

Г. Н. Уткин

Процесс законотворчества как сочетание условного и безусловного

G. N. Utkin. The Lawmaking Process as a Combination of Conditional and Unconditional

В статье обоснован тезис о том, что законотворчество представляет собой процесс, характеризующийся сложным сочетанием условного и безусловного. Несмотря на преобладание в его характеристике условного, в нем неизменно должно присутствовать и то, что является самообусловленным, непреложным и непреодолимым и способно ввиду этого быть источником безусловности выступающих результатом законотворчества предписаний. В современных государствах значимость для законотворчества условного компенсируется безусловностью процедурно-процессуальных требований, лежащих в основе организации законотворческого процесса.

Ключевые слова: безусловное, условное, законотворчество, законотворческая деятельность, закон, государственная власть, властная воля, императивность закона.

Контактные данные: 119991, Москва, Ленинский пр., д. 14; (495) 938-03-09; e-mail: utkin-gn@yandex.ru.

The article substantiates that lawmaking is a process characterized by a complex combination of conditional and unconditional. In spite of the predominance of the conditional in its characterization, there must always be something in it that is self-conditioned, immutable and irresistible, and is therefore capable of being the source of the unconditionality of the prescriptions that result from law-making. In modern States, the importance of conditional lawmaking is compensated by the unconditionality of procedural and procedural requirements underlying the organization of the legislative process.

Keywords: unconditional, conditional, lawmaking, legislative activity, law, state power, power will, imperative law.

Contact Details: Leninskiy Ave 14, Moscow, Russian Federation, 119991; (495) 938-03-09; e-mail: utkin-gn@yandex.ru.

Законотворчество представляет собой сложную с точки зрения содержания и по своей организации деятельность, от результатов которой во многом зависит эффективность системы правового регулирования общественных отношений. Традиционно оно рассматривается в качестве процесса, на каждом этапе которого его ход и результаты обусловлены сложной системой факторов — закономерностями и тенденциями развития общественных отношений, направленностью правовой политики государства, общественным мнением и т. д. В этой связи актуальность приобретает вопрос о том, есть ли в сфере законотворчества место безусловному, само собой разумеющемуся, постоянному, ни от каких факторов не зависящему, либо оно является деятельностью, полностью огражденной от непреложного, самообусловленного и неизменного.

В первом приближении законотворчество предстает процессом, в характеристике которого наиболее значимы черты, позволяющие рассматривать в качестве придающего ему особость именно то, что является условным. Сказанное оказывается акту-

Григорий Николаевич Уткин — помощник-референт вице-президента РАН (Москва), кандидат юридических наук.

© Уткин Г. Н., 2020

альным вне зависимости от того, в какой плоскости характеризуется названный процесс. Чаще всего законотворчество изучается в качестве специфического политико-правового процесса, как деятельность государственных органов по выработке, принятию и изданию законов, в ходе которой устанавливаются общеобязательные правила поведения [1, с. 29], как осуществляемая в строго установленном порядке деятельность законодательных органов государственной власти и граждан (при проведении референдума) по подготовке и принятию законов [2, с. 16]. Исследуемое в данном аспекте законотворчество с точки зрения содержания всегда связано с решением актуальных для государства задач, законодательство как его итог предстает в качестве «управляющего средства рациональной политики» [3, с. 22]. Если обратить внимание на формальную сторону законотворчества, то его неотъемлемым признаком, как правило, признается осуществление в особом, установленном действующим законодательством порядке.

Изложенное означает, что законотворчество неизменно выступает деятельностью, целенаправленно организуемой, обусловленной (в содержательном плане — стратегическими целями проводимой государством правовой политики, в формальном — требованиями нормативных правовых актов, определяющих функции и компетенцию законотворческих органов, а также регламентирующих процедуру законотворчества).

Как один из видов нормотворчества законотворчество представляет собой процесс, суть которого состоит в «преобразовании правовой материи» [4, с. 51]. Это позволяет говорить о нем как о функции права [5, с. 111]. В данном организационно-правовом аспекте законотворчество предстает «не чем иным, как образованием системы обязываний в правовых обменных процессах» [5, с. 111], которое, как и любая другая функция права, обусловливается целью и социальным назначением последнего. Понимаемое подобным образом законотворчество предполагает ориентированность на идеальную модель, рассматриваемую в качестве цели действия права, что в определенном смысле подразумевает обусловленность этой моделью.

Законотворчество — неотъемлемая составляющая правовой практики. В данном контексте о нем можно вести речь как об обусловленном объективно существующими в социуме потребностями в правовом регулировании, а в более общем плане — процессами, происходящими в обществе. Социальные процессы оказывают влияние на законотворчество опосредованно: во-первых, находя отражение в общественном сознании, формирующем общественное мнение; во-вторых, становясь эмпирической основой экспертной подготовки правотворческого процесса; в-третьих, выступая фактической основой решений, принимаемых непосредственно субъектами законотворческой деятельности.

Существует две крайние позиции в решении вопроса о том, что оказывает более значимое влияние на законотворчество — экспертные оценки или общественное мнение. Сторонники одной позиции считают, что точка зрения профессионалов гораздо важнее того мнения, которое может сформироваться в обществе на основании самых общих познаний и представлений о теории и практике права. Сторонники другой полагают, что законодательство должно соответствовать прежде всего общественному мнению [6, с. 46–47]. Вместе с тем, поскольку законотворчество является деятельностью, осуществляемой органами государственной власти, степень учета в законотворчестве экспертных оценок и общественного мнения зависит прежде всего от того, в какой мере они будут учитываться субъектами законотворчества в процессе обсуждения и принятия законодательных решений.

Поскольку законотворчество служит одним из видов человеческой деятельности, важным в его понимании является психолого-правовой аспект. В данном

аспекте законотворчество предстает обусловленным сложной системой психологических факторов — сознания, переживаний, установок, умонастроения, отношения и т. д. При этом связь обнаруживается как на уровне влияния общественного сознания на процесс принятия конкретных норм, так и на уровне опосредования законотворческой деятельности индивидуальным правосознанием тех лиц, которые ею занимаются [7, с. 38–39]. Анализ факторов, придающих первостепенную значимость в характеристике законотворчества условному, свидетельствует о том, что последнее представляется существенным ввиду того, что законотворчество — особый вид человеческой деятельности. Чем более сложна такая деятельность, тем более многочисленны и разнообразны факторы, ее обуславливающие, и изложенное в полной мере справедливо в отношении законотворчества.

В связи с признанием значимости для понимания качественного своеобразия законотворчества условного остро встает вопрос о том, что выступает источником безусловности его результатов — императивных общеобязательных требований, находящихся оформление в законах, поскольку «просто заявления о том, что людям следует вести себя так, а не иначе, не могут заставить подчиняться им» [8, с. 142]. Исторически таким источником следует признать императивность воли субъекта законотворчества как носителя государственной власти. Предполагается, что самообусловленность, непреложность и непреодолимость воли данного субъекта выступает необходимым и достаточным источником безусловности законодательно закрепленных требований. Таким образом, значимость в характеристике законотворчества условного нивелируется безусловной императивностью властной воли того, кто его осуществляет.

В современных условиях вследствие политизации правовой жизни происходит повышение значимости в характеристике законотворчества его политических аспектов (подтверждением служит, например, факт о том, что «неудовлетворительное состояние политических институтов и процессов прямо отражается на содержании новоиздаваемого законодательства» [3, с. 28]). На первый взгляд, при этом императивность воли субъекта законотворчества как носителя государственной власти должна сохранять значение необходимого и достаточного источника безусловности требований законов. Однако чем большей на практике становится значимость в характеристике законотворчества политического в сравнении с правовым, тем более зыбкими оказываются основания безусловности содержащихся в законах велений.

Представляется, что складывающаяся ситуация связана в первую очередь с изменением представлений о государственной власти. В традиционных государствах императивность властной воли выступает закономерным следствием суверенности ее носителя, а суверенность неразрывно связана с господствующим положением не только в политической, но и в социальной иерархии. По мере демократизации политико-правовой жизни государственная власть все меньше ассоциируется с волей суверена, и в современных государствах «область существования суверенной власти перемещается в некое абстрактное пространство» [9, с. 2].

Обезличивание источника власти приводит к тому, что императивность воли субъекта, наделенного законотворческими полномочиями, перестает восприниматься в качестве единственно необходимого и достаточного основания безусловности законодательных предписаний. Более того, в условиях, когда практически аксиоматическим становится утверждение о том, что «не всякий закон по своему содержанию является правовым» [10, с. 206], адресаты требований законов перестают воспринимать их в качестве безусловных, причем во многом именно вслед-

ствие осознания возможности несовпадения права и закона в условиях существенности воздействия на процесс законотворчества политических факторов.

По мере увеличения значимости в характеристике законотворчества политического все большую важность в качестве источника безусловности требований законов приобретает легитимность деятельности по их подготовке, принятию и изданию. Все наиболее значимые критерии легитимности законотворческой деятельности содержательны, о чем свидетельствует характер основополагающих идей, которые традиционно рассматриваются в качестве принципов названной деятельности [11, с. 93–95]. Однако именно содержательные критерии трудно формализуемы. Таковыми, в частности, являются чрезвычайно важные для современного законотворчества правовые принципы, сформированные «историческим опытом человечества» и воплощающие в себе «представления о справедливости, гуманности, организации и порядке общественной жизнедеятельности» [12, с. 68].

Более того, в современных условиях проблемой оказывается не только формализация, но и обнаружение подлинных критериев легитимности законотворческой деятельности. С. Матеева пишет: «Процесс диверсификации общественных структур характеризуется быстрой эрозией знакомой нам по прошлым годам классовой структуры общества. На ее месте возникает множество разнородных по своему характеру социальных групп и прослоек» [6, с. 44]. Как следствие, представления о справедливом, целесообразном, гуманном перестают быть универсальными, размываются; у представителей каждой социальной группы зачастую оказывается «своя» справедливость, «своя» целесообразность, «своя» гуманность. В этой ситуации «своими» у разных социальных групп могут оказаться и критерии легитимности законотворческой деятельности, а соответствие критериям, относительно содержания которых не может быть достигнуто единое мнение, вряд ли послужит источником безусловности.

Не способствует повышению легитимности законотворческой деятельности современного государства и нестабильность действующих нормативных правовых актов, постоянное внесение в них многочисленных изменений. Еще больше ситуация осложняется множественностью законов, когда адресаты содержащихся в них предписаний объективно не могут знать их все без исключения. Невозможность сформулировать и формализовать такие требования к содержанию законотворчества, при соблюдении которых оно неизменно соответствовало бы критериям, с которыми на уровне общественного, группового и индивидуального сознания связываются представления о его легитимности, приводит к постепенной подмене названных требований процедурно-процессуальными требованиями, предъявляемыми к организации законотворческой деятельности, принципов такой деятельности — принципами законодательного процесса, а легитимности законотворчества — легальностью его осуществления.

Безусловность соблюдения процедурно-процессуальных требований, лежащих в основе организации законотворческого процесса, презюмируется в качестве необходимого и достаточного условия обеспечения справедливости, целесообразности, гуманности принимаемых законов, несмотря на то, что в действительности закономерной связи между ними не существует и вряд ли может существовать. Вместе с тем такое презюмирование выступает механизмом компенсации отсутствия у субъекта, наделенного законотворческими полномочиями, суверенности, а у выражаемой им воли — свойств самообусловленности, непреложности и непреодолимости. То обстоятельство, что данный механизм срабатывает не только в теории, но и на практике, свидетельствует о следующем: законотворчество — процесс, специфика которого не определяется лишь условным, в нем неизменно сочетаются условное и безусловное.

Литература

1. Желдыбина Т. А. Законотворчество в России: эволюция и современность: монография. М.: ИНФРА-М, 2015. 152 с.
2. Петров А. И. Законотворчество как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 27 с.
3. Горбань В. С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. М.: Юриспруденция, 2009. 160 с.
4. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: науч.-практ. пособие. М.: Проспект, 2011. 384 с.
5. Малахов В. П. Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2013. 144 с.
6. Матеева С. Законотворчество как итеративный процесс // Lex Russia. 2009. Т. 68. № 1. С. 43–55.
7. Кибак И. А. Психология законотворчества как теоретико-прикладное направление правовой психологии // Акмеология. 2011. № 2. С. 37–44.
8. Игнатьев М. Права человека как политика и как идолопоклонство. М.: Новое литературное обозрение, 2019. 216 с.
9. Исаев И. А. Карл Шмитт о господстве и суверенитете // История государства и права. 2013. № 2. С. 2–4.
10. Шафиров В. М. Право в человеческом измерении // Известия высших учебных заведений. Серия: Правоведение. 2004. № 3. С. 198–213.
11. Золотухина Т. А., Тонков Е. Е. Принципы законотворческой деятельности: попытка обобщения и теоретического анализа // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2017. № 3. С. 89–95.
12. Керимов Д. А. Законотворчество // Право и образование. 2001. № 3. С. 68–73.