

Ю.А. Нисневич,
доктор политических наук, профессор
кафедры политических наук
Российского университета дружбы народов

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ПАРАДИГМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ВНУТРЕННЕЙ ГЕОПОЛИТИКИ*

Законы – слишком серьезная вещь, чтобы ее доверять юристам.

Жан-Луи Бергель,
президент Международной
ассоциации методологии права

Основные понятия и определения

Приступая к рассмотрению любой проблемы необходимо, прежде всего, договориться об основных понятиях и определениях.

В настоящее время все, что связано с понятиями «закон», «законодательство», «законодательный процесс», «законодательная деятельность», «законотворчество» и т.п. считается прерогативой юридической науки и лишь в незначительной степени находится в поле зрения науки политической. Однако даже в таких традиционных отраслях юридической науки как общая теория права и теория конституционного (государственного) права большинство понятий этого ряда не имеют строго однозначных определений. Поэтому следует принять за базовые те из существующих определений, которые в наибольшей степени соответствуют целям и задачам исследования.

Ключевым в смысле образования понятийного ряда является понятие «закон». В соответствии с достаточно общепризнанным определением закон – это нормативный правовой акт, обладающей высшей юридической силой, принятый законодательным органом государства либо непосредственно

населением на референдуме в соответствии с действующими требованиями законодательной процедуры (проведения референдума) и содержащий правовые нормы, формирующие в пределах действия закона в определенном пространстве, времени и по кругу лиц общие модели деятельности субъектов правоотношений.¹

Понятие «законодательство» в юридической науке принято рассматривать в двух смыслах. В широком смысле – как совокупность законов, принятых в соответствии с ними подзаконных актов и иных нормативных правовых актов, например, указов Президента и в узком смысле – как совокупность законов в соответствии с указанным выше определением этого понятия. Далее будет использоваться понятие «законодательство» в узком смысле как системы нормативных правовых актов, включающих конституцию, конституционные законы и законы.

Законодательный процесс, как процесс юридический, может иметь два значения: порядок деятельности (в данном случае по созданию закона) и сама эта деятельность.² Законодательный процесс далее будет рассматриваться как порядок деятельности по созданию закона, т.е. как регламентированный Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами процесс внесения законопроекта в законодательный орган, его рассмотрения, принятия, опубликования и вступления в силу принятого закона. При этом под законодательной процедурой будет пониматься нормативно-правовая регламентация законодательного процесса.

Таким образом, под законодательной деятельностью будем понимать осуществляемую в рамках законодательного процесса деятельность, продуктом которой является законодательство, как система взаимосвязанных законов – нормативных правовых актов высшей юридической силы.

¹ Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рожденственская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск, 1995. – с.51.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Том 1-2. Часть общая /Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. М., 2000. – с.531.

Законодательная деятельность как один из видов интеллектуальной деятельности сочетает в себе искусство и науку. Творческое начало законодательной деятельности подчеркивается часто используемым для обозначения этого вида деятельности синонимом «законотворческая деятельность» или «законотворчество». При использовании этих понятий акцент, как правило, делается на творческом начале работ по подготовки проектов законодательных актов, хотя и дальнейшая работа над законопроектом после его официального внесения в орган законодательной власти также представляется творческим процессом. С начала 90-х годов для обозначения науки законотворчества или точнее науки о законодательной деятельности, в рамках которой российские и зарубежные ученые-юристы активно занимаются разработкой методологических и процедурных проблем подготовки законопроектов, научных основ законодательной техники³, используется термин «законоведение», впервые введенный во французском языке профессором Л.Витгенсом⁴.

Политика и право

Закон как таковой не является регулятором социальных отношений, а представляет собой лишь один из основных инструментов такого регулирования. Законодательство как инструмент социального регулирования формируется в результате взаимодействия двух относительно самостоятельных сфер общественной жизни, регуляторов социальных отношений – политики и права. Поэтому следует признать достаточно обоснованной получившую в последнее время распространение в правоведении и политической науке теорию несводимости права к закону.

³ См. например: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Вопросы методики подготовки законопроектов //Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М., 1993; Законодательная техника: Научно-практическое пособие. /Под ред. Тихомирова Ю.А. М., 2000 и др.

⁴ Мадер Луизус Законодательная процедура и качество законодательства //Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Баден-Баден, 1996. – с.50.

Как отмечает российский юрист-правовед С.С.Алексеев⁵: «Право в самом широком значении этого понятия представляет собой регулятор, стабилизатор в обществе – определитель того, «кто» и «что» вправе или не вправе делать, поступать (стоит только прислушаться к самому слову «право», как именно такое его понимание зазвучит из его буквального смысла). Право в таком широком значении дает основание для того, чтобы то или иное поведение людей признавалось оправданным, обоснованным. Оно, право, в указанном значении призвано обеспечить нормальную, упорядоченную жизнь людей, всего человеческого сообщества. И, следовательно, обеспечить признание того или иного положения лица, поступков, актов поведения людей в качестве правомерных или неправомерных».

Право обосновывает положение и поведение людей, прежде всего, «по природе», по естественному порядку вещей (право на жизнь, право на свободу, право человека или целого сообщества самостоятельно определять свою судьбу и т.д.). Право по своей изначальной основе – это естественное право, на начальной стадии развития человечества нашедшее свое отражение в требованиях морали и обычаях.

По мере развития человеческой цивилизации, с появлением институтов собственности, публичной власти, обретением людьми духовных ценностей наряду с естественным правом потребовалось социальное регулирование в виде права как установлений самих людей, именуемого позитивным правом. Позитивное право – это такая система регуляции, которая создается самими людьми, носит в этом отношении искусственный характер и призвана дать обоснованность (оправданность) статусу людей, их поступкам, их поведению по принципу «кто» и на «что» имеет право, сообразно существующим в данном обществе условиям жизнедеятельности.⁶ Позитивное право определяет права и обязанности людей, их объединений,

⁵ Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000. – с.11.

⁶ Алексеев С.С. Указ. соч. – с.13

экономических и социальных образований, институтов государства, связанные с существованием и деятельностью политической власти, наличием различных форм собственности, доминированием определенных духовных принципов и идеалов. Такое право поддерживается не только и не столько общественным мнением, традициями и моралью, но, прежде всего, публичным авторитетом государственной власти, мерами юридической ответственности, силой государственного принуждения.

При этом позитивное право не только мощный социальный регулятор, но и явление культуры – объективированного выражения и аккумулятора творчества человека, его материального и духовного богатства, накапливаемых обществом социальных ценностей.⁷

В юридических системах романо-германского типа, сложившихся и утвердившихся в континентальной Европе, включая Россию, - позитивное право, базируется на общих нормах, выраженных в законе. В этой группе национальных юридических систем позитивным правом признаются юридические нормы, содержащиеся в письменных документах – законах, т.е. официальных нормативных документах, исходящих от государственной власти и являющихся основным источником права. То есть именно закон, законодательство является источником правового регулирования социальных порядков и правовых технологий применения государственной власти.

Существенна роль законов в социальном регулировании и государственном управлении и в юридических системах прецедентного, англосаксонского типа, основанных на судебных прецедентах. Законы позволяют в наиболее полной мере реализовать достоинства писаного права как нормативного регулятора социальных отношений практически во всех национальных юридических системах, включая и такие, содержание которых во многом определяется религиозными и общинными, традиционалистскими началами, философскими и идеологическими доктринами.

⁷ Алексеев С.С. Указ. соч. – с.19.

Одна из наиболее актуальных проблем законодательной деятельности на современном этапе, успешное решение которой способно обеспечить повышение эффективности законодательного регулирования и исполнимости законов – преодоление коллизии между естественным и позитивным правом.⁸ Перевод естественного права в систему позитивного права и обеспечение максимального учета в позитивном праве естественных прав и интересов отдельной личности и общества в целом – ключевая творческая задача законодательной деятельности. Корректная постановка и положительное решение такой задачи в целях законодательного регулирования конкретных общественных отношений является в значительной степени искусством и дает определенные гарантии качества будущего закона.

Право как средство регуляции социальных отношений обладает специфическими, присущими только ему характеристиками и функциональными особенностями.

Онтологическим, раскрывающим сущностные черты свойством право является его ориентированность на регулирование, стабилизацию всего социального пространства без выделения каких-либо индивидуальных или групповых приоритетов. Право фиксирует тот согласованный предел взаимных требований индивидов и групп к установлению общественного порядка, который необходим для их совместного сосуществования и осуществления власти.

Ориентированность права на стабилизацию всего социального пространства предопределяет функциональную необходимость неразрывности и существенной однородности правового поля в рамках государственных границ. Особую значимость этот факт приобретает для федеративной формы государственного устройства, при которой формирование правового пространства государства происходит как на

⁸ См.: Лившиц Р.З. О противоречивой двуединой природе права //Подготовка и принятие законов в правовом государстве. М., 1998.

федеральном, так и на региональном уровне. При этом правовое пространство, наряду с экономическим, информационным и т.д., представляет собой основополагающий фактор обеспечения целостности федеративного государства.

Право обладает достаточной твердостью и надежностью для долгосрочного разрешения конфликтных ситуаций, возникающих в результате столкновения различных интересов, и одновременно позволяет охватывать новые сферы жизнедеятельности общества и государства, закрепляя необходимые институты и отношения на неопределенное время вперед.

Главная регулятивная установка права - равенство всех перед его установлениями. Право предъявляет одинаковые и однозначные требования ко всем членам общества и гражданам государства вне зависимости от их национального или социального происхождения, религиозных, политических и иных убеждений, имущественного и социального положения. При этом правовое регулирование принципиально публично и открыто демонстрирует применяемые им средства и механизмы принуждения.

Право обладает одновариантностью и определенностью по содержанию, фиксирует и закрепляет предельно точно условия поведения субъектов отношений и обязательные последствия, наступающие при наличии тех или иных фактических обстоятельствах.

В плане социального регулирования политика, как совокупность отношений, складывающихся в процессе целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти для реализации их общественно значимых интересов, обладает качественно иными характеристиками и функциональными особенностями, чем право.

Онтологическим свойством политики является конкурентность. Именно это свойство служит обоснованием весьма авторитетного в современной науке теоретико-методологического подхода к изучению

политических процессов с позиций рыночных отношений, использующего понятия «политический рынок» и «политический маркетинг».⁹ Конкуренность политики обуславливает тот факт, что политические взаимодействия возникают в результате столкновения разнонаправленных действий групп, соперничающих друг с другом в стремлении использовать властные полномочия для обеспечения доминирования в социуме присущих им интересов и сопутствующих этим интересам норм, правил, ценностей и традиций. При этом методы политического урегулирования могут быть направлены как на сглаживание, так и на разжигание конфликтов, как на установление, так и на воспрепятствование диалогу между конкурирующими группами.

Политику как социальный регулятор характеризует ее способность проникать в различные сферы социальной жизни, придавая тем или иным социальным проблемам в определенном смысле сиюминутную, существенную политическую и государственную значимость. При этом наряду с наличием проблем, требующих постоянного участия государства как политического института в регулировании социальных процессов, периодически происходит включение или исключение тех или иных проблем из сферы политики. Это свойство инклюзивности обуславливает непостоянство объема политической сферы, подвижность и условность ее границ.

Кроме того, онтологическим свойством политики является ее пространственность, которая характеризует политику не только как объемную в социальном аспекте, но и как пространственную в топологическом смысле среду, в которой политические взаимодействия и процессы локализованы в определенных административно-территориальных зонах. При этом в каждом политическом локалитете существует не только своя практика и специфика политических взаимодействий, но и

⁹ См. например: Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1998.

интенсивность таких взаимодействий в каждый данный момент различна в разных локалитетах. Поэтому политическое пространство даже одного государственного образования всегда существенно неоднородно, так как образуется как результат взаимодействия множества различных политических локалитетов.

Непостоянство объема и пространственная неоднородность политической сферы, сложность и неоднозначность взаимоотношений элитных групп между собой и с другими социальными слоями, множественность логик властных и политических взаимодействий, непредсказуемость последствий даже рациональных политических действий обуславливают неравномерный и эпизодически скачкообразный характер политических процессов, существенный динамизм и исключительную изменчивость политики как явления общественной жизни.

Кроме того, политическому регулированию социальных процессов присущи поливариантность как самих возможных решений, так и результатов их реализации, а также использование не только публичных методов и средств воздействия на общество, но и скрытых, «теневых» механизмов согласования групповых и индивидуальных интересов при принятии политических, в том числе и государственных решений.

Если право ориентировано на установление на основе широкого общественного консенсуса однозначных и обязательных для всех норм и правил социального поведения и развития, то политика – на закрепление приоритетов общественного развития, соответствующих интересам сменяющих друг друга в смысле доминирования в обществе наиболее жизнеспособных социальных групп.

Процесс борьбы за публичную, государственную власть основан на оппонировании новых приоритетов общественного развития, предлагаемых стремящимися к власти элитными группами, действующему социальному порядку, поддерживаемому правящими элитами. При этом как правящие, так и оппозиционные элиты в процессе политического противостояния по

поводу завоевания, удержания и использования государственной власти, опираясь на непосредственную поддержку различных социальных групп, и апеллируя напрямую «к народу», способны не только превышать границы, установленные действующим законодательством, но и даже выходить за рамки правового поля. Полный или частичный слом законодательных и правовых основ государства является характерной чертой революционных политических преобразований.

В современных условиях каждая группа, вновь пришедшая к власти, стремится, прежде всего, закрепить свой успех в законодательном поле, обеспечить тем самым своим общезначимым интересам доминирующее положение в обществе. Но при этом, как показывает мировой опыт, любой, даже демократический правящий режим способен не только использовать законодательство для борьбы со своими политическими оппонентами, но и для достижения своих целей и обеспечения групповых интересов действовать в обход законов.

Как отмечает российский политолог А.И.Соловьев¹⁰: «Политика – это своеобразный поисковый механизм социального развития, разрабатывающий его проекты, а право – механизм придания таким проектам общезначимого характера». Соединение регулятивных возможностей обеих этих сфер происходит в процессе законодательной деятельности, что и определяет ее двуединую природу – политическую и правовую.

Закон и демократия

В современном мире закон практически при всех формах государства, определяемых как совокупность формы правления и формы государственного устройства*, а также во всех политических системах*, не

¹⁰ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М., 2001. – с.75.

* Форма правления – наиболее внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти. Форма государственного устройства – национально-территориальная организация государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов. (Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М., 2000 – с.77, с.92.)

только демократических, но даже авторитарных и тоталитарных, хотя бы и формально, признается предпочтительным механизмом регулирования социальных порядков, политических и межгрупповых конфликтов, основным видом управляющих воздействий государственной власти на социум.

Закон – это инструмент властно-принудительного регулирования социальных отношений, реализация которого опирается на самую мощную силу в обществе – государственную власть. Как конечный продукт деятельности, процесс которой протекает, прежде всего, в законодательных органах государственной власти, законодательство формируется при участии конкурирующих политических сил и под воздействием лоббизма* разнообразных групп давления. Международный опыт показывает, что одной из наиболее влиятельных групп в этом процессе является государственная бюрократия, ориентированная на отстаивание совокупности собственных групповых интересов и интересов других правящих элит. Поэтому закон, изначально призванный ограничить произвол власти и оградить общество от бесконтрольности ее действий, может, как отражать объективные правовые закономерности развития общества и государства, так и служить юридическим прикрытием для реализации частных интересов элитных групп и, не в последнюю очередь, государственной бюрократии.

* Политическая система – целостная и динамичная совокупность однотипных, дополняющих друг друга ролей, отношений и институтов власти, взаимодействующих на основе единых норм и ценностей, задаваемых интересами доминирующих в обществе социальных групп и позволяющих последним реализовать свои цели и намерения. (Соловьев А.И. Указ. соч. – с.236.)

* Лоббизм (от англ. lobby – кулуары, коридор) – способ решения тех или иных вопросов, в том числе политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство и иных должностных лиц. Возник в США как специфический институт политической системы для реализации влияния частных и общественных организаций (групп давления) на процесс принятия органами государственной власти решений по проблемам внутренней и внешней политики. (Политическая энциклопедия. В 2 томах. /Нац. обществ.-науч. фонд. – М.: Мысль, 2000 – том 1, с.637.)

Результат законодательной деятельности определяющим образом зависит от типа государственного режима* и характера правящего в стране политического режима*. Это обусловлено тем, что в законодательной деятельности заложено определенное противоречие между ее изначальной целью – защитой общества от произвола власти – и процессом ее осуществления как формы государственной деятельности, отправления властных полномочий.

В политических системах демократического типа устранить указанное противоречие в законодательной деятельности призваны следующие универсальные принципы организации политического порядка и, в первую очередь, устройства государства как политического института: принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; систематическая выборность основных органов государственной власти на основе всеобщего, равного избирательного права; абсолютный приоритет нормативно-правовых механизмов отправления и смены власти (конституционализм).

При демократии, основа которой - строгое соблюдение процедур, принципиальное значение имеет нормативная правовая регламентация самого законодательного процесса (законодательная процедура) и деятельности в целом парламента, базирующаяся на соответствующих конституционных нормах. Поэтому в настоящее время на основе конституционализма началось формирование такой специальной отрасли права как парламентское право - особая система норм и правил, регулирующих внутреннее устройство и процессуально-организационную

* Государственный режим – реальный порядок функционирования и взаимодействий высших органов государственной власти. (Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Указ. соч. – с.342.)

* Политический режим - совокупность наиболее типичных методов функционирования основных институтов власти, используемых ими ресурсов и способов принуждения, которые оформляют и структурируют реальный процесс взаимодействия государства и общества. (Соловьев А.И. Указ. соч. – с.239.)

деятельность парламента, его взаимоотношения с другими органами государственной власти и с избирательным корпусом¹¹.

Однако даже демократия, признанная на сегодняшний день лучшей формой организации политических порядков, не дает гарантии того, что законы будут использоваться исключительно во благо каждого человека и всего общества, а не для защиты конкретных интересов элитных групп, удержания и укрепления власти правящим режимом, в качестве инструмента в его борьбе с политическими оппонентами.

Цель демократии состоит в обеспечении свободного и конкурентного выбора гражданами той или иной альтернативы общественного развития. Однако, как форма организации политической жизни, базирующаяся на подчинении меньшинства большинству, она несет в себе внутренние противоречия и угрозы самой себе, связанные, прежде всего, с абсолютизацией избирательного принципа и огосударствлением партийного механизма.¹² Используя властные полномочия, в том числе и законы, правящий режим способен подстроить под свои интересы избирательный и партийный механизмы, в существенной степени определяющие процесс формирования, а, следовательно, качество и стиль работы законодательных органов власти. При этом правящим элитам предоставляются широкие возможности для манипулирования волеизъявлением граждан и общественным мнением, создается благоприятная почва для использования административного принуждения под прикрытием демократии.

Учитывая тот неоспоримый факт, что законодательная деятельность объективно подвержена существенному и постоянному воздействию множества политических факторов, включая лоббизм, а ее результаты напрямую зависят от процесса согласования позиций или противостояния политических акторов, следует признать, что законодательство во многом – это продукт политический. Поэтому законодательная деятельность должна

¹¹ Парламентское право России: Учебное пособие /Под ред. И.М.Степанова, .Я.Хабриевой. М., 2000. – с.12.

¹² См.: Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997.

быть объектом изучения политической науки как один из основополагающих в условиях демократии видов политической деятельности.

Закон и правовое государство

На современном этапе постиндустриального развития, рассматриваемом как этап перехода к новому типу цивилизации, называемому «либеральной цивилизацией»¹³ или «постзападной цивилизацией»¹⁴, под воздействием либеральных идей начинает складываться и новый тип государства – правовое государство.

Фундаментальной основой устройства такого государства становится ориентация всех ее органов и институтов на ценности прав человека, которые не могут быть изменены никакими частными законодательными актами и стилем функционирования государства. Права человека как совокупность ценностей и идеалов государственной власти обретают неоспоримый приоритет перед любым законодательным актом конкретного государства. Универсальным и предпочтительным регулятором политических конфликтов, межгрупповых и межгосударственных противоречий в правовых государствах являются право, закон, система устойчивых норм и правил поведения, как государственных органов, так и отдельных лиц и частных организаций.¹⁵

В правовом государстве в своей повседневной деятельности индивиды и их добровольные объединения руководствуются принципом «разрешено все, что прямо не запрещено законом», который раскрепощает и поощряет инициативу, формирует свободное и одновременно ответственное поведения граждан такого государства. Институты власти в свою очередь руководствуются противоположным принципом «дозволено только то, что прямо предписано или разрешено законом». Такой принцип устанавливает зависимость структур власти от общества и предотвращает произвол власти,

¹³ Алексеев С.С. Указ. соч. – с.181.

¹⁴ Юшенков С.Н. Что такое либерализм? //В кн.: Постзападная цивилизация. Либерализм: прошлое, настоящее и будущее. /Под общ. ред. Юшенкова С.Н. М., 2002. – с.38.

¹⁵ Соловьев А.И. Указ. соч. – с.203.

спонтанность отправления властных полномочий, определяет формальные, а значит и контролируемые действия органов власти.

Однако, как справедливо указывает российский юрист-правовед С.С.Алексеев: «Закон – феномен коварный. Коварный – потому, что порой очевидные достоинства закона, его престиж, и авторитет, и тем более культ закона, заслоняют «все другое».¹⁶ Как уже отмечалось ранее, при определенных политических режимах с учетом расклада политических и лоббистских сил в законодательном органе закон может служить прикрытием бюрократического произвола и не бескорыстных групповых интересов, средством укрепления и удержания власти правящим режимом и носить при этом не правовой характер. Поэтому абсолютизация таких принципов как «всевластие закона» или «диктатура закона» может нести как позитивные, так и негативные, разрушительные для общества последствия в зависимости от правового качества самого закона.

В правовом государстве с учетом несводимости права к закону системообразующим в социальном регулировании и государственном управлении становится несколько иной принцип. А именно принцип правозаконности, но не в классической*, а в современной правовой интерпретации этого понятия. В такой интерпретации правозаконность – это, прежде всего, абсолютный авторитет и главенство в организации всех сфер жизнедеятельности общества прав и свобод человека, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека (1948) и иными международными нормативными правовыми актами, и действующего законодательства данного государства, правовым основанием которого являются обеспечение прав и свобод его граждан, противопоставленные произвольным

¹⁶ Алексеев С.С. Указ. соч. – с.89.

* По классическому определению А.Дайси правозаконность – это прежде всего абсолютный авторитет и главенство действующего законодательства, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключают не только произвол со стороны правительства, но и саму возможность действовать в каких-то ситуациях по своему усмотрению. (Цит. по Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии, 1990, №11 – с.123.)

распоряжениям властей и исключают не только произвол со стороны власти, но и саму возможность ее действий в каких-либо ситуациях по своему усмотрению. При этом неременным условием соблюдения принципа правозаконности является равенство всех перед законом и судом.

Указанный принцип определяет иерархическую систему приоритетов права и закона в жизнедеятельности общества и государства. Во-первых, абсолютный приоритет и главенство в регулировании социальных отношений отдается правам и свободам человека. При этом права человека, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека и иными международными нормативными правовыми актами, а также общепризнанные принципы и нормы права не могут нарушаться никакими национальными законами, даже принятыми в полном соответствии с демократическими процедурами. Во-вторых, государство, все его органы, учреждения, должностные лица и служащие, а также граждане и их объединения обязаны действовать исключительно в рамках конституции и законодательства, источником которого являются права и свободы человека и гражданина.

Следует особо подчеркнуть, что в правовом государстве право, как одно из немногих достижений современной цивилизации, получившее всеобщее признание в качестве необходимого условия нормального сосуществования людей, выступает идеологической основой политической деятельности, а принцип правозаконности – фактором, ограничивающим недопустимые методы и приемы такой деятельности.

С футурологической точки зрения переход к правовому государству и постзападной цивилизации в целом представляется сложным, тектоническим процессом, в ходе которого будут происходить коренные трансформации всех аспектов жизнедеятельности социума и качественно изменится политико-правовая сфера. Этот процесс, в результате которого, свобода обретет неоспоримый приоритет перед властью, личность и общество перед государством, права перед политикой, консенсусно-договорное

регулирование социальных отношений перед властно-принудительным, предлагается обозначить термином «постдемократическая метаэволюция»¹⁷.

В ходе постдемократической метаэволюции будут происходить качественные изменения характера законодательной деятельности, обусловленные углублением разделения законодательной и исполнительной власти и постепенной заменой политической конкуренции на консенсусно-договорную процедуру в процессе ее осуществления. Парламент и иные праворегулирующие органы будут постепенно преобразовываться из институтов государства в институты гражданского общества. В правовом регулировании будет возрастать доля договора, как инструмента саморегулирования отношений между равноправными и самостоятельными субъектами права, и уменьшаться доля закона, как инструмента властно-принудительного регулирования социальных отношений.

Проявления указанных тенденций в законодательной деятельности следует ожидать не в такой уж отдаленной перспективе, тем более что уже сегодня международные соглашения и договоры преобладают в международных отношениях и во многих странах имеют приоритет над национальным законодательством.

Законодательная деятельность в условиях переходных преобразований

Целесообразно особо акцентировать внимание на специфическом характере законодательной деятельности в условиях перехода к современным, постиндустриальным формам организации жизнедеятельности общества и государства. Страны, в которых осуществляется такой переход, сопровождаемый качественной трансформацией их политических, экономических и социальных систем, принято называть переходными. К этой группе стран относится и Россия.

Успешная реализация глубоких политических, экономических и социальных реформ невозможна без соответствующего законодательного обеспечения. Формирование такого, как правило, качественно нового

¹⁷ Похмелкин В.В. Постдемократия // В кн.: Постзападная цивилизация. Указ. соч. – с.315.

законодательства, отражающего цели и задачи реформ, закрепляющего методы и механизмы их проведения и одновременно используемого как властно-принудительный инструмент для их реализации, происходит непосредственно в ходе самого процесса преобразований, являясь одним из его ключевых факторов.

Поэтому законодательная деятельность в условиях трансформации политических, экономических и социальных порядков представляет собой арену жесткого противостояния реформаторских и антиреформаторских политических сил, новых и старых элит, нарождающихся финансовых и экономических группировок, стремящихся закрепить свои политические и экономические интересы на законодательном уровне. В результате при отсутствии полностью сформированных политических институтов демократии, в том числе партийной системы, устоявшихся традиций и однозначных процессуальных норм формирование законодательства носит скачкообразный и часто противоречивый характер. Кроме того, из-за объективной процедурной инерционности этого процесс образуются законодательные пустоты и правовые неопределенности, которые быстро и интенсивно используются различными политическими акторами и группами влияния в своих частных интересах. При этом необходимость долгосрочного законодательного закрепления общезначимых правовых норм социального регулирования зачастую вступает в противоречие с сиюминутными политическими интересами в законодательном регулировании как правящих, так и оппозиционных элит. И это противоречие чаще разрешается в пользу элит, что способно приводить не только к существенному торможению хода реформ, но и к качественному искажению их результатов.

Таким образом, в условиях перехода к современным формам организации жизнедеятельности общества и государства соединение в процессе законодательной деятельности, подверженной интенсивному политическому и лоббистскому влиянию, регулятивных возможностей таких социальных регуляторов как политика и право может носить не только

взаимодополняющий, но и противоречивый характер. А в конечном продукте законодательной деятельности - законе, принимаемом даже с соблюдением всех демократических норм и процедур, сиюминутная политическая целесообразность может оказаться преобладающей над долговременной правовой необходимостью. Это еще раз подчеркивает политико-правовую природу законодательной деятельности и подтверждает необходимость ее изучения как объекта не только юридической, но и политической науки.