

Обща характеристика на правотворчеството

Един от основните проблеми на социологията на правото е този за социалната необходимост и социалните параметри на правотворчеството. В общата система на правната област на обществения живот се съдържат редица струкурообразуващи елементи, които имат непосредствено отношение към протичането на сложния и понякога противоречив процес на създаване на правните норми. Социологията на правото включва в своето съдържание въпросите за социалната същност и обусловеност на правото и въпросите за социалните характеристики на правотворчеството като цяло. Част от процеса, наричан правотворчество, е законодателстването или законодателният процес в социологическия смисъл на думата.

И правотворчеството, и законодателният процес са въпроси, чиято актуалност става все по-осезателна на фона на динамичните общественно-политически и икономически промени, настъпили в страните от Централна и Източна Европа в периода на трансформация. Още по-силно нараства нараства значението на този проблем в контекста на интензивния процес на евроинтеграция и разширяването на ЕС, част от който е подготовката за приемането на нови страни кандидатки за пълноправни членове. Едно от най-важните условия за това е хармонизиране на законодателството и привеждането му в съответствие с директивите на ЕС. Това налага съвършено нов подход при изследването на множеството въпроси, произтичащи от неравномерния преход към пазарна икономика, и създаването на единна и непротиворечива система, която да бъде сигурна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите, така също и за установяване на демократично изграден правов ред и утвърждаване на принципа за господство на правото.

Още от зараждането си правно-политическата мисъл, така също и различните философски и нефилософски науки, чиито знания така или иначе са вплетени в тъканта на юридическото познание и на юридическата практика, поставят въпросите за правото и неговата юридическа форма, за легитимността на това право, за справедливостта, за легалитета, ценностите и тяхното юридическо измерение, разграничено между правните и останалите социални норми.

С появата на теорията за разделението на властите и утвърждаването на конституционализма като конкретна реализация на идеята за обществения договор и юридическото му закрепване в първите конституции проблемите на законодателството

и на законодателния процес придобиват нови измерения, свързани преди всичко с утвърждаването на парламентаризма като качествено нова форма на държавно управление.

На проблемите, свързани с ограничителното тълкуване на правотворческия процес, специално внимание отделят и представителите на историческата школа в правото през XVIII и XIX век. Неслучайно през този период започва процесът на разграничаване между философия на правото, обща теория на правото и социология на правото. Обособяването на социологията на законодателството като обособен отрасъл в рамките на общата социология на правото е безспорен резултат от развитието на обществено-политическата мисъл.

С интензивното развитие на обществото в края на XX в. все по-остро се поставя въпросът за онзи изконен законодателен процес, който би удовлетворил и законотворците, и тези, за които правото е предназначено. Неслучайно краят на двадесетия век е белязан със знака на мотото за защита правата на човека- една тема, която институционализирано или не, пронизва цялото днешно законодателство, независимо от географските му параметри.

Почти всички съвременни конституции отдават приоритет на международноправните норми и по този начин ставаме свидетели на още по-силно задълбочаване на социологическия подход при оценката и анализа както на съществуващото законодателство, така и на перспективите на неговото развитие, които стават основа за развитието на междудържавните отношения.

Независимо от изтъкнатите по-горе предпоставки необходимостта от по-разширен подход при изследване на сложния законодателен процес обаче все още проблемите на правотворчеството се анализират по-скоро в теоритико-правен аспект, а що се отнася до законодателството и законодателния процес- то те са обект на изследване предимно в рамките на конституционното право или на общата теория на правото.

Показателно е обаче, че авторите на тези разработки в по-голяма или по-малка степен, волно или неволно, "надскачат" чисто-правното третиране на проблема и се опитват да го поставят в общия контекст на социологическото му интерпретиране.

Конституционното право има приоритет при разработването на проблемите на законодателството и неслучайно именно представителите на конституционно-правната теория най-често анализират тези проблеми. Тук обаче се поставя един на пръв поглед парадоксален въпрос- да, от чисто юридическа гледна точка конституцията е тази, която определя правните рамки на законодателния процес, но нима в самата конституция, която е акт на учредителната, а не на учредената власт не се преплитат идеи, възгледи и правни технологии, които също са въплъщение на един по-особен законодателен процес. Този сложен процес на търсене на връзката обществени ценности-законодателство-юридически рамки на законодателството не може да бъде включен в опростена и статично неизменена рамка. Трудно е той да бъде поставен само в границите на теоретичните правни или правно-социологически отрасли постулати. По-приложим и ясен за цялата социална структура е моделът, при който на преден план се извеждат емпиричните характеристики на този процес, а те на свой ред определят рамките на законодателството като цяло.

Следователно при разглеждането на проблема много по-ефективен се оказва един друг подход, който по-общо се нарича социологически, но едновременно с това носи привкуса на онзи относително автономен научен отрасъл, който се нарича социология на законодателството.

При прилагането на този подход моделът на законодателния процес изглежда по съвсем друг начин. Разбира се, всяко конструиране на предварителни рамки е до голяма степен условно, но с оглед на научния анализ е прагматично обосновано и необходимо.

Конституционноправните основи на законодателния процес в никакъв случай не могат да бъдат изместени, но те са само част от общия правно-социологически анализ на законодателния процес. Ето защо само чрез съчетаване на двата подхода могат да се изведат онези същностни характеристики на съвременния законодателен процес, които са особено важни с оглед на изграждането на единна и непротиворечива система в рамките на правовата държава.

Конституционноправни основи на законодателния процес

Съвременният законодателен процес у нас и в страните със сходно обществено-икономическо развитие има няколко основни характеристики.

I - конституционните рамки на цялостния политически и обществено-икономически живот;

II - конституционни гаранции за спазване принципа на разделение на функциите (властите) на държавата;

III - принцип за приоритет на международното право, провъзгласен от самата конституция.

Конституционноправната основа на законодателния процес са принципът на разделение на властите; политическият плурализъм; определението за правилата на политическата игра и на параметрите на технологията на законодателния процес; йерархията на нормативните актове.

Един от "откритите" въпроси е този за параметрите на правнонормативното регулиране. В юридически план става дума за йерархията на нормативните актове (законови и подзаконови). Вертикалното (йерархично) подреждане следва утвърдени в законодателната практика традиции или е резултат на определена рамка, която дава твърде малко свобода на самия законодател. Подходът може да бъде и "смесен" - при международните договори, които след ратифициране съгласно конституцията стават част от вътрешното право на страната.

В чисто юридически план нещата са относително ясни - конституцията дава определена рамка на йерархичност на нормативните актове. В същото време тя е лаконична по въпроса за това, кои обществени отношения трябва или могат да се уреждат със закон. Съдържащите се в нея текстове, които изрично постановяват, че определена материя се урежда със закон, не са много. В правно-социологически план това означава две неща - от една страна налице е действително конституционно гарантирано съдържание на принципите на гражданското общество, където се разширява кръгът на обществените отношения, за които не е необходимо държавно-правно регулиране. От друга страна на законодателят се предоставя свободата да реши дали определен кръг обществени отношения не следва да се облекат във формата на закон, като това пак е в контекста на гражданското общество чрез свободно избрания парламент, при свободно изразяване волята на народа.

Втори основен въпрос, свързан с конституционноправните основи на законодателството, е този за правната регламентация на самия законодателен процес. И тук също конституцията е лаконична. В нея се регламентират следните въпроси:

Посочен е титулярът на законодателната власт - Народното събрание.

Посочени са субектите, които имат право на законодателна инициатива - всеки народен представител и Министерски съвет.

Посочена е “междинната” и крайна фаза на законодателния процес - обсъждането, приемането и обнародването. Законодателният процес в цялост липсва. Границите на “конституционноправната основа” са тези. Извън тях е правно-социологическият анализ. Това дава основание на самите конституционалисти да разглеждат законодателния процес в тесен и в широк смисъл. В тесен смисъл, конституционноправен, законодателният процес е официално установен ред за извършване на правнозначими действия. В широк смисъл, правно-социологически, законодателният процес излиза извън конституционната рамка и включва актове и действия, които надхвърлят парламентарните стени.

Социологията на законодателния процес обхваща всичките му стадии, без да се ограничава в тесните рамки на конституционноправното

му интерпретиране, макар то самото да е също “социологически” оцветено.

Правно-социологически параметри на законодателния процес

Една от дълго време доминиращите тези е, че правото е неразделно свързано с държавата и изразява волята на господстващата класа. Това бе изходна позиция при определяне същността на правото и при анализа на неговите основни институти.

С особена сила това бе валидно за законодателството, което бе подчинено на правнодогматичния подход и най-често се изразяваше в юридически точно формулиране на чисто правни постулати. С развитието на отрасловите социологически теории и особено социология на морала, социология на религиите, социология на правото и обичаите самите юристи започват да прилагат по-широк подход и да разглеждат правото в контекста на неговата социална обусловеност и на социалното му действие.

Развитието на конституционализма внася съвършено ново разбиране във философията и теорията на правото. Идеята за разделението на властите придобива определени емпирични характеристики. През този период доста отчетливо се оформя и конституционното разбиране на законодателния процес. Все още обаче идеята за законодателството като процес на създаване на специфични норми остава в рамките на ограничителното тълкуване на самия принцип за разделението на властите.

В правно-социологически план основните въпроси, имащи непосредствено отношение към законодателството и законодателния процес, най-общо могат да се съсредоточат в няколко основни направления.

На първо място безспорно се поставя въпросът за отразяване в общественото мнение на съотношението между принципа Rule of Law и съвременния конституционализъм; На второ място- за правно-социологическите параметри на връзката между източника на властта и упражняването ѝ от титуляра на законодателната власт. На трето място- за съотношението между конституционните рамки на законодателството и новите европейски стандарти.

На фона на тази обща рамка особено ярко се откроява новата специфика на правната област на общественения живот и по-специално- необходимостта от намиране на точните критерии за разграничаване на правните от социалните норми в процеса на правното регулиране в най-общ смисъл.

Социологията на законодателния процес заема особено важно място в цялостната законодателна политика и стратегия на държавата, определена в конституцията като правова, социална и демократична.

В правносоциологически аспект определянето на границите на правно-нормативното регулиране се поставя на много по-широка основа. В социологическата структура на обществото съществуват множество основни области, всяка от които в определени граници "изисква" и правна регламентация. Социалната обусловеност на тази необходимост е предмет на социологията на законодателството. Тук особено значение има предварителното проучване на съществуващото статукво, обществените нагласи и ориентации, намирането на баланса между правното и извънправното регулиране.

Определянето на границите на правнонормативното регулиране има и още един социологически аспект- става въпрос за количествената характеристика на законовата уредба. Няма ли опасност от прекомерно правно регламентиране, водещо до инфлация или обратно- опасност от недостатъчна нормативна уредба. Излишната нормативна уредба може да се прояви в две форми- стремеж към правнонормативна уредба на все по-широк кръг обществени отношения и в претоварване на нормативните актове с излишни разпоредби.

Правно- социологически измерения има и въпросът за практическата реализация на принципа на представителството в законодателната власт, т.е. за реалната връзка между гражданско общество и законодателен орган.

Законодателния орган като изразител на волята на народа, който е източник на цялата власт, има неимоверно сложната задача не само да спази изискуемата юридическа форма, в която да облече тази воля, но и парманентно да следва принципа за легитимност на закона. Динамиката на социалния живот ежечасно "произвежда" основания за затваряне на законодателния процес в тясната схема на парламентарното мнозинство. В държавите с утвърден модел на парламентарна демокрация този баланс сравнително по-леко се поддържа. В новите демокрации на изпитание са подложени и гражданските и политическите обединения.

Елемента на връзката между народната воля, народното представителство и отразяване на волята на същата тази воля на избирателите не е достатъчно изследвана.

С висока степен на вероятност конфликтът между свободния мандат и "несвободата" от

политическата сила, която диктува решенията на конкретния народен избраник, се отразява върху самия законотворчески процес.

Разбира се, в нито едно общество това противоречие не може да бъде преодоляно, но именно в това е силата и значението на периодичните правно-социологически “предупреждения”- навреме да откриват и също така навреме да прогнозират в научен план възможните благоприятни или неблагоприятни последици от основните законодателни решения.

Правно-социологически параметри на законодателната власт

Основни теоретически обстановки

Социологията на законодателството обхваща, както правно-социологическите му параметри в теоретичен план, така също и конкретните емпирични изследвания в тази насока.

Доскоро приоритет при разработването на проблемите, имаше юридиконормативистичния подход по схемата законодателни решения- тълкуване и прилагане на законите- установяване на несъвършенствата- предложения *de lege ferenda*. Този подход не е загубил значението си. Но се налага в контекста на гражданското общество събиране на емпирична информация, даваща достатъчно основания за усъвършенстване на механизма на вземане на законодателни решения.

В теоретичен план следва да се посочи, че цялата конституционнопознаваща доктрина относно законодателството и законодателния процес от началото на XX век до наши дни е резултат от развитието на теорията на правото и на учението за държавата през този период. В същото време социологията на законодателството бавно и трудно се отделя от общотеоритичната рамка и започва да изгражда своите модели едва след обуславянето на социологията на правото.

В края на XIX и началото на XX век вече се обособяват отделните социологически

школи, в рамките, на които законодателният процес започва да се разглежда извън ограничителното тълкуване на юриспруденцията. Правят се първите опити за намиране на достатъчно емпирични характеристики на връзката народно представителство-социални групи- законодателен процес.

С институционализирането на социологията на правото се забелязва една нова ориентация- изследване на законодателния процес като сложна социално значима дейност,, в която по един или друг начин участват редица социални актьори, като се започне от политически партии, премине се през различните групи на натиска и се стигне до конкретното поведение на законодателя, разглеждан вече като изразител на социалнообусловената воля.

Съвременният законодателен процес е обект на множество теоретични и емпирични анализи.

Онова, което конституционалистите като че ли разглеждат извън контекста на законодателния процес е за ролята на парламента като висш представителен орган в държавата. Тук обаче се поставя въпросът за отделните роли на народните представители. Правно-социологическия анализ, разглеждащ парламента като специфична социографична структура, която доста нееднозначно се възприема от общественото съзнание.

В теорията се посочва, че от социологическа гледна точка идеята за парламентарно управление често пъти остава неразбрана от самия избирателен корпус.

Въпросът, който се поставя, е дали съвременният парламент е израз на принципа за “народното представителство” и най- надеждната форма за осъществяването на принципа за участие на народа в упражняването на властта. Необходимо е емпирично да се установи дали наистина има съвпадение на народната воля с тази на неговите представители или това е една фикция, намерила юридически израз във формата на “свободния мандат”.

В теорията на демокрацията, парламентът се анализира преди всичко като посредник между волята на избирателите и крайния продукт. Връзката не е така проста, като се

има предвид, че различните социални общности и най-вече политическите партии пряко участват в изграждането на силуета на представителната демокрация. Това поражда редица фактори, влияещи върху вземането на законодателни решения.

Емпирични характеристики на законодателния процес

През периода 1990-1998г. са осъществени няколко емпирични правно-социологически изследвания в тази насока. Всяко едно от тях носи информация за действително приложение на парламентарната демокрация и реалната стойност на законотворчеството.

Проведеното през 1990г. представително емпирично изследване съдържа данни, които са достатъчно ясен показател за това, как на възможно най-ранния етап от зараждането у нас на реална и съответстваща на принципа за Rule of Law правова държава с парламентарно управление.

На анкетираните беше зададен въпрос, дали познават народният представител, за когото са гласували- 75,2% не го познават. През 1996г. въпросът е повторен и резултатите са показателни- само 8% не го познават. На въпроса как следва да бъде политически структуриран бъдещият парламент, отговорите се разделят. Впечатляващо е мнозинството (88,2%) на предпочитаните в народното събрание да бъдат представени повече партии. На същия въпрос през 1996г. (зададен в по модифициран вариант) процентът на одобряващите този модел е значително намален- 59%. През 1998г. нараства процента на отговорилите, че не могат да преценят каква структура на парламента е най-добра(25%).

През 1990г. анкетираните декларират доста либерална ориентация и по отношение на режима за участие в изборите на политическите партии и коалиции. За ясно изразено желание за действителен политически плурализъм, за осигуряване на равни шансове на всички политически сили(партии и коалиции) да участват в демократичното формиране на върховния представителен орган, който да играе съществена роля в съдбините на страната. Преобладаваща част от мненията обаче свидетелстват за стремеж към политическа свобода, за разкрепостяване на тоталитарно обременения начин на мислене, за качествена промяна в предишната с-ма.

Един от най-дискутираните въпроси преди изборите за ВНС беше този за изборната с-ма. Преди 1990г. в историята на България няма аналог на смесена изборна с-ма. Изборите за ВНС бяха проведени при налагане именно на смесена с-ма. При подготовката и приемането на Закона за избиране на ВНС бяха използвани данните на нашето соц. проучване и това е един от малкото примери за реално използване на правносоциологически данни в законодателството.

Анкетираните дават приоритет на пропорционалната изборна с-ма, но не са мажоритарната. Не е малък и процентът на отговорилите, че се затрудняват в избора.

През 1996-1998г. мненията на анкетирани рязко се променят. Повечето анкетирани дават приоритет на мажоритарната с-ма на утвърдили се партии и коалиции. Периодичните проучвания обаче показват, че ролята на парламента се схваща доста популистки- не се набляга на законодателстването в него, а на политическите борби и страсти.

Друг съществен елемент от соц. характеристики на законодателната дейност е за отговорността на народните представители, и по-конкретно за дейността му в тази дейност. Това е свързано с конституционно определения вид на мандата, както и със спецификата на правното положение на депутатите. Почти всички конституции на страните от Централна и Източна Европа е възприет принципа на така наречения свободен мандат. В теорията се изтъква, че института на императивния мандат е вече история и мястото му е заето от свободния мандат. В същото време обаче общественото мнение не възприема еднозначно този институт. Все още в общественото съзнание битува разбирането, че избирателите са тези, които определят как да бъдат представени техните интереси, че те следва да имат правото на контрол върху своите избраници. В бившите социалистически страни наистина съществуваше института на отзоваването, но много хора не са наясно с формулировката "обвързването със задължителен мандат е недействително". По-интересните са данните, показващи как самите народни представители интерпретират реалното значение на свободния мандат. Беше установено, че народните представители и в Полша, и в Б-я доста нееднозначно възприемат себе си. 2/3 се самооценяват като хора, които представляват себе си, много рядко- като изразяващи интересите на целия народ. В анализирани изследвания се проявява доста интересна тенденция- народните представители роптаят с/у преобладаващото количество законопроекти, внасяни от правителството, но в същото време смятат, че по този начин се гарантира по-добро качество и известен смисъл се потушава възможността за политизиране на закона.

От правносоциологическа гл.т. важен е следния момент. Ако принципите на конституционализма са една демократична рамка, ако правовата д-ва най-после е реалност, то наистина законотворчеството би трябвало да следва принципа Rule of Law и да не допуска пренебрегване на изконните човешки ценности.