

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА – ГЕНЕРАЛИЗУЮЩИЙ ФАКТОР ПРАВОТВОРЧЕСТВА¹

© 2011 г. Светлана Васильевна Поленина²

Краткая аннотация: важнейшим видом правовой политики является законодательная политика. С точки зрения полномочий субъекта ее формирования выделяется федеральная, региональная и местная законодательная политика. В современных условиях предлагается использовать для модернизации и демократизации законодательной политики в Российской Федерации методологию исследования социальной обусловленности законодательства ряда союзных республик, примененную сектором общей теории и социологии права Института государства и права АН СССР в течение 80-х годов XX в.

Annotation: the most important kind of Law politics is Legislation making politics. According the competenz of lawmakers it can be dividet into the federal, regional and local politics. As offer for modernization and democratization it is proposed to use the methodology of studying the Legislation making politics used by our Sector theory and sociology of Law of the Institute of State and Law of the Academy of Siences of the USSR during the years last century.

Ключевые слова: правовая политика, законодательство, социальные факторы, модернизация, демократизация, генерализация факторов.

Key words: Law politics, Legislation making politics, social factors, generalization of factors, modernization, democratization.

Правовая политика – понятие собирательное. Оно охватывает целую совокупность разновидностей, вычлененных по ряду оснований. Важнейшим из них является вид деятельности, связанной с созданием, претворением в жизнь и применением на практике норм права. Соответственно, принято говорить о правотворческой, правореализационной и правоприменительной политике. В свою очередь, каждый из названных видов правовой политики может быть подразделен на подвиды. Так, в рамках правотворческой политики в науке и в средствах массовой информации особо выделяется законодательная политика³.

Широкое распространение в последние годы получил также анализ правовой политики нашей страны под углом зрения её субъектной характеристики – с точки зрения полномочий носителя её формирования на федеральном, региональном и местном уровнях⁴. Появились даже отдельные работы, посвящённые такому источнику российской правовой политики, как ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию⁵. Кроме того в XXI в. существенно

выросло число диссертационных исследований, тематика которых так или иначе связана с различными аспектами правовой политики современной России.

Всё это не случайно, так как на смену политической и правовой неопределённости направлений развития Российского государства на протяжении 90-х годов прошлого века в начале III тысячелетия появилась возможность вычленения и анализа, в том числе юридической наукой, правовой политики как особой политической и правовой категории и её отражения в законодательстве.

Нельзя, однако, не отметить, что при всей многочисленности и многогранности работ современных исследователей различных аспектов правовой политики Российской Федерации малозаметной и, соответственно, малоизученной остается картина её социальной обусловленности. Так, в весьма содержательном сборнике научных трудов “Правотворческая политика в современной России” по материалам ряда всероссийских “круглых столов”, вышедшем в 2009 г. и содержащем 40 статей, только одна статья В.В. Трофимова (доцент кафедры истории государства и права Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина) “Правотворческая политика в контексте многофакторного подхода” посвящена этой проблематике⁶.

Для меня и ряда бывших и работающих ныне сотрудников нашего Института, в первую очередь для Н.П. Колдаевой и В.А. Леванского, появление статьи В.В. Трофимова явилось в известном смысле знаковым. Ведь статья В.В. Трофимова свидетельствует о том, что и ныне в юридической науке оказалась не порванной нить с проводившимися в течение 80-х годов XX в. сектором общей теории и социологии права ИГП АН СССР совместно с сотрудниками соответствующих секторов институтов АН Литвы, Эстонии, Узбекистана и Туркмении эмпирическими исследованиями социальной обусловленности законодательства советских социалистических союзных республик. К сожалению, распад СССР и

¹ Работа выполнена при информационной поддержке Компании “КонсультантПлюс” по гранту РФФИ № 08-06-00104а.

² Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: iggran@iggran.ru; тел.: (495) 691-34-90).

³ См.: Российская правовая политика. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003; Правовая политика России: теория и практика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006.

⁴ См.: Мазуренко А.П. Региональная правотворческая политика / Под ред. А.В. Малько. Ставрополь, 2006; Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: теория, практика, методика / Под ред. А.В. Гайды и др. Екатеринбург, 2001; Ромашев Р.А., Сергеев С.Л. Региональное законодательство в современной России: проблемы теоретического моделирования и практического воплощения // Правоведение. 2003. № 2 и др.

⁵ См.: Бициева Т.Н. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию как источник российской правовой политики // Правотворческая политика в современной России / Под общ. ред. А.В. Малько, Н.В. Исакова, А.П. Мазуренко. Саратов – Минеральные Воды, 2009. С. 106–112.

⁶ Правотворческая политика в современной России / Под общ. ред. А.В. Малько, Н.В. Исакова, А.П. Мазуренко. С. 324–341.

связанные с этим политические и экономические трансформации стали непреодолимым препятствием на пути продолжения этой весьма важной для развития теории и практики законотворчества работы.

Методологически объединяет анализ правотворческой политики нашей страны (СССР и Российской Федерации), проведенный с разрывом не менее четверти века, использование авторами и тогда, и ныне понятий “проблемная ситуация” и, главное, категории “социальный фактор”. Исходя из традиционной в науке трактовки понятия “фактор” как причины, движущей силы какого-либо процесса, определяющей его характер или отдельные его черты, социальный фактор законодательной (правотворческой) деятельности рассматривается как явление общественной жизни, воздействующее в той или иной форме на выявление потребности в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение или отмену закона (нормативного правового акта) и в конечном счете на его содержание⁷. Именно такая трактовка понятия “социальный фактор” использовалась авторами в ходе их исследований и при написании своих работ. Оно вполне может быть применено и в условиях сегодняшнего дня при составлении программ и разработке гипотез для проведения эмпирических исследований эффективности правотворческой (законотворческой) деятельности и лежащей в основе законотворчества (правотворчества) правовой политики.

Правовая политика (и, соответственно, политико-правовой фактор) принадлежит (наряду с социально-культурным, ценностно-психологическим, национальным и некоторыми другими факторами) к числу основных (правообразующих) факторов, поскольку может лежать в основе проблемной ситуации, требующей правотворческого решения, и обуславливать его характер. Их главная особенность в процессе правотворчества состоит в том, что они опосредуют влияние на правотворческую деятельность и на само содержание законов и подзаконных нормативных правовых актов действий различных социальных субъектов – участников их создания, в связи с чем и получили название “основные субъективные социальные факторы”.

При этом нельзя упускать из виду, что эта категория социальных факторов лишь в конечном счете определяется, а точнее сказать, должна определяться действием “основных объективных социальных факторов” – экономического, экологического, географического и демографического.

Об этом свидетельствовали и результаты проведенных сотрудниками нашего института на протяжении 80-х годов XX в. эмпирических исследований⁸. В связи с этим достаточно корректным следует признать суждение В.В. Трофимова, связывающего (со ссылкой на статью Т.Н. Ойзермана) невозможность признания в системе социальных факторов

какого-либо одного преобладающего фактора якобы лишь с “современным научным мышлением”⁹.

Наукой теории и социологии права давно уже доказано, что число вовлеченных во взаимодействие факторов и их круг подвижны и в конкретных обстоятельствах зависят прежде всего от характера подлежащих регламентации отношений. Вместе с тем не вызывает сомнения системность факторов, действующих в том или ином определенном случае. Вот почему в ходе правотворческой деятельности важное значение имеет не только выявление всей совокупности явлений и процессов, которые должны быть учтены при регламентации определенных общественных отношений, но и их “взвешивание”, т.е. измерение силы их влияния (“мощности”) во взаимодействии с другими факторами. Сама “мощность” фактора в конкретных условиях может быть охарактеризована по степени активности участников процесса правотворчества – носителей соответствующих интересов.

Значимость правовой политики как основного субъективного социального фактора правотворчества применительно к любой стране, в том числе и к Российской Федерации, едва ли вызывает сомнения у большей части её населения.

Об этом свидетельствуют, в частности, события конца 80-х и начала 90-х годов прошлого века, когда слабость влияния и политической воли высшего должностного лица СССР и одновременно стремление любым путем достичь максимальной власти высшего должностного лица РСФСР привели к кардинальным и отнюдь не благоприятным для большей части граждан, живших в те годы на одной шестой части территории земного шара, изменениям. Следствием этого явились внутренняя рассогласованность правовой политики в масштабах Союзного государства и в конечном счете развал Советского Союза, произошедший к тому же в формах, не имевших под собой конституционной регламентации. За этим последовал разрыв правовых, экономических, социальных, культурных, духовных и иных связей людей, столетиями, ещё с царских времен, живших в пределах одного государства. К этому приплюсовались не только в России, но и в остальных бывших союзных республиках, входивших в СССР, резкое и не имеющее под собой какой-либо правовой и нравственной основы сверхобогащение небольшой кучки людей, именуемых ныне олигархами, и доведение до нищеты большей части остального населения.

Что касается правовой политики Российской Федерации на переходе со II к III тысячелетию, то она может быть охарактеризована в целом как направленная на укрепление не только демократических и правовых, но и централизованных начал в экономической, политической и социальной жизни субъектов Федерации, число которых, как известно, чуть ли не на порядок возросло после распада СССР.

Специфика политико-правового фактора по сравнению с другими основными правообразующими субъективными факторами, в частности социокультурным, ценностно-психологическим, национальным и др., состоит помимо прочего в его мощности. Основой для такого вывода служит целый ряд статей Конституции РФ (гл. 1 и 2, ст. 80, 114). Так, согласно ч. 3 ст. 80 Основного Закона страны определение в соответствии с Конституцией и федеральными законами основных направлений внутренней и внешней политики государства возложено на Президента РФ. Широки полно-

⁷ См.: Поленина С.В., Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Куманин Е.А., Леванский В.А. Исследование социальных факторов законодательной деятельности союзных республик // Правоведение. 1981. № 3. С. 51–58; Поленина С.В. Социальные аспекты законодательной деятельности // Сов. гос. и право. 1981. № 11. С. 3–10; Развитие законодательства Туркменской ССР на современном этапе. Ашхабад, 1982; Леванский В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях. М., 1986. С. 55–74; Поленина С.В., Куманин Е.А. Социальные аспекты правотворчества и реализации права // Сов. гос. и право. 1984. № 8. С. 12–19; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 75–78.

⁸ О предлагаемой в науке структуре и разновидности социальных факторов правотворческой деятельности см.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. Гл. 3.

⁹ Трофимов В.В. Указ. соч. С. 325.

мочия в обеспечении проведения в Российской Федерации государственной политики и Правительства РФ (ст. 114 Конституции РФ).

Сказанное ставит правовую политику на особое место в системе социальных факторов правотворчества, поскольку именно с её помощью определяется и фиксируется цель законопроекта. Понятно, что при этом сама реализация цели законопроекта предполагает интегрирование и учёт в ходе его создания также других объективных и субъективных факторов. В этом и проявляется, а точнее, должна проявляться генерализующая функция правовой политики в процессе правотворчества.

К сожалению, анализируя состояние на сегодняшний день российского федерального и регионального законодательства, приходится констатировать, что немалое число его недостатков могло бы быть своевременно устранено, если бы при формировании полномочными должностными лицами правовой политики учитывалась необходимость реализации политико-правовым фактором своей генерализующей функции в процессе правотворчества.

Так, в 2008 г. впервые за 15 лет с момента принятия Конституции РФ 1993 г., незыблемость которой неоднократно подтверждалась на всех уровнях государственной власти и внедрялась в сознание населения как некий безусловный догмат, по инициативе компетентных высших должностных лиц в неё были быстро и без каких-либо прений в парламенте внесены поправки, увеличившие срок легислатуры Президента страны с четырех до шести лет и установившие подотчетность Правительства РФ Государственной Думе. И это в дополнение к постоянному развитию внеконституционной нормативной составляющей института президентства в РФ¹⁰.

Не ставя под сомнение саму целесообразность таких поправок, хочется высказать недоумение, что столь принципиальные для государственного устройства России изменения не были вынесены на референдум, по итогам которого мог бы быть выявлен, отражен и реализован в соответствующих законодательных актах наряду с политико-правовым также целый комплекс других социальных факторов, в том числе таких, как социокультурный, ценностно-психологический, национальный, религиозный и др.

Хочется напомнить, что согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Думается, что существенные изменения Основного Закона страны, которые имели место в 2008 г., и представляют собой именно тот случай, когда использование референдума как института демократии было бы не только целесообразно, но и крайне полезно для укрепления стабильности государства и повышения доверия к нему многонационального народа Российской Федерации.

Приведенный пример – не единственный случай сверхоперативной реакции обеих палат Федерального Собрания –

парламента Российской Федерации на законодательные предложения, исходящие от Президента РФ и правительства страны. Между тем, как показывает жизнь, подобные законопроекты, которые готовятся чаще всего аппаратным порядком, нередко бывают недостаточно экономически и социально обоснованными, а с точки зрения юридической техники – плохо подготовленными и вызывают поэтому недоумение, несогласие и даже протест у заинтересованной части граждан страны. Наиболее яркими примерами этого могут служить так называемая “монетизация” социальных льгот, а из событий недавнего времени – протесты автомобилистов осенью 2009 г. против увеличения транспортного налога.

Остаётся непонятным, однако, почему соответствующие федеральные и региональные органы государственной власти не обращаются в названных и аналогичных случаях к народным обсуждениям законопроектов, тем более что подобная форма опроса населения по поводу находящихся на рассмотрении Государственной Думы проектов законов предусмотрена в её Регламенте (ст. 119.6).

Современному молодому поколению граждан Российской Федерации, особенно юристам, полезно также знать, насколько широко распространена была практика всенародных обсуждений законопроектов в Советском Союзе, хотя к 1990 г. она и превратилась по существу в простое информирование граждан о намечавшихся к принятию проектов законов. Ныне как некая ирония судьбы может рассматриваться тот факт, что в условиях постреформенной России, несмотря на широкое распространение Интернета, создающего дополнительные возможности для привлечения граждан к правотворчеству, практика народных обсуждений законопроектов и тем самым генерализации правовой политики практически не применяется.

С теоретической и практической точек зрения для повышения системности, социальной обусловленности, эффективности и тем самым модернизации законодательства России на федеральном, региональном и местном уровнях значительный интерес представляет также изучение зарубежного опыта в части усиления гласности в процессе правотворчества.

Особого внимания заслуживает в этой связи практикующийся в швейцарской федерации опыт совмещения в той или иной форме проведения референдумов и народных опросов. Как известно, референдумы в качестве политического и правового института практикуются в Швейцарии начиная с XV в. Последний референдум по вопросу о допустимости строительства на территории страны минаретов был проведен в декабре 2009 г.

В современных российских условиях повышению мощности и одновременно генерализующих свойств правовой политики как социального фактора правотворчества могло бы способствовать проведение в ряде субъектов РФ эмпирических исследований социальной обусловленности федерального и регионального законодательства с использованием методики, разработанной в свое время сотрудниками ИГП АН СССР и оправдавшей себя на практике в течение 80-х годов XX в.

¹⁰ См.: Зуйков А.В. Эволюция института президентства Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.