

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ СОЦИОЛОГИЯ (В НАЧАЛЕ ПУТИ)

Краткая аннотация: в рецензии освещаются основные положения монографии “Законодательная социология” и дается их критический анализ. Излагается также краткий очерк о развитии социологии права в России и перспективах законодательной социологии как науки.

Annotation: the work depicts main subject of the monograph “Legislative sociology” and presents its critical analysis. The work also presents the summary of development of sociology of law in Russia and perspectives of legislative sociology as a science.

Ключевые слова: законодательный процесс, законотворчество, социология права, юридические науки, парламент, Верховный Совет СССР

Key words: legislative process, law making, sociology of law, legal sciences, Supreme Soviet of the USSR.

Вышла в свет коллективная монография¹, подготовленная к печати еще в 1991 г. в Институте государства и права АН СССР, но в связи с событиями августа 1991 г. и последующим распадом СССР не опубликованная. Ее авторы – Л.М. Бойко, О.А. Гаврилов, В.П. Казимирчук, Е.М. Ковешников, Н.П. Колдаева, Е.В. Куманин, В.В. Лапаева, Е.В. Леванский, С.В. Поленина, М.М. Файзиев, М.А. Шафир.

Монография создавалась в эпоху горбачевской перестройки, когда на Съезде народных депутатов СССР был избран Верховный Совет СССР, работающий на постоянной основе. Если в годы советской власти законы писал партийный и советский аппарат (следует признать его высокий профессионализм), принимались они и на уровне Союза, и в республиках относительно редко, то законотворчество в союзном парламенте образца 1989 г. являло собой иную картину. Народные депутаты СССР (так они официально именовались) за редким исключением представляли собой набор случайных людей, зачастую популистов, “жадных до денег и чинов” и имевших весьма туманное представление об устройстве государственного механизма и специфике парламентской деятельности. Отлаженный советский законотворческий процесс был заменен мутным потоком малограмотных законодательных инициатив. Резко увеличившееся количество принимаемых законов, смена (а вместе с тем и ослабление) аппарата министерств, правительства, союзного и республиканских парламентов привели к заметному падению качества законов. В условиях разбалансированности механизма управления депутаты, озабоченные не судьбой страны, а своекорыстными интересами, вольно или невольно создавали систему, при которой разработка и принятие законов становились прибыльным бизнесом. В Верховном Совете РСФСР 1990–1993 гг., Государственной Думе Федерального Собрания РФ первых созывов отмеченные тенденции многократно усилились². За последние 10 лет правовая культура российского парламента (депутатов и аппарата) несколько выросла, стало больше организованности и си-

стемности, но законодательная деятельность не перестала быть бизнесом.

Не стоит думать, что нарисованная картина – злонамеренное очернительство “молодой российской демократии”. Нет, здесь простая констатация факта: русский капитализм, по преимуществу олигархический и чиновничий, дикий и бандитский, рождает парламентаризм примерно такого же типа. В этом нет ничего принципиально нового: страны Запада эпохи буржуазных революций и свободной конкуренции переживали во многом те же явления, о чем в изобилии писали современники тех событий – европейские социалисты, либералы и анархисты разных мастей.

Иначе говоря, начиная с 1889 г. отечественный парламентаризм приобретал типично буржуазные черты, становясь составным элементом буржуазной политико-правовой культуры, где на законотворческий процесс оказывают влияние многочисленные и самые разнообразные факторы: экономические, политические, психологические, национальные, религиозные, криминальные и т.д. При таком положении дел социологическое исследование законотворчества не просто востребованно, но жизненно необходимо.

Нельзя сказать, что при советской власти социология была в полном забвении. Теоретическая социология как самостоятельная научная дисциплина не особо жаловалась, поскольку тесно была связана с традициями западной социологической мысли и в этом качестве невольно противопоставляла себя советскому марксизму. В основном социология понималась как учение об обществе и его проявлениях, как составная часть исторического материализма. Другое дело – конкретные социологические исследования, статистические данные, без которых ни одно современное государство не в состоянии формировать долговременную политику управления страной. Партийное руководство стимулировало развитие прикладной социологии, следствием чего стало большое количество научных работ соответствующего профиля, в том числе в области права.

Юридическая прикладная социология, оказывая влияние на формирование правовой политики советского государства, попутно решала еще две задачи. Во-первых, она создавала условия для становления (а точнее – восстановления после длительного перерыва) отечественной социологии права как самостоятельной научной и учебной дисциплины. Во-вторых, прикладные юридические исследования в мето-

¹ См.: Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С.В. Поленина. М.: Формула права, 2010. 256 с.

² Автор этой рецензии (выпускник юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова) – непосредственный свидетель описываемых процессов, так как с 1986 по 1994 г. работал в органах исполнительной и представительной власти г. Москвы, был помощником народного депутата СССР.

дологическом и теоретическом отношении двигали вперед и общую теорию государства и права.

В состав общей теории государства и права входят юридическая догматика, философия права, социология права. Социология права также не однородна. Мы знаем общетеоретическую социологию права, где государство и право изучаются как институты, системно связанные как между собой, так и с другими социальными институтами, нормами и ценностями. Разновидностью социологии права выступает криминология – отрасль знаний с авторитетным научным статусом. Есть основания выделять в качестве самостоятельных направлений социологию правотворчества, социологию правоприменения, социологию правоотношений, социологию правосознания. Можно говорить о социологическом подходе в понимании правопорядка, законности, юридической ответственности.

Социология законотворчества – частный случай социологии правотворчества и в целом социологии права.

В данном историческом и научном контексте и следует рассматривать вышедшую монографию, в которой отразилась вся свежесть впечатлений от этой полусоветской, полубуржуазной законотворческой практики конца 1980-х годов. Авторы зафиксировали те новые явления в отечественном парламентаризме, которые к настоящему времени приобрели долговременный системный характер. В этом смысле анализ, проведенный 20 лет назад, не только не устарел, но наполнился дополнительным содержанием, приобретает еще и историческую ценность. Основные положения и выводы данного коллективного труда вполне применимы к сегодняшней ситуации и могут быть использованы как практиками, так и научными работниками.

В предисловии авторы четко и ясно излагают цели и назначение законодательной социологии, которая, с их точки зрения, призвана:

- 1) выявлять факторы, снижающие и повышающие эффективность законотворческой деятельности;
- 2) анализировать характер и пути разрешения проблемных ситуаций, нуждающихся в законодательном регулировании, и вырабатывать соответствующие рекомендации;
- 3) изучать вопросы информационного обеспечения законотворческой деятельности;
- 4) изучать общественное мнение о принятых или принимаемых законопроектах;
- 5) изучать вопросы, связанные с экспертизой законопроектов (когда, в течение какого времени, на каком этапе ее проводить);
- 6) устанавливать смежные законы, образующие законодательные комплексы;
- 7) разрабатывать стратегию развития законодательства на ближайшую и обозримую перспективу.

Книга состоит из 10 глав, разделенных на два раздела.

В *первом разделе* излагается теория социальных факторов законодательной деятельности.

Идея многофакторного подхода (одна из главных в социологии) была сформулирована еще в середине XIX в. и с тех пор интенсивно используется многими науками, в том числе юриспруденцией. Многофакторный подход к законотворческому процессу имеет свою историю и в зарубежной, и в отечественной литературе, что, конечно, не говорит о полной изученности данной темы, об открытии “абсолютных истин”. Скорее, напротив: жизнь с ее многообразием и вечным

развитием ставит новые, все более сложные проблемы перед наукой. Но если все же есть абсолютные истины, то только одна: законодательная деятельность не осуществляется в стерильных условиях, в искусственной рафинированной среде, на нее оказывают влияние самые различные факторы. Правовая регламентация законотворчества (даже самая детальная, где все предусмотрено) и само законотворчество как факт жизни далеко не совпадают. Перед социологией права всегда будут стоять вопросы о наборе, характере сочетания, содержании и степени влияния факторов, имеющих место в законодательном процессе той или иной страны на определенном этапе ее развития. Рецензируемая работа убедительно демонстрирует именно такую постановку вопроса, что делает книгу актуальной и сейчас, и в обозримом будущем.

С точки зрения авторов монографии, процесс законотворчества четко распадается на два этапа: предзаконодательный (предпроектный) и законодательный (проектный). На первом этапе вызываются условия будущего законопроекта, формулируются его ведущие идеи всеми заинтересованными сторонами, на втором – осуществляется официальная (установленная правом) работа над законопроектом (с. 7).

В прямой связи с данными этапами выделяются две группы факторов. Первая группа факторов (правообразующие) обуславливает возникновение проблемной ситуации, требующей законодательного разрешения, вторая группа факторов (процессуальные) обеспечивает надлежащее разрешение этой ситуации путем издания законодательного акта (с. 37). К числу правообразующих факторов были отнесены экономический, демографический, географический, политико-правовой, социокультурный, национальный, межнациональный и др. Все многообразие процессуальных факторов авторы посчитали возможным свести к четырем основным категориям, которые присущи любому виду управленческой деятельности: организационный, информационный, научный и программирующий факторы. “Организационный фактор охватывает разнообразные аспекты процедуры подготовки законодательных актов, которые могут носить не только демократический, но подчас и бюрократический характер. Информационный фактор отражает типы и интенсивность информационных потоков в процессе создания законов, эффективность учета общественного мнения, уровень гласности, качество работы справочно-информационной службы, наличие или отсутствие автоматизированных систем поиска правовой информации и подведения итогов голосования по законопроекту. Научный фактор раскрывает пути и формы обеспечения в процессе законодательной деятельности научной обоснованности законов. Действие его проявляется в участии научных работников в подготовке и доработке законопроектов, в проведении сравнительно-правовых и иных научно-методических и прикладных разработок, в сборе и использовании научных рекомендаций... Программирующий фактор, который может быть также назван фактором планирования и прогнозирования законодательства, отражает уровень плановой организации подготовки законопроектов, использования прогнозов развития законодательства” (с. 38, 39).

Правообразующие факторы, полагают авторы, целесообразно делить на базисные и надстроечные. Базисные факторы (экономика, экология, география, демография) по большей части объективны, т.е. в незначительной степени зависят от воли людей, надстроечные (политико-правовой, идеолого-психологический, социокультурный и др.) – зависят от воли людей в гораздо большей степени. Авторы подчеркивают условность такой классификации, способной, тем не менее, сыграть свою положительную познавательную роль.

Во *втором разделе* детально анализируются процессуальные факторы, а также представлены конкретно-социологические исследования Съезда народных депутатов СССР.

Так, в монографии отмечается: “Структура научного фактора законотворчества охватывает широкий спектр вопросов как чисто научного, так и организационного характера, касающихся деятельности законодательных органов и других субъектов процесса создания закона, в том числе научных учреждений. В их числе: уровень сравнительно-правовых и иных научно-методических и прикладных разработок, научная подготовка и юридическая квалификация работников субъектов правотворческого процесса, порядок сбора и использования рекомендаций научных учреждений и отдельных ученых, наличие картотек предложений и их научно обоснованной систематизации и др.” (с. 186).

Следует согласиться с авторами в том, что научный фактор – один из важнейших, а связь между юридической наукой и законотворчеством многогранна и сложна. Так, например, очевиден прогресс в развитии юридической техники (подготовка и систематизация нормативных актов) в Европе и России, но далеко не всегда это было результатом институционального взаимодействия между научными юридическими учреждениями и государством. В России специализированные научные и учебные учреждения юридического профиля появляются лишь в XVIII в., а высокий уровень юридической техники (по средневековым меркам, конечно) демонстрировался и много ранее. В XIX и XX вв. и на Западе, и у нас ситуация принципиально не изменилась: уровень законодательной техники и правоприменения зависел не столько от прямого взаимодействия власти с научными организациями, сколько от наличия квалифицированных юридических кадров в самих органах власти. Налицо опосредованное, но не прямое влияние юридической науки.

Юридические науки в целом и основном – практические, прикладные. Главное назначение отраслевых юридических наук (а это ядро юриспруденции) – подготовить добротный нормативный акт и дать ему толкование для правоприменителя. В этом смысле юриспруденция не только наука, но и искусство (так же, как и медицина). При таком понимании вопроса связь между юридической наукой и юридической практикой не просто важна, эта связь является основой юридической науки. В практическом отношении это означает, что юрист-отраслевик, разрабатывающий теорию позитивного права или пишущий закон, обязан разбираться в сути общественного отношения, которое требуется урегулировать, т.е. он должен мыслить еще и как социолог права. Приходится констатировать, что юристы-практики зачастую выглядят много сильнее юристов-отраслевиков, работающих исключительно в сфере академической науки. Социология права призвана устранить существующий еще разрыв между наукой и практикой, на что и направлена монография.

В этой связи вспоминается Л.И. Петражицкий, который выдвинул идею создания политики права – универсальной психолого-социологической науки (эмоциональной социологии), способной быть практическим средством совершенствования общественных отношений. Социология законотворчества не может, конечно, претендовать на уни-

версализм, но внести свою лепту в дело оптимизации правового регулирования ей вполне по силам.

В монографии обращается внимание еще на один аспект научного фактора – влияние сравнительного правоведения на правотворчество. Авторы правильно указывают на всю важность вдумчивого, разумного заимствования зарубежного политико-правового опыта. По сути, речь идет о форме и глубине адаптации идей и институтов западной демократии к условиям России. Понятно, что страна, провозгласившая своим идеалом правовое государство (один из лозунгов горбачевской перестройки), обязана ориентироваться на Запад, поскольку только там мы сможем найти аутентичные, адекватные образцы демократии. Проблема в том, что формально-юридический подход способен дать только внешнее, весьма поверхностное представление об изучаемых нормативных актах и институтах власти. Наглядный тому пример – принцип разделения властей, ставший у наших юристов и интеллигенции либерального толка едва ли не предметом религиозного поклонения. На Западе (кроме США и отчасти Франции) принцип разделения властей – вещь весьма условная и исторически во многом отжившая. Так, например, в Англии (в известном смысле – образец правового государства) в ходе революции XVII в. (и позднее в XVIII в.) решался вопрос о разделении власти между монархом и парламентом, правительство выступало инструментом, с помощью которого парламент делил власть с монархом. Применительно к Англии XX в. говорить о разделении власти между парламентом и монархом – нелепость, поскольку институт монархии себя изжил и превратился в бутафорию, политический театр. Говорить о разделении власти между палатой общин и правительством – также большая натяжка, так как со времен буржуазной революции они представляют собой единый политический организм. В парламентарной республике (Германии или Италии) взаимоотношения между правительством и парламентом примерно такие же. Реальной гарантией против злоупотребления властью, против ее узурпации является отнюдь не принцип разделения властей, а наличие гражданского общества, способного в случае необходимости противостоять власти.

Иными словами, формально-догматический подход следует дополнить социологическим. Ученые-юристы, предлагающие в отечественный законотворческий процесс новации зарубежного происхождения, должны более или менее ясно представлять себе ту социально-политическую среду, откуда эти новации берутся.

В заключение еще раз подчеркнем, что вышедшая монография – ценное исследование, снабженное солидным научным аппаратом. Тем, кто интересуется социолого-правовыми аспектами законотворчества, деятельностью госаппарата в целом, оно будет полезно. Выражаем также уверенность в том, что книга сыграет свою позитивную роль в деле развития социологии права в России.

Вячеслав Николаевич Жуков, профессор кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор философских наук (E-mail: office@law.msu.ru; тел.: (495) 939-12-69)