научные взгляды с целью выработки единого (системного и комплексного) общетеоретического подхода к определению анализируемого феномена.

Утверждается, что законотворческая деятельность является частью, одной из форм выражения государственно-властной юридической деятельности, средством ее юридической легитимации, закрепления и реализации политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных струк-

тур, мощным средством преобразования общества, в связи с чем она обладает всеми свойствами деятельности государственной, а ее важнейшими признаками выступают государственно-волевой характер и властно-оперативное содержание.

Изучение основных подходов к понятию государственной и юридической деятельности позволило выявить и установить специфические признаки государственной деятельности, к которым автор относит следующие: связь с государством и обеспечение его принудительной силой; нормативно одобренный, социально-значимый характер; тесная связь с правоотношениями; инструментальный характер, основанный на юридической технике и тактике; официальный характер и выражается в актах-документах; удостоверительно-поисковый и конструктивный характер; связанность наступлением юридически значимых последствий.

На основе установленных признаков предлагается авторское определение государственной деятельности, как осуществляемых управомоченными субъектами (государственными органами, должностными лицами) путем применения правовых средств осознанных, волевых, властных юридических действий и связанных с ними организационно-юридических мероприятий, направленных на достижение социально-значимых целей для получения правовых результатов и удовлетворения индивидуальных и общественных потребностей и интересов.

В результате систематизации имеющихся в юридической науке точек зрения относительно форм государственной деятельности, под последней предлагается понимать однородную по своим внешним признакам деятельность основных звеньев механизма государства по реализации возложенных на них функций. К основным формам государственной деятельности предлагается относить: а) правотворческую форму, включающую законотворчество как высший вид правотворчества; б) правоприменительную форму как процесс осуществления органами исполнительной власти функций государства по оказанию населению государственных услуг в соответствии с установленными административными процедурами и регламентами; в) правоохранительную форму как властный оперативный и правоприменительный процесс охраны правопорядка и общественной безопасности, правовой защиты путем пресечения нарушения и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, создания необходимых и достаточных условий для доступа населения к правосудию; г) контрольно-надзорную форму.

Анализ имеющихся в юридической доктрине основных точек зрения относительно понятия, сущности и содержания правотворческой и законотворческой деятельности позволяет выделить следующие признаки законотворческой деятельности и предложить на их основе авторское определение последней. В качестве признаков диссертантом указывается то, что: а) законотворческая деятельность представляет собой форму государственной деятельности; б) ее целью является формирование качественного закона соответствующего истинным потребностям общества; в) законотворческая деятельность представляет собой систему законотворческих действий и операций, объединенных в определенные этапы и стадии; г) реализация законотворческой деятельности предполагает выполнение субъектами и участниками законотворческой деятельности законопроектных и законодательных функций; д) она осуществляется субъектами и участниками в рамках соответствующих требований и процедур.

Как итог, законотворческая деятельность определяется как форма государственной деятельности, состоящая из совокупности объединенных в определенные этапы и стадии действий и операций субъектов и участников законотворческого процесса, направленная на формирования качественного закона, подчиненная правовым требованиям и процедурам и соответствующая объективно существующим общественным потребностям.

В результате установления юридической природы и сущности рассматриваемой категории, деятельность по созданию закона, учитывая ее творческий характер, предлагается именовать не законодательной, а законотворческой.

Под содержанием законотворческой деятельности предлагается понимать ее свойства, элементы (субъекты и участники, законотворческие действия и операции, средства и способы их осуществления, а также результаты законотворческой деятельности), процессы, процессуальную форму осуществления. В результате критического изучения процесса создания законов законотворческий процесс признается ведущим элементом законотворческой деятельности и в собственном (узком) смысле охватывает властную, нормативно урегулированную деятельность компетентных субъектов (представительных органов государственной власти), протекающую от внесения законопроекта, его обсуждения и поэтапного принятия в качестве закона до его обнародования и вступления в силу.

Отмечается, что законотворческая деятельность выражается вовне (осуществляется на практике) посредством механизма ее реализации, кото-

рый обеспечивает перевод статичных правовых норм в динамичную действительность и представляет собой определенный процесс последовательных действий, завершаемый конечным результатом – изданием нормативно-правового акта, в том числе закона. Многообразие форм реализации законотворческой деятельности объективно требует выстраивания их четкой системы, что обуславливает потребность в ее классификации как комплексного правового института по различным правовым основаниям.

Основываясь на выработанных наукой критериях, диссертант представляет следующие критерии классификации законотворческой деятельности: в зависимости от характера правотворческой деятельности и функционального назначения; по объектам правотворчества; исходя из сферы правотворческого воздействия; в зависимости от характера результатов правотворческой деятельности и другие.

Руководствуясь исследованиями представителей российского научного сообщества, а также собственной точкой зрения по проблеме исследования, исходными, базовыми принципами законотворческой деятельности, воплощающими в себе важнейшие ценностные ориентиры конкретного общества и государства, диссертант предлагает считать принципы социально-политической обусловленности принимаемых решений и предпринимаемых действий, законности, приоритетности прав и основных свобод человека и гражданина, федерализма, демократизма, гласности, достаточности средств и ресурсов для достижения поставленных целей, согласованности с международными стандартами правового регулирования при учете национальных интересов и т.д.

Во второй главе – **«Эволюция правового регулирования законотворческой деятельности в России и ее детерминанты»** – выявлены и охарактеризованы детерминанты законотворческой деятельности в России дореволюционного (§ 1) советского (§ 2) и переходного (§ 3) периодов.

На основе изучения особенностей законотворческой деятельности дореволюционного периода развития страны, диссертантом отмечены прикладной характер и вспомогательное значение данной формы государственной деятельности в царской России.

Предпосылки становления исследуемой правовой конструкции имели место еще в Древней Руси на заре существования Древнерусского государства. В этот исторический период законотворческая деятельность выражалась в форме актов великокняжеской власти (например, Русская Правда) при отсутствии специального правотворческого процесса.

Установлено, что в эпоху правления Петра I государственная власть в Российской Империи приобретает неограниченный абсолютный характер, что оформляется нормативно. Законотворческая деятельность эпохи абсолютной монархии в России была тесно связана с характером религиозных настроений, с полным подчинением церкви государству при постепенном установлении порядка издания законов, различий между законом, административным распоряжением и судебным решением, а также иерархии нормативных актов и проведении работы по систематизации законодательства.

Отмечается, что в дальнейшем в правотворческой сфере предпринимаются активные попытки реформирования государственной власти в сторону ограничения самодержавия законом и установления в России конституционного режима, попытки совершенствования государственного устройства территории Империи, правового регулирования социальных вопросов государства и оформления законотворчества как самостоятельной науки. Однако установившийся курс на ограничение монархии, определявший характер законотворческой деятельности Российской Империи, был прерван Октябрьской революцией 1917 г.

В продолжение исследования особенностей исторического развития законотворческой деятельности в России, диссертантом предпринят анализ характера законотворческого процесса принципиально иной исторической эпохи, связанной со становлением и развитием советской власти. Произошедший в нашей стране в октябре 1917 г. революционный переворот не оказал принципиального влияния на характер российского законотворчества. Оно по-прежнему носило прикладной характер, выполняло обслуживающую роль, что следует из анализа законотворческого процесса и государственного устройства, закрепленных, прежде всего, в конституциях РСФСР 1918, 1925, 1937, 1978 гг., а также правотворческой деятельности государства накануне и в период Великой Отечественной войны.

Так, первая советская Конституция 1918 г. юридически закрепляла новое соотношение классовых сил и была весьма идеологизированной. Правотворческими правами обладали как высшие, так и местные органы власти и управления, нормативному регулированию со стороны которых подвергались преимущественно экономические и социальные институты государственного строительства. Вторая по времени советская Конституция 1925 г. отразила изменение политической и экономической обстановки в стране, произошедшее в связи с образованием СССР, провозглашавшегося федерацией национальных совет-

ских республик. Характер принимавшихся в этот период нормативно-правовых актов, а также перечень субъектов правотворческих полномочий принципиально не изменились. Вслед за ней принимается Конституция РСФСР 1937 г., провозгласившая завершение строительства основ социализма, закреплявшая нормы о том, что вся полнота законодательной власти в РСФСР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся, но носившая декларативный характер. Накануне и в годы Великой Отечественной войны характер законотворчества изменился в сторону ужесточения нормативно-правового регулирования общественных отношений, обусловленного военным временем. Советская эпоха в истории России завершается с принятием и введением в действие Конституции РСФСР 1978 г., которая воплощала концепцию построения развитого социализма и общенародного социалистического государства, но по сути лишь скрывала назревание в обществе кризиса. В области законотворческой деятельности указанный исторический период характеризуется установлением основ правотворческого процесса и попытками разрешения проблемы соотношения нормативно-правовых актов.

Далее автором раскрыты условия становления современной законотворческой деятельности, вызванные принципиальными изменениями, произошедшими в российском государстве в начале 90-х гг. прошлого века. Эти изменения были обусловлены обострением национального вопроса, распадом СССР и образованием Российской Федерации преимущественно на национальной основе, законотворческими ошибками и юридическими коллизиями, «войной законов», «парадом суверенитетов», характером законотворческой деятельности переходного периода развития государства. В качестве показательного примера этого исторического периода приводится законотворческая деятельность по преобразованию Конституции РСФСР 1978 г.

В качестве основных тенденций модификации содержания законотворческой деятельности данного периода называются: существенное преобразование государственного устройства России, выразившееся в повышении статуса субъектов России; разграничении компетенции органов государственной власти Федерации и ее субъектов; установление гарантий территориальной целостности России, а также изменение государственной символики России.

Новеллами, относящимися к порядку осуществления законотворческой деятельности, автором названы следующие: субъектами законотворческого процесса были названы Съезд народных депутатов России и Верховный Совет, принимавшие законы Российской Федерации большинством голосов от

общего числа народных депутатов; право подписания и обнародования принятых законов закреплялось за Президентом России; на уровне субъектов России законодательные акты принимались Съездами народных депутатов и Верховными Советами республик, Советами краев, областей, городов и округов.

Наряду с выявлением специфики законотворческой деятельности российского государства, обусловленной преобразованием его Конституции, особое внимание автора обращено на процессы лоббирования, а также опубликования и вступления в силу законов, которые в указанный исторический период характеризовались отсутствием полноты и системности законодательного регулирования. В области опубликования и вступления в силу законов неопределенность указанного процесса была обусловлена множественностью и коллизионным характером соответствующего законодательства. Отмечается, что рассматриваемый исторический период характеризуется активизацией «указного» правотворчества, подзаконного нормативного регулирования, возрастанием роли республиканского законодательства.

Третья глава – **«Федеральный уровень законотворческой деятельности и федеральный законотворческий процесс»** – посвящена характеристике правовых основ, содержания, проблем и путей оптимизации федерального уровня законотворческой деятельности и федерального законотворческого процесса в Российской Федерации (§ 1); изучению предпарламентской стадии (§ 2), парламентской стадии (§ 3) и послепарламентской стадии федерального законотворческого процесса (§ 4).

На основе проведенного доктринального и нормативного исследования юридической конструкции «законотворческая деятельность» с точки зрения правовых основ ее осуществления, субъектного состава и структуры законотворческого процесса как важнейшего элемента в ходе «рождения» закона, диссертантом выявляется потребность в принятии федеральных законов, направленных на регламентацию отдельных стадий законотворческой деятельности и законотворческого процесса, порядка принятия отдельных видов законов. В качестве таковых предлагаются федеральный (федеральный конституционный) закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации» или «О законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации», который должен быть принят в системе с федеральными законами «Об общественном обсуждении федеральных конституционных законов, федеральных законов и вопросов, требующих законодательного решения»; «О Федеральном Собрании – Парламенте Российской Федерации»; «О порядке

принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» («О законотворческом процессе в Российской Федерации»); «О способах разрешения юридических разногласий и споров внутри Российской Федерации». Принятие таких федеральных законов призвано способствовать повышению эффективности законотворческой деятельности, формированию единой и непротиворечивой системы российского законодательства, созданию необходимых условий для упорядочения законов и иных нормативно-правовых актов, приведению их с помощью системного сцепления в единое непротиворечивое целое, преодолению многочисленных правовых коллизий.

Отмечается, что законодательство о нормативно-правовых актах должно предусматривать детальную регламентацию правотворческой процедуры применительно к различным видам федеральных нормативно-правовых актов, а для правового регулирования законотворческой деятельности в нем целесообразно зафиксировать такие аспекты как: принципы и цели законотворческой деятельности как основные идейные начала создания ее формы и наполнения содержанием; круг вопросов, по которым правовая регламентация должна осуществляться только законом; систему правовых дефиниций, устанавливаемых для сферы законотворческой деятельности, в том числе понятие закона как нормативно-правового акта, критерии разграничения закона и подзаконного акта; прогнозирование и планирование законотворческой деятельности и ее последствий; основные правила законотворческой техники, в том числе наиболее важные правила подготовки проектов законов и правила разработки альтернативных законопроектов; субъектный состав законотворческого процесса и их законотворческую компетенцию; механизм согласования интересов Федерации и ее субъектов и реализации совместной законотворческой инициативы, формы конструктивного участия научных учреждений в процессе разработки законопроектов и другие аспекты (в диссертации они характеризуются).

Источником законотворческой деятельности в Российской Федерации служит само гражданское общество, воля которого реализуется через механизм осуществления деятельности государственными органами. Основным законотворческим органом в России выступает Федеральное Собрание, имеющее двухпалатную структуру – Государственная Дума и Совет Федерации. Помимо Федерального Собрания субъектами законотворческого процесса являются Президент России и функционирующие при нем органы, Правительство России. Их участие в законотворческой деятельности определяется конституционными правами и полномочиями.

В современной России процесс принятия и вступления в силу федеральных конституционных и федеральных законов представлен нормативно закрепленной процедурой прохождения ряда последовательных стадий и этапов. К ним соискатель относит предпарламентскую стадию, включающую этапы законотворческой инициативы и внесения законопроекта в Государственную Думу; парламентскую стадию, состоящую из этапов предварительного рассмотрения и обсуждения законопроекта, принятия закона Государственной Думой, одобрения (отклонения) закона Советом Федерации; и послепарламентскую стадию или промульгацию закона, включающую этапы санкционирования принятого закона главой государства, опубликования закона и вступления его в силу.

Исследование законотворческого процесса диссертантом начато с характеристики этапа законотворческой инициативы, под которой понимается конституционно установленная, юридически значимая возможность компетентных субъектов инициировать (возбудить) законотворческий процесс. Автор обосновывает необходимость расширения перечня субъектов права законотворческой инициативы за счет предоставления соответствующего права общественным организациям, политическим партиям, населению России в форме его объединения в инициативные группы или в принципе даже любому гражданину. В качестве единственной формы реализации права законотворческой инициативы российская Конституция называет законопроект, то есть проект нового закона, либо проект закона о внесении изменений и дополнений в действующие законы, либо проект закона о признании действующих законов утратившими силу. Его подготовка предшествует предпарламентской стадии законотворческого процесса, предопределяет его характер и значение и нуждается в самостоятельном законодательном регулировании. В свою очередь современная законотворческая практика, по мнению автора, требует официального закрепления такой формы реализации права законотворческой инициативы как законодательное предложение, которое должно сводиться к обоснованию потребности в принятии нового закона (в изменении или отмене старого) и к изложению его основного содержания.

Центральное место в законотворческом процессе отводится парламентской стадии принятия закона, которая реализуется каждой палатой Федерального Собрания России самостоятельно. При рассмотрении этой стадии особое внимание диссертант уделяет необходимости научного сопровождения законотворческого процесса, необходимого для выявления и устранения законотворческих ошибок, дефектов действия закона, реализуемому через экспертизу и апробацию законопроектов и действующих законов, социально-правовой эксперимент, научное прогнозирование и законодательное планирование,

осуществление правового мониторинга, исследование общественного мнения и другие способы. Они также нуждаются в законодательном регулировании.

Законотворческий процесс завершается промульгацией (обнародованием) принятого парламентом закона, которая охватывает, по мнению автора диссертации, процедуры санкционирования (подписания) официального текста закона главой государства в установленные конституцией (обычные или сокращенные) сроки, его опубликования в официальном издании государства и вступления принятого и опубликованного закона в силу. На сегодняшний день юридическая доктрина не выработала единого подхода к пониманию структуры и содержания заключительной послепарламентской стадии законотворческого процесса. В этой связи диссертантом предлагается признать промульгацию, обнародование закона заключительной послепарламентской стадией законотворческого процесса, складывающейся из процедур санкционирования принятого закона Президентом России, его официального опубликования и вступления в силу. Отличительными признаками данной стадии законотворческого процесса выступают ее субъектный состав, поскольку основные юридически значимые действия на этой стадии совершает глава государства, ее содержание, ее временные рамки и иные особенности. Автор предлагает целесообразным унифицировать порядок опубликования и вступления в силу законов независимо от процедуры их принятия, объединив нормы о порядке опубликования и вступления в силу законов в одном акте. Все законы следует публиковать в официальных изданиях, а также установить единый срок вступления в силу.

В четвертой главе – **«Региональный уровень законотворческой деятельности и региональный законотворческий процесс»** – рассмотрены сущность и содержание законотворческой деятельности и законотворческого процесса субъектов Российской Федерации (§ 1); выявлены проблемы разграничения уровней законотворческой деятельности в Российской Федерации и пути их решения (§ 2); охарактеризованы коллизии законодательства субъектов Российской Федерации и предложены способы их устранения (§ 3).

Законотворчество субъектов России (региональное законотворчество) определяется как основанная на принципах законности, демократизма, гласности, пакетного правового регулирования, научно-методического подкрепления соответствующей практической работы деятельность компетентных органов государственной власти (непосредственно народа), охватывающая процедуры принятия закона субъекта России.

В качестве ведущего элемента региональной законотворческой деятельности в диссертации подробно исследован региональный законотворческий процесс, который представляет собой регламентированную с правовой точки зрения совокупность последовательных процедур законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта России, направленных на принятие (изменение, дополнение либо отмену) регионального закона.

Проведенный автором анализ законотворческого процесса в субъектах России показывает, что общие принципы и порядок принятия законов на федеральном и на региональном уровнях в целом идентичны. Особенности регионального законотворческого процесса обнаружены лишь на стадии законотворческой инициативы, одной из форм реализации которой выступает законодательное предложение, а при внесении на рассмотрение парламента законопроекта эти особенности опосредованы разным кругом субъектов законотворческой инициативы, возможностью внесения ряда законопроектов только установленным в конституции (уставе) субъектом, связаны с обязательностью рассмотрения внесенных высшим должностным лицом региона законопроектов в первоочередном порядке либо при наличии его заключения.

Наряду с достоинствами в законотворческом процессе субъектов России отмечаются и недостатки, к которым в науке относят перегруженность планов законотворческой деятельности, поспешность в работе по подготовке проектов новых законов, игнорирование тех или иных необходимых этапов работы, недостаточную исследованность законотворческого опыта других субъектов, в том числе зарубежных, отсутствие научной концепции законопроекта и т.д. Совершенствование законотворческих полномочий субъектов России должно способствовать дальнейшей активизации и оптимизации этого процесса, обеспечению полноценного участия парламентов субъектов России в нормотворческой деятельности как регионального, так и федерального уровней, ибо качество законотворческой деятельности в федеративном государстве определяет тенденцию формирования и развития единой системы российского законодательства.

Отмечается, что при формировании и развитии единой системы законодательства России, при осуществлении законодательного регулирования региональные парламенты активно взаимодействуют с парламентом федеральным, особенно в области законодательного регулирования вопросов, составляющих предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Автором подчеркивается, что воздействие федерального Центра на осуществление государственно-властных полномочий субъектами Федерации наиболее отчетливо проявляется в сфере разграничения предметов ведения и полномочий, особенно правового регулирования по вопросам совместного ведения. Для обоснования этого утверждения в параграфе определены сферы ведения, в которых такое влияние оказывается и в которых оно неприменимо, принципы и способы разграничения совместных полномочий и их практическая целесообразность.

В Российской Федерации применяется совмещенный способ разграничения предметов ведения и полномочий, который заключается в конституционном закреплении сфер исключительной компетенции России, совместной компетенции Федерации и ее субъектов и в признании за субъектами Российской Федерации всей полноты государственной власти в сфере их исключительного ведения.

Ввиду отсутствия конкретных перечней полномочий каждого из субъектов законотворчества в рамках перечисленных предметов совместного ведения автор полагает целесообразным сформулировать и законодательно закрепить принципы разграничения полномочий совместного правового поля. К ним, по мнению автора диссертации, следует отнести принципы законности и целесообразности регионального правотворчества, единообразного регулирования отношений по предметам совместного ведения, демократического характера, гласности регионального правотворчества, введения общих рамочных норм по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов России, недопустимости опережающего регионального правового регулирования, научной обоснованности регионального правотворчества, его социальной обусловленности, системности и согласованности регионального законодательства.

Среди нашедших свое законодательное воплощение методов правового регулирования вопросов, составляющих совместный предмет ведения, наиболее целесообразным и нормативно обоснованным представляется законодательный (административный), то есть регулирование вопросов совместного правового поля посредством федеральных законов, на основе и в развитие которых принимаются законы и иные нормативно-правовые акты субъектов России. Договорный метод разграничения совместных предметов ведения и полномочий в отношениях между центром и регионам, основанный на нормах Конституции России, Федеративном и иных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий, призван стать лишь вспомогательным

средством оптимизации такого разграничения. В то же время нормативно обоснованным и целесообразным следует признать заключение договоров между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящих в их состав автономных округов в сложноустроенных субъектах России.

Наличие в регионах собственного законодательства по вопросам, находящимся в исключительном ведении субъектов России, имеет правовую основу. Такое законодательство активно формируется, ибо призвано обеспечить реализацию объективно существующей потребности проявления и закрепления специфических интересов российских регионов. Однако в большинстве случаев в законотворческой практике субъектов России отмечаются различные подходы к правовому регулированию одноименных вопросов собственного исключительного ведения (например, вопросы казачества). Кроме того, ряд вопросов, нуждающихся в региональном правовом регулировании, субъекты России необоснованно игнорируют.

Далее в диссертации обозначены особо заметные несоответствия и противоречия между законами различных уровней власти, приведены типичные причины их возникновения и определены известные российскому законодательству, а также наиболее действенные механизмы их ликвидации.

Современное российское законодательство характеризуется большим количеством правовых коллизий, нестыковок, противоречий между принимаемыми региональными законами и действующим федеральным законодательством. К числу наиболее распространенных видов и форм противоречий регионального законодательства федеральному относят нормы конституций (уставов) субъектов России, допускающие перераспределение предметов ведения Российской Федерации в ведение ее субъектов, присвоение последними себе федеральных полномочий. В практической деятельности такое перераспределение проводится в отношении прав и свобод человека и гражданина, регулирования гражданских правоотношений; установления субъектами России региональных судебных систем; учреждения российскими регионами государственных наград и почетных званий; участия региональных органов власти в осуществлении федеральных полномочий.

Многочисленные противоречия выявляются не только в конституциях республик, уставах иных субъектов России, но и в законах указанных регионов. Среди таковых автор называет региональное законодательство о государственной гражданской службе, земельное законодательство, трудовое законодательство и пр. В этих правовых сферах проблемы несоответствия решаются в пользу федеральных законов, а противоречащие им нормативно-правовые акты субъектов России прекращают действие.

Наряду с проблемой несоответствия регионального законодательства федеральному, принятому по предметам исключительного ведения Российской Федерации либо по предметам ее совместного с субъектами России ведения, существует и проблема «обратного» характера, когда законам субъектов России, принятым по предметам их исключительного ведения, не соответствуют федеральные законы. Решается эта правовая проблема в пользу нормативно-правовых актов российских регионов, которые продолжают действовать, несмотря на их противоречие федеральному закону.

Столь многочисленные коллизии регионального законодательства вызываются различными причинами правового и внеправового характера, в том числе общей обстановкой в стране, политико-экономическими интересами региона, спецификой федеративных отношений в России, характером законотворческой деятельности и организацией законотворческого процесса в российских регионах.

Однако комплекс мероприятий, направленных на ликвидацию выявляемых в региональном законодательстве коллизий и установление гармоничных отношений между центром и регионами, доктринально определен и последовательно проводится в жизнь. К ним федеральный законодатель относит обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному со стороны органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; прокурорский надзор за соответствием федеральным законам правовых актов, издаваемых субъектами Федерации; судебный контроль Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов России, а также судов общей юрисдикции, осуществляющих в установленных пределах нормоконтроль с позиций федерального закона; деятельность полномочных представителей Президента России в федеральных округах; ведение федерального регистра нормативно-правовых актов субъектов России; привлечение к ответственности органов власти соответствующего субъекта России за несоблюдение норм Конституции России и федерального законодательства в виде досрочного прекращения полномочий соответствующего органа – нарушителя.

Обоснованное проведение указанных мероприятий и приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным требует принятия специального федерального закона о процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов России. Кроме того, нормативные положения о юридических коллизиях между актами различных уровней власти и способах их устранения было бы полезно включить в федеральный закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

Но в качестве наиболее действенного и перспективного метода преодоления коллизий регионального законодательства автор диссертационного исследования предлагает применить дифференцированный подход к законотворческим полномочиям субъектов России, при котором объем и характер их законотворческой компетенции поставлены в зависимость от исторических традиций осуществления законотворческих полномочий и современного потенциала в процессе разработки и принятия законов, а также от категории субъекта Федерации. В результате практического использования дифференцированного способа законодательного регулирования общественных отношений целесообразно минимизировать объем законотворческих полномочий автономных образований либо ликвидировать их законотворческие функции, а сложившееся в них законодательство перевести в разряд подзаконного.

В пятой главе – **«Современное состояние и основные тенденции развития законотворческой деятельности в Российской Федерации»** – раскрыто современное состояние законотворческой деятельности в Российской Федерации (§ 1); выявлена тенденция лоббирования в законотворчестве Российской Федерации (§ 2); исследован императив социализации законодательства в Российской Федерации (§ 3); сформулированы перспективы развития законотворческой деятельности в Российской Федерации (§ 4).

Оценивая достигнутый уровень качества законотворческой деятельности в России, диссертант признает его неудовлетворительным ввиду многочисленных недостатков. Наиболее отчетливо современное состояние законотворчества в России характеризуют эффективность законотворческого процесса, а также качество системы законодательства.

Одна из главных причин неэффективности законотворчества связана с совершением законотворческих ошибок, которые допускаются как на предварительном этапе законотворческой деятельности при подготовке законопроекта, так и на этапах собственно законотворческого процесса. Они, зачастую, обусловлены выбором ненадлежащих правовых средств, отступлением от правил законотворческой техники, русского литературного языка и формальной логики, связаны с отказом от всенародных обсуждений законопроектов, с ускоренной процедурой принятия того или иного законодательного акта, с множественностью правотворческих органов, с отсутствием механизма ответственности законотворческих органов за законотворческие ошибки, с казуистичностью, декларативностью, обесцениванием, дублированием правовых норм, с нарушением стиля написания закона, с фактографическими ошибками, со снижением роли юридической науки в правотворческом процессе.

Системе российского законодательства, кроме того, свойственны многочисленные юридические коллизии, порождаемые противоречиями между нормативно-правовыми актами федерального уровня и аналогичными актами субъектов Федерации при отсутствии действенных правовых механизмов профилактики противоречий. Они обусловлены сложностью, многоуровневостью российского законодательства, дефицитом правовой базы при многочисленности действующих законов, одновременным действием старых и новых законов и их бесконечными изменениями и дополнениями, в форму которых нередко облакаются нормы и правила в новой редакции. Зачастую коллизии провоцируются отсутствием согласованности, системности внутри акта и в сфере законодательства, отсутствием системы контроля за приведением действующих нормативных актов в соответствие с новопринятыми федеральными законами и механизма преемственности прежнему правовому регулированию. Подобные расхождения также вызываются отсутствием эффективного механизма подзаконного нормативного регулирования, усилением влияния на правотворческую деятельность указного и ведомственного правотворчества, судебными ошибками, произвольным толкованием Конституции России и других нормативно-правовых актов. В результате допущения подобных правовых коллизий создается благоприятная почва для деформации правосознания и правового нигилизма.

Законотворческие ошибки и коллизионность российского законодательства снижают качество законотворческой деятельности и обуславливают потребность в модернизации и оптимизации российского законотворчества и законодательства.

Определенное внимание в рамках рассмотрения проблем исследования уделено анализу института лоббирования, определению его структуры и содержания, выявлению проблем российского лоббизма и поиску путей их цивилизованного преодоления.

В рамках диссертационного исследования лоббизм определяется как деятельность различных заинтересованных субъектов, посредством которой они воздействуют на процесс принятия выгодных для соответствующей группы государственных решений. К числу характерных субъектов лоббирования (групп лиц, оказывающих давление на органы власти) диссертант относит политизированные группы лоббистов (Президент России и его Администрация, Правительство России и иные федеральные министерства и ведомства, администрации субъектов России, а также органы судебной власти), экономических лоббистов (различные структуры бизнес-сообщества), социальных лоббистов (различные профессиональные, творческие союзы; зарубежные группы давления либо национальные диаспоры). В качестве объектов лоббирования (объек-

тов воздействия) называются законотворческие и исполнительные органы власти, в том числе депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации персонально, депутатские фракции и группы в Государственной Думе, комитеты и комиссии обеих палат российского парламента, каждую палату парламента в целом, помощников парламентариев и сотрудников аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации. В качестве методов лоббистского влияния юридической доктрине известны сильные, незаконные и мягкие, цивилизованные методы давления на власть. Среди множества видов (форм) лоббизма ведущей формой реализации лоббистской деятельности признается законотворческий лоббизм, ибо лоббирование наиболее отчетливо проявляет себя в процессе выработки и принятия законов, в оказании влияния на формирование законодательства.

Признание реальности лоббизма при всей его неоднозначной практике в России свидетельствует о необходимости четкого нормативного регулирования лоббистской деятельности в виде скорейшего принятия федерального закона «О лоббистской деятельности в Российской Федерации», учитывающего нормы предлагавшихся законопроектов, анализ которых позволит учесть позитивные и изменить негативные нормы. В российском законе необходимо сформулировать понятие лоббизма, определить признаки, принципы, функции этого института. При реализации лоббистской деятельности должна использоваться классическая трехзвенная схема: группы давления – профессиональные лоббисты или лоббистские организации – парламентарии. Центральным звеном этой схемы являются лоббисты, через которых только и может осуществляться лоббистская деятельность в интересах клиентов (групп давления), и которые должны быть отделены от парламентариев.

В нашей стране наиболее подготовлено и профессионально могут выступать в роли лоббистов адвокаты и «свободные» юристы, которые обслуживают коммерческие организации и предприятия, а также практические специалисты в соответствующей области знаний. К лоббистам наряду с физическими лицами должны быть официально причислены союзы, организации, адвокатские и консультационные конторы, специальные агентства, одной из целей деятельности которых является воздействие на осуществление органами власти своих полномочий. Российских ученых – специалистов в соответствующих областях знаний целесообразно приглашать в качестве экспертов, консультантов и советников для компетентного обоснования лоббируемых интересов. В свою очередь, целесообразно установить запрет на занятие лоббистской деятельностью депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов России, федеральным и региональным государственным служа-

щим, выборным и иным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим; установить запрет в отношении органов судебной власти, приглашаемых или назначаемых органами власти экспертов, консультантов и советников по вопросам их экспертной деятельности, граждан иностранных государств, лиц без гражданства или с двойным гражданством, а также несовершеннолетних.

Лоббирование в парламенте начинается с поиска сторонников или единомышленников среди депутатов либо с проявления способности лоббиста переубедить или склонить на свою сторону «колеблющихся» депутатов, тех, кто не имеет четкой позиции по данному законопроекту. После того, как соответствующие депутаты найдены, в Государственную Думу вносится определенный законопроект, направленный на продвижение законодательных интересов группы давления либо альтернативный тому, который может ущемить интересы группы давления, или направленный на внесение отдельных поправок в действующие законы. Соответствующая лоббистская деятельность может осуществляться на любом этапе законотворческого процесса, а залог ее результативности – принятие лоббируемого закона и его подписание Президентом России. При этом вполне логично и финансово оправдано было бы позволить осуществление лоббистской деятельности за вознаграждение.

Цивилизованное осуществление лоббизма обуславливает установление мер ответственности лоббистов за осуществление незаконной лоббистской деятельности при обеспечении открытости и гласности лоббизма. Применение таких мер к нарушителю должно происходить в судебном порядке.

Настоятельная необходимость регулирования лоббистской деятельности обусловлена тем, что лоббизм может как позитивно, так и негативно влиять на социально-экономические и политические процессы. Но в целом, лоббизм – необходимый институт демократического процесса, для цивилизованного развития которого в России уже сложились необходимые условия. Начать же создавать цивилизованный лоббизм в России целесообразно с внесения соответствующих норм в регламенты палат российского парламента.

Диссертантом сформулирована потребность в адаптации российского законодательства (в широком смысле этого понятия) к нуждам и потребностям отдельных индивидов, социальных групп, общества в целом, перечислены успехи, достигнутые в области социализации законодательства, и обнаруживаемые при ее осуществлении проблемы, а также сформулированы предложения, направленные на повышение результативности этого процесса.

Под социализацией законодательства в России понимается деятельность компетентных органов и лиц, выражающаяся в принятии законов, учитывающих нужды и потребности общества в целом либо отдельного индиви-

да, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

На современном этапе исторического развития России можно наблюдать определенные успехи в процессе социализации российского законодательства. В частности, отмечаются достижения в жилищном строительстве; осуществляется поддержка материнства и детства, повышение уровня рождаемости и снижение естественной убыли населения; повышаются пенсии и социальные пособия; предпринимается увеличение объемов и улучшение качества медицинского обслуживания; оказывается государственная поддержка учебным заведениям страны, педагогам и учащимся; наблюдается развитие агропромышленного комплекса. Кроме того, отмечаются существенные достижения регионального законодательства в социальной сфере.

Однако социальная ситуация в нашей стране остается очень сложной, провозглашенный курс на социализацию законодательства в России нередко оборачивается принятием в лучшем случае «неработающих», а возможно и прямо асоциальных законов.

К числу «неработающих» автор относит отдельные нормы Семейного кодекса России, закрепляющие право выпускников детских домов на получение ими жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством; нормы федерального закона о статусе судей, гарантирующие право на получение жилого помещения судьями, нуждающимися в улучшении жилищных условий; нормы федерального закона об обязательном медицинском страховании в части нарушения территориального принципа действия страхового полиса обязательного медицинского страхования, который дает право бесплатно лечиться в любой государственной или муниципальной больнице или поликлинике; нормы о социальном страховании в пенсионном законодательстве.

Нежелательные для социальной обстановки последствия порождает практическая реализация нормативных положений принимаемых как на федеральном, так и на региональном уровне социальных законов. Так, недостатки практической реализации миграционного законодательства порождает уведомительная система миграционного учета, а для их преодоления следует разработать и принять Основы законодательства в сфере реализации миграционной политики и развивающие их региональные законы. В условиях бурного развития жилищного законодательства конфликт интересов обнаруживается в вопросах неплатежей за жилье и коммунальные услуги, с ним связанные, а цивилизованным способом разрешения подобной проблемы представляется возложение на должника трудовой обязанности с целью компенсации образовавшейся задолженности. Реализация конституционного права российских граждан на труд осложняется отказом государства от обязанно-

сти предоставлять работу всем желающим гражданам. При реализации законодательства о здравоохранении и социальной защите российских граждан недостатки обнаруживаются в части непредоставления (несвоевременного предоставления) российским гражданам необходимой медико-социальной помощи, а также в части отказа российского государства от помощи своим гражданам, прежде всего детям, пенсионерам и инвалидам. Недостатки практической реализации законодательства в сфере образования выражаются в наличии декларативных норм, в большом количестве законотворческих ошибок, в недостаточной правотворческой активности отдельных субъектов, в медлительности законодателя. С целью преодоления недостатков регионального социального законодательства, выражающихся в полном дублировании положений соответствующего федерального закона, в невысоком качестве понятийного аппарата, на уровне субъектов Федерации целесообразно принятие региональных целевых программ, развивающих и конкретизирующих положения федерального законодательства.

При этом на современном этапе созданы предпосылки становления в нашей стране подлинно социального государства.

В качестве основных направлений преобразования и совершенствования нестабильной и часто неэффективной законотворческой деятельности в России автором предложено использовать такие меры как построение правотворчества (законотворчества) на основе идеи, концепции, общегосударственной программы; повышение качества правотворчества (законотворчества) и соответствующего процесса, создание необходимых условий для полноценной законотворческой работы, нормативное регулирование лоббизма, нормативное обеспечение требования социализации законодательства; совершенствование структуры и содержания нормативно-правового акта, прежде всего российского закона; обеспечение системного развития законодательства, упорядочение системы нормативно-правовых актов, обновление нормативно-правовой базы; устранение пробелов и преодоление коллизий действующего законодательства; обеспечение научного сопровождения правотворческой деятельности; организация правового воспитания, правового образования и повышение правовой культуры населения.

При их практической реализации особое внимание предлагается обратить на: повышение качества законотворчества и соответствующего процесса; совершенствование структуры и содержания нормативно-правового акта, прежде всего российского закона; обеспечение системного развития законодательства, упорядочение системы нормативно-правовых актов, обновление нормативно-правовой базы; устранение пробелов и преодоление коллизий действующего законодательства; обеспечение научного сопровождения

правотворческой деятельности; организацию правового воспитания и повышение правовой культуры населения. Перечисленные мероприятия заслуживают нормативного закрепления в федеральном законе «О законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации» либо «О нормативных правовых актах Российской Федерации», а также в федеральном законе «О системе правовых актов».

В **Заключении** подведены итоги проведенной диссертационной работы, систематизированы основные положения, полученные в процессе исследования дискуссионных вопросов, сформулированы выводы и предложения по результатам научных изысканий, даны рекомендации о перспективах и направлениях совершенствования законотворческой деятельности в Российской Федерации.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора.

Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. *Золотухина Т. А.* Проблемы законотворчества субъектов Российской Федерации [Текст] / Т. А. Золотухина // Право и политика. – 2004. – № 11 (59). – С. 28–36. – 1,3 п. л.

2. *Золотухина Т. А.* Способы устранения коллизий в законодательстве субъектов Российской Федерации [Текст] / Т. А. Золотухина // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 1. – С. 35–40. – 0,63 п. л.

3. *Золотухина Т. А.* Роль федерального Центра в изменении правового статуса регионального нормотворчества [Текст] / Т. А. Золотухина // Право и политика. – 2005. – № 3 (63). – С. 43–47. – 0,63 п. л.

4. *Золотухина Т. А.* Правотворческая политика Российского государства [Текст] / Т. А. Золотухина // История государства и права. – 2008. – № 15. – С. 13–15. – 0,44 п. л.

5. *Золотухина Т. А.* Российский лоббизм: современное состояние и перспективы развития [Текст] / Т. А. Золотухина // Право и политика. – 2008. – № 10 (106). – С. 2373–2380. – 1,25 п. л.

6. *Золотухина Т. А.* Проблемы социализации российского законодательства [Текст] / Т. А. Золотухина // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 19–21. – 0,5 п. л.

7. *Золотухина Т. А.* Влияние указного правотворчества на характер правотворческой политики России [Текст] / Т. А. Золотухина // Право и политика. – 2011. – № 1 (133). – С. 46–49. – 0,63 п. л.

8. *Золотухина Т. А.* Исторические предпосылки формирования современной правотворческой политики России [Текст] / Т. А. Золотухина // История государства и права. – 2011. – № 4. – С. 39–42. – 0,5 п. л.

9. *Золотухина Т. А.* Суверенизация российских регионов (субъектов Российской Федерации) как правовая коллизия [Текст] / Т. А. Золотухина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 3 (9). Часть III. – С. 52–56. – 0,63 п. л.

10. *Золотухина Т. А.* Соотношение юридических конструкций «законотворчество» и «законодательство» [Текст] / Т. А. Золотухина // Право и образование. – 2011. – № 11. – С. 81–87. – 0,63 п. л.

11. *Золотухина Т. А.* Влияние федерального центра на законотворчество в регионах [Текст] / Т. А. Золотухина // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 7 (26). – С. 29–34. – 0,7 п. л.

12. *Золотухина Т. А.* Основные направления оптимизации российской правотворческой политики [Текст] / Т. А. Золотухина // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 4 (35). – С. 17–25. – 1,25 п. л.

13. *Золотухина Т. А.* Правовая политика в области укрупнения российских регионов [Текст] / Т. А. Золотухина // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 34–36. – 0,5 п. л.

14. *Золотухина Т. А.* К вопросу о современном состоянии и перспективах развития российского законодательства [Текст] / Т. А. Золотухина // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). – 2014. – № 5. Том 1. – С. 585–595. – 1,2 п. л.

15. *Золотухина Т. А.* Особенности законотворчества в субъектах РФ [Текст] / Т. А. Золотухина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 9 (47). Ч. 1. – С. 77–80. – 0,63 п. л.

16. *Золотухина Т. А.* Федеральный законотворческий процесс и его проблемы [Текст] / Т. А. Золотухина // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 128–131. – 0,75 п. л.

17. *Золотухина Т. А.* Современное состояние и направления совершенствования законодательства России [Текст] / Т. А. Золотухина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 4. – С. 44–49. – 0,75 п. л.

18. *Золотухина Т. А.* О некоторых проблемах правового статуса федеральных субъектов и участников законотворческой деятельности [Текст] /

Т. А. Золотухина // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 7 (74). – С. 57–62. – 0,88 п. л.

19. Золотухина Т. А. О некоторых проблемах правового статуса региональных субъектов и участников законотворческой деятельности [Текст] / Т. А. Золотухина // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8 (75). – С. 36–39. 0,75 п. л.

20. Золотухина Т. А. Специализация законотворческой деятельности: постановка теоретико-правовой проблемы [Текст] / Т. А. Золотухина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 1 (66). – С. 81–86. – 0,6 п. л.

21. Золотухина Т. А. Принципы законотворческой деятельности: попытка обобщения и теоретического анализа [Текст] / Т. А. Золотухина, Е.Е. Тонков // Научные ведомости БелГУ. Серия Философия Социология Право. – 2017. – № 3 (252). – Т. 39. – С. 92–98. – 0,9 п. л.

22. Золотухина Т. А. О целесообразности расширения перечня субъектов права законотворческой инициативы [Текст] / Т. А. Золотухина // Научные ведомости БелГУ. – 2017. – № 10 (259). – Т. 40. С. 95-101. – 0,7 п. л.

Монографии:

23. Золотухина Т. А. Закон субъекта Российской Федерации как источник права [Текст] / Т. А. Золотухина. – Ростов н/Д: «Феникс». – 2005. – 160 с. – 11 п. л.

24. Золотухина Т. А. Правотворческая политика современной России. [Текст] / Т. А. Золотухина. – Ростов-на-Дону: ООО «Наука–Спектр». – 2011. – 368 с. – 27,5 п. л.

25. Золотухина Т. А. Законотворчество и законодательство в России: теория и практика. – Saarbrucken, Germany. – LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG. – 2012. – 422 с. – 26,38 п. л.

26. Золотухина Т. А. Прошлое, настоящее и будущее законотворческой деятельности в России. Монография [Текст] / Т. А. Золотухина. – М.: Изд-во «Юр-ВАК». – 2015. – 250 с. – 20,94 п. л.

27. Золотухина Т. А. Законотворческая деятельность в России: теоретико-правовые и проблемно-практические аспекты. Монография [Текст] / Т. А. Золотухина. – М.: Издательство «Юр-ВАК», 2017. – 270 с. – 17 п. л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

28. Золотухина Т. А. Общая концепция регионального закона [Текст] / Т. А. Золотухина // Актуальные проблемы правоведения. – 2004. – № 3 (9). – С. 39–42. – 0,63 п. л.

29. Золотухина Т. А. Коллизии в законодательстве субъектов РФ и способы их устранения [Текст] / Т. А. Золотухина // Правовые проблемы эконо-

мической, административной и судебной реформы в России : научные труды членов Российской академии юридических наук (РАЮН) и материалы общероссийской научно-практической конференции РАЮН (г. Москва, 20–21 декабря 2004 г.) // Научные труды. Выпуск 5. – М.: Издательская группа «Юрист», 2005. – С. 96–99. – 0,44 п. л.

30. *Золотухина Т. А.* Суверенны ли российские регионы? [Текст] / Т. А. Золотухина // Проблемы теории и юридической практики в России : материалы международной научно-практической конференции (г. Самара, 28–29 апреля 2005 г.) / отв. ред. А. Е. Пилецкий. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2005. – С. 91–95. – 0,38 п. л.

31. *Золотухина Т. А.* Соотношение федерального и регионального законов [Текст] Т. А. Золотухина // Государственность и право славянских народов: проблемы теории и практики : тезисы докладов научно-практической конференции 28–29 апреля 2005 г. – Ростов н/Д.: Ростовский государственный университет путей сообщения, 2005. – С. 153–158. – 0,31 п. л.

32. *Золотухина Т. А.* Соотношение федерального закона и закона субъекта Российской Федерации [Текст] / Т. А. Золотухина // Основы государства и права. – 2005. – № 4. . – С. 77–82. – 0,63 п. л.

33. *Золотухина Т. А.* Ликвидация регионального законодательства как способ укрепления государственного устройства России [Текст] / Т. А. Золотухина // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации : сборник трудов научной конференции. – Ростов н/Д.: Рост. гос. ун-т путей сообщения, 2008. – С. 129–131. – 0,25 п. л.

34. *Золотухина Т. А.* Законодательное оформление лоббистской деятельности в Российской Федерации [Текст] / Т. А. Золотухина // Государственность и право славянских народов в условиях глобализации : труды 6-ой международной научно-практической конференции (г. Ростов-на-Дону, 27–28 февраля 2009 г.). – Ростов н/Д.: Рост. гос. ун-т путей сообщения, 2009. – С. 100–104. – 0,38 п. л.

35. *Золотухина Т. А.* Юридическая природа и сущностные характеристики правовой политики России [Текст] / Т. А. Золотухина // Россия, XXI век: право, общество, государство : материалы межрегиональной научно-практической конференции (г. Ростов-на-Дону, 9 октября 2009 г.). – Ростов н/Д.: РИО «Профпресс», 2010. – С. 108–113. – 0,44 п. л.

36. *Золотухина Т. А.* Отзыв: Иванников И. А., Рубанова Н. А. Медицинское право. Учебное пособие. М., 2008. 208 с. [Текст] / Т. А. Золотухина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 1 (38).. – С. 207–209. – 0,3 п. л.

37. *Золотухина Т. А.* Предпосылки ликвидации сферы совместных предметов ведения и полномочий [Текст] / Т. А. Золотухина // *Общественные науки.* – 2011. – № 5. – С. 368–377. – 0,94 п. л.

38. *Золотухина Т. А.* «Законотворчество» и «законодательство»: соотношение понятий [Текст] / Т. А. Золотухина // *Проблемы формы Российского государства: прошлое, настоящее, будущее : труды международной научной конференции (г. Ростов-на-Дону, 8 февраля 2012 г.)* / под ред. И. А. Иванникова. – Ростов н/Д.: ФГБОУ ВПО РГУПС. – 2012. – С. 182–187. – 0,5 п. л.

39. *Золотухина Т. А.* К вопросу об осуществлении законотворческих полномочий субъектами РФ [Текст] / Т. А. Золотухина // *Общественные науки.* – 2012. – № 4. – С. 224–233. – 0,88 п. л.

40. *Золотухина Т. А.* Основные этапы исторического развития законотворческой деятельности в России [Текст] / Т. А. Золотухина // *Историко-правовая реальность в глобальном и региональном измерениях : материалы XXVII международной историко-правовой конференции (г. Евпатория, 20–23 сентября 2012 г.).* – Украина. Киев – Симферополь, 2012. – С. 332–336. – 0,44 п. л.

41. *Золотухина Т. А.* Основные направления повышения эффективности российского законодательства как способы совершенствования правотворческой политики в России [Текст] / Т. А. Золотухина // *Источники права Украины, других государств и международного сообщества: история и современность : материалы XXIX международной историко-правовой конференции (г. Феодосия, 19-22 сентября 2013 г.).* – Украина. Киев – Симферополь, 2013. – С. 372–378. – 0,5 п. л.

42. *Золотухина Т. А.* Общая концепция российской правотворческой политики [Текст] / Т. А. Золотухина // *Актуальные вопросы правовой политики : сборник научных трудов международной научно-практической конференции (г. Москва, 3 февраля 2014 г.)* / АНО содействия развитию соврем. отечеств. науки. Изд. дом «Науч. обозрение»; ред. кол.: М. В. Васильева (гл. ред.) и др. – М.: ООО «Ваш полиграф. партнер», 2014. – С. 35–43. – 0,56 п. л.

43. *Золотухина Т. А.* Российское законодательство: современное состояние и перспективы развития [Текст] / Т. А. Золотухина // *Вестник юридического факультета Южного федерального университета.* – 2014. – № 2. – С. 35–42. – 1,13 п. л.

44. *Золотухина Т. А.* Коллизии законодательства субъектов Российской Федерации и способы их устранения [Текст] / Т. А. Золотухина // *Россия в современном мире: политико-правовой аспект : материалы международной научной конференции (Ростов-на-Дону – Дивноморское, 4–8 мая 2015 года)* / под ред. И. А. Иванникова. Л. А. Минасян. – Ростов н/Д.: ДГТУ, 2015. – С. 296–305. – 0,94 п. л.

45. *Золотухина Т. А.* Проблемы российской Конституции и пути ее совершенствования [Текст] / Т. А. Золотухина // Россия в современном мире: политико-правовой аспект : материалы II-ой международной научной конференции (с. Дивноморское, 24–29 мая 2016 г.) / редкол.: А. В. Малько, Н. Н. Седова, И. А. Иванникова. Л. А. Минасян, М. В. Пчельников. – Ростов н/Д.: ДГТУ, 2016. – С. 124–135 – 0,8 п. л.

46. *Золотухина Т. А.* О способах преобразования российского законодательства как направлениях повышения эффективности российской правотворческой политики [Текст] / Т. А. Золотухина // Экономико-правовые аспекты развития суверенитета Российской Федерации на современном этапе : материалы международной научно-практической конференции (г. Ростов-на-Дону, 09-10 июня 2016 г.). – Ростов н/Д.: Рост. гос. ун-т путей сообщения, 2016. – С. 133–143. – 0,7 п. л.

47. *Золотухина Т. А.* Исторические детерминанты формирования современной концепции правотворческой политики [Текст] / Т. А. Золотухина // Развитие правового регулирования в XXI веке: тенденции и перспективы : материалы международной научно-практической конференции, посвящённой 140-летию НИУ «БелГУ». Сборник 1 (г. Белгород, 20–21 октября 2016 г.). – Белгород: ООО «ГиК», 2016. – С. 153–156. – 0,4 п. л.

48. *Золотухина Т. А.* Конституция РСФСР 1978 г. как этап формирования законотворческой деятельности [Текст] / Т. А. Золотухина // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции – IV Международные «Мальцевские чтения» – памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (г. Белгород, 28 апреля 2017 г.). – Белгород: ООО «ГиК», 2017. – С. 75–78. – 0,4 п. л.

Подписано в печать 30.08.2017. Гарнитура Times New Roman.

Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 231.

Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ООО «Эпицентр»

308010, г. Белгород, ул. Б. Хмельницкого, д. 135, офис 1