



И.А. КИБАК

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ОШИБОК В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассматривается комплекс мероприятий по предупреждению психологических ошибок в парламентской (законотворческой) деятельности. Раскрываются специальные меры предупреждения психологических ошибок в законотворческой деятельности: дальнейшее совершенствование законотворчества с целью обеспечения его справедливой и эффективной реализации; активизация деятельности психолого-правовой службы для субъектов права (депутатов).

There is a complex of actions for the prevention of psychological errors in parliamentary (legislative) activity. There are several special measures of the prevention of psychological errors in legislative activity: the further development of lawmaking for the purpose of maintenance of its fair and effective realisation; stirring up of activity of psychological and legal service for subjects of the right (deputies).

Стремительное и масштабное развитие правовой сферы общества приводит к резкому увеличению объема правового массива. С законом повседневно соприкасаются граждане, общественные организации, государственные органы и хозяйствующие субъекты. Непосредственная практика парламентской (законотворческой) деятельности в качестве депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь второго созыва (далее – депутат) и проведенные исследования позволили сделать вывод о том, что качество законов остается недостаточно высоким, и в немалой степени из-за явной недооценки роли нормотворческой техники и психологизации закона. В процессе законотворчества возникает много юридических пробелов, коллизий, психолого-правовых ошибок, которые могли бы быть предотвращены. Но часть депутатов, участников законотворческого процесса, специалистов и экспертов по-прежнему не владеют приемами и правилами законодательной техники, психотехнологией законотворчества и их этому не обучают. Впрочем, и сама психотехнология выработки правовых норм и принятия депутатами законопроектов требует сегодня серьезного обновления.

Общая профилактика психолого-законотворческих ошибок заключена в комплексе мероприятий, осуществляемых государством. Особо следует выделить законотворческую деятельность, направленную на совершенствование работы субъектов права законодательной деятельности (далее – субъект права), органов, разрабатывающих законопроекты, использование научного прогнозирования последствий принятия законов и научных знаний в руководстве и на управление обществом. Эти меры призваны нейтрализовать и компенсировать отрицательные явления, вызывающие к жизни нежелательные субъективные факторы, препятствующие правильной и эффективной деятельности законодательного органа. Кроме того, в перспективе профилактические меры направлены также на полное устранение нарушений законности, повышение эффективности законопроектной работы.

Специальные профилактические меры предупреждения психологических ошибок в законотворческой деятельности характеризуются нацеленностью на обеспечение законности в деятельности законодательного органа. Они могут быть общими и односторонними, долгосрочными и временными. Но во всех случаях их специфика состоит в объекте воздействия, каким выступает законотворческая деятельность, и методах непосредственного предупреждения нарушений принципов законотворчества.

В качестве специальных мер предупреждения психологических ошибок в законотворческой деятельности, на наш взгляд, следует выделить следующие.

1. *Дальнейшее совершенствование законотворчества с целью обеспечения его справедливой и эффективной реализации.* Совершенствование законотворческой деятельности с целью обеспечения его правильной и эффективной реализации может оказывать как общее, так и специальное воз-

действие на законность в законотворчестве. Общее предупредительное значение отменяемых устаревших и принимаемых новых норм права состоит в обеспечении более тесной связи законодательства и практики его реализации с жизнью, что предупреждает возникновение настроений и попыток «обойти» закон или отыскать в нем возможные «лазейки». Так, обновление экономического законодательства в целях расширения прав организаций, поощрения экономической инициативы предотвращает практику сомнительных с точки зрения права операций по заключению сделок между руководителями государственных органов.

2. *Своевременная, исключающая возникновение неясностей и коллизий между правовыми предписаниями праворазъяснительная работа субъектов официального и неофициального толкования норм права.* Важным условием обеспечения принципов законотворчества является праворазъяснительная работа официальных и неофициальных субъектов. Не случайно в литературе отмечается, что поводами к деятельности по разъяснению правовых норм выступают ошибки и неверное понимание и применение законов, неправильная квалификация фактов, отсутствие единства в реализации правовых предписаний¹. Здесь следует обратить внимание на два аспекта предупредительного воздействия в толковании права: во-первых, это роль разъяснений смысла правовых норм для правильного понимания юридической природы рассматриваемого законопроекта; во-вторых, значение психолого-правового толкования для обоснования, юридической аргументации использования и применения норм права.

В первом значении толкование облегчает процесс познания подлинного смысла правовых норм, обеспечивает точность и правильность усвоения законодателем содержащихся в законопроекте норм. Естественно, это предупреждает возможность появления законотворческих ошибок, а также удерживает от злоупотреблений. Разумеется, что правовые знания, какими бы глубокими и всесторонними они ни были, не дают достаточной гарантии от незаконного использования в процессе законотворчества. Но эти знания могут способствовать предупреждению тех ошибок, которые совершаются в силу психолого-юридической неосведомленности, а не из субъективного желания допустить существенные недостатки при подготовке законопроекта. Кроме того, сдерживающая роль толкования права проявляется в освещении вопросов юридической ответственности за результаты неправомерной деятельности субъектов права. Здесь понимание неотвратимости ответственности и ее конкретных форм оказывает психологическое воздействие на депутатов, удерживает их от неправильно поведения в процессе принятия законопроектов.

3. *Активизация деятельности психолого-правовой службы для субъектов права (депутатов).* Важное значение в предупреждении психолого-правовых ошибок в законотворчестве имеет активизация психолого-правовой службы в профессиональной парламентской деятельности депутатов. Основные ее направления: участие психолога в подготовке и принятии законопроектов, законодательных решений; участие психолога в качестве специалиста, эксперта, консультанта (непосредственного участника игры) при обучении психологическим основам парламентской (законотворческой) деятельности; анализ динамики общественного мнения и поиск путей воздействия на установки и настроения граждан; формирование имиджа законодательной власти; создание психологических портретов личности депутатов и их лидеров; участие психолога по урегулированию парламентских (законотворческих) конфликтов; формирование психологической культуры у субъектов права (депутатов), участников законотворческого процесса; пропаганда законотворчества.

4. *Унификация психолого-правовой информации и своевременное обеспечение ею депутатов.* В деле предупреждения ошибок в законотворчестве большую роль призвана сыграть своевременная и достаточно полная информация о действующем законодательстве и практике его реализации. Информационное обеспечение законотворческой деятельности имеет существенные недостатки. Чаще всего встречается неупорядоченность процессов поступления, хранения, пополнения, изменения нормативных материалов, а также ознакомление с ними. В настоящее время накопление, учет, обработка, хранение, поиск и передача информации вообще и правовой в частности стали для законодательного органа и правовой науки одной из важнейших проблем и перспективных задач. Эту функцию взял на себя Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Правовая информация в деле предупреждения законотворческих ошибок обладает той ценностью, что содержит сведения о характере или неправильности определенных вариантов поведения, формах и степени юридической ответственности; правомерных и поощряемых государством образцах поведения и путях их предупреждения. Указанные функции информация способна выполнять, если она имеет исчерпывающий характер, объективна, своевременна и доступна. В противном случае она может порождать дополнительные трудности для законотворчества. Поэтому информацию о законотворчестве следует рассматривать как одну из всеобщих форм контроля за состоянием законности в определенных сферах общественной жизни.

В процессе формирования и установления государством правовых норм (в законотворческом процессе) первостепенное значение имеет полная, актуальная и достоверная информация об общест-

венных отношениях, подлежащих правовому урегулированию законотворческой деятельности. Наличие соответствующей социально-экономической, психолого-правовой и иной информации позволяет оптимизировать разрабатываемые правовые нормы по отношению к целям правового регулирования общественных отношений. В современных условиях достижение наибольшей полноты и достоверности информации, необходимой для разработки как законопроектов, так и проектов нормативных правовых актов, возможно только при использовании информационных ресурсов, основанных на применении новейших психолого-информационных технологий, которые позволяют не только аккумулировать значительные объемы информации, но и осуществлять ее обработку в соответствии с конкретными целями и задачами как всего законотворческого процесса, так и каждого из его этапов.

Главная роль в информационном обеспечении законотворческого процесса в Беларуси принадлежит нормативной правовой информации (доступной с применением описанных технологий банков данных правовой информации и интернет-технологий), поскольку процесс подготовки и принятия законопроектов, изменения уже существующих не может осуществляться без учета всего массива отечественного законодательства, а также законодательства зарубежных государств и норм международного права. Наличие полной и достоверной информации о законодательстве в электронном виде, а также возможностей ее автоматизированной обработки (в первую очередь поиска) в наибольшей степени позволяет оценить правовую сферу регулируемых общественных отношений, что весьма существенно в законотворческом процессе.

Из этого следует, что одним из основных направлений развития правовой информатизации законотворческой деятельности государственных органов в Республике Беларусь является разработка и внедрение современных автоматизированных систем, позволяющих не только сосредоточить и организовать информационные ресурсы, необходимые для подготовки законопроектов, но и повысить эффективность и качество разработки последних.

5. *Организация систематической учебы субъектов права, участников законотворческого процесса.* Специфика законотворческой деятельности в том, что психолого-юридическое образование и личностные качества субъектов права, участников законотворческого процесса здесь имеют особо важное значение. Это требует исключительной осторожности в подборе кадров для подготовки законопроектов, предъявления повышенных требований к кандидатам на должность. Чтобы быть законодателем, нужно быть компетентным, полностью и точно знать все объективные причины и условия необходимости создания закона, знать правила нормотворческой техники и т. п. Недостаточность психолого-юридической подготовки до сих пор еще является распространенной причиной ошибок в законотворчестве, так как обуславливает узость взглядов, правовой мысли, ведущей к психолого-правовой деформации. Не зная право- и законотворчества и не умея действовать в соответствии с законом, такие депутаты часто нарушают принципы законности, гласности, научности, эффективности законотворчества, соответствия формы и содержания закона, приоритетности, признания высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина, единства юридической терминологии и др. Все это требует установления формализованных критериев к депутатам и разработчикам (должностям), связанным с законотворчеством. Между тем до настоящего времени отсутствует законодательно закрепленный перечень должностей, занятие которых требует специального психолого-юридического образования. Особо остро стоит вопрос о необходимости такого образования для депутатов и участников законотворческого процесса. Их парламентская учеба должна планироваться и осуществляться Палатой представителей. Это возможно осуществить путем создания в законодательном органе кратковременных, но постоянно действующих курсов по изучению психологии право- и законотворчества.

6. *Внедрение научной организации труда депутатов (далее – НОТД) в парламентской (законотворческой) деятельности.* Большое значение для повышения качества законотворчества и укрепления законности имеет НОТД, которая предполагает поиски и использование оптимальных форм интенсификации парламентской деятельности, эффективное решение стоящих перед депутатом законотворческих задач при минимальных ошибках и экономии затрат. В качестве средств НОТД можно назвать планирование законотворческой и внепарламентской деятельности, внедрение компьютерных, технических и информационных средств в законотворчество, разработку и внедрение научно обоснованных норм рабочей нагрузки на каждого депутата, создание условий эстетической комфортности, удовлетворенности. Поиск таких средств необходимо продолжать с учетом как общих закономерностей рационализации депутатской действительности, так и индивидуальных особенностей конкретных депутатов, участников законотворческого процесса и специфики их труда. Заслуживают внимания, например, предложения о введении спецкурса в психолого-юридических вузах по психологии право- и законотворчества либо должности психолога-юриста в Палате представителей. Такое же значение имеет научно обоснованный профессиональный отбор кандидатов на определенные должности из числа студентов (юристов и психологов) и специализация в работе законодательного органа.

НОТД в законотворческой деятельности способствует поднятию уровня правовой и психологической культуры, т. е. правильной и эффективной реализации правовых, моральных, языковых, эстети-

ческих норм, правил парламентской этики и организационно-технических достижений. В этом и состоит ее роль в предупреждении психолого-законотворческих ошибок.

7. Повышение психологической и правовой культуры депутатов и работников органов, разрабатывающих законопроекты. Внедрение передовых достижений НОТД в законотворческую практику должно сопровождаться активной правовоспитательной работой, направленной на совершенствование правосознания депутатов, участников законотворческого процесса. Дело в том, что слабая психолого-юридическая подготовка субъектов права (депутатов) не позволяет им воспользоваться передовым опытом, ведет к механическому копированию привычных форм и методов парламентской деятельности. Правовая и психологическая неподготовленность, отсутствие психологической культуры, бюрократизм и нарушение законности – это явления одного порядка.

Психологическая культура является важнейшим системообразующим фактором профессиональной парламентской компетентности и показателем развития личности депутата, а также качественной характеристикой ее психической жизни, средством укрепления психологического здоровья. Анализ парламентской деятельности депутатов свидетельствует о том, что они испытывают трудности в процессе парламентского общения, связанные с уровнем психологической культуры. Причина невысокого уровня психологической культуры у депутатов видится в том, что их психологическая подготовка не дает достаточного представления о сущности, структуре и специфике содержания психологической культуры, не раскрывает в полной мере возможности для ее формирования и развития. Необходимость в формировании и развитии психологической культуры депутатов актуальна в настоящее время с высоким уровнем требований к психолого-профессиональной подготовке депутатов и качеству подготовки законопроектов. От того, каким уровнем психологической культуры обладает депутат, зависит успешность всей его профессиональной парламентской деятельности.

8. Направление законопроектов на юридическую, научную, психологическую и иную экспертизу. Проводить, по возможности, локальный социально-правовой эксперимент, использовать психолого-социологические методы прогноза необходимости и жизнеспособности разрабатываемого и принимаемого законопроекта.

9. Эффективность общественного контроля за законотворческой деятельностью. Контроль способен предупредить нарушения закона, раскрыть незаконные действия или психологические ошибки при подготовке законопроекта, он необходим для принятия мер, способствующих соблюдению законов, а также данная мера предупреждения ошибок связана с изучением общественного мнения по отношению к действующему законодательству, эффективности действия тех или иных правовых норм. Потребность в нем существует в ситуациях, когда нужно провести зондаж общественного мнения по тем или иным социальным вопросам, требующим законодательного регулирования, а также в тех случаях, когда необходимо подготовить различные категории населения к предполагаемым изменениям правового характера.

Исключительно важная роль в деле своевременного обнаружения нарушений законности принадлежит общественности. Подготовка и обсуждение законопроектов осуществляется не в вакууме, а на глазах общественности. Поэтому профессиональная парламентская деятельность, принимаемые методы достижения целей, результаты парламентской работы депутатов подвергаются оценке со стороны общественного мнения, которое выполняет контрольно-сигнальную функцию. Общественное мнение как определенный институт социального контроля не всегда совпадает с мнением конкретных общественных организаций и отдельных граждан, но тесно взаимодействует с ними в деле сбора и оценки информации об использовании норм права.

В прошлом немало реформ не было реализовано лишь потому, что законодательная власть, издав закон, тотчас же теряла интерес к его дальнейшей судьбе. Чтобы такого не происходило, необходимо после издания закона проводить сбор статистических данных и периодические опросы общественного мнения, которые позволили бы выявить масштабы и причины его возможной неэффективности. Чтобы преодолеть выявленную неэффективность и сделать закон качественным и действенным, Правительство Республики Беларусь в зависимости от конкретной ситуации должно использовать такие особые меры, как официальные разъяснения, служебные инструкции, вмешательство прокуратуры, а в особых случаях – новое обращение к законодателю.

Очевидно, что как бы хорошо ни была поставлена работа по заявлениям и предложениям граждан, по учету общественного мнения по законопроектам, о состоянии законотворчества и законности в различных сферах жизни, все это не может заменить законодательный орган по выявлению и устранению нарушений действующего законодательства. Центр тяжести в решении этой проблемы ложится на Палату представителей, органы, разрабатывающие законопроекты, в частности на Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

Риск психолого-законотворческих ошибок значительно снижается, если подготовка законопроекта осуществляется в соответствии с психотехнологией законотворчества и правилами нормотворческой техники. Эти правила синтезированы и обобщены в рекомендациях ученых и практиков, занимаю-

щихся законотворческой деятельностью, и считаются общепринятыми и обязательными потому, что отступление от них или их игнорирование неизбежно ведет к снижению качества принимаемых законов, их неэффективности. Понятно, что это создает определенные трудности для инициаторов законопроектов, рабочих групп, экспертов, специалистов и других работников, причастных к законотворческому процессу.

Думается, что рассмотренные специальные профилактические меры предупреждения психологических ошибок в законотворческой деятельности будут способствовать ее разностороннему комплексному исследованию, что послужит гарантией укрепления демократичности, верховенства права и законности, приоритета общепризнанных принципов международного права в законотворческой деятельности.

¹ См.: Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М., 1977. С. 152.

Поступила в редакцию 10.03.11.

Иван Алексеевич Кибак – кандидат психологических наук, доцент кафедры психологии и педагогики Академии МВД Республики Беларусь.