

## ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*И.А. КИБАК, кандидат психологических наук, старший преподаватель  
кафедры психологии и педагогики Академии МВД Республики Беларусь ©*

В статье рассматриваются важные аспекты психологической практики – психологическое обеспечение законотворческой деятельности депутатского корпуса страны. Предлагаются специальные психологические знания, необходимые депутату при принятии законопроектов и законодательных решений. Показываются психологические особенности законотворческого процесса. Обосновывается новое понятие – психология законотворческой деятельности. Подчеркивается необходимость учета и использования психологических принципов в законотворчестве. Дается краткий обзор основных направлений рассматриваемой проблемы, которые исследованы в работах ученых – правоведов и психологов. Обозначены специфические психологические проблемы законотворческого процесса, используемые психологом. Раскрываются основные направления деятельности профессионального психолога в парламенте.

*Ключевые слова:* психология законотворческой деятельности, психолог, психотехнология, законотворческий процесс, проблемы, принципы, направления, методики, техники и методы социально-психологического исследования, психологический портрет личности депутата, лидер, имидж.

Парламентская деятельность депутата становится все более интенсивной, увеличивается количество принятых законов, однако их качество в ряде случаев остается на невысоком уровне [3, с. 170]. С одной стороны, противоречия, коллизии, дублирование, пробелы и психологические ошибки, допускаемые субъектами права законотворческой деятельности (депутатами), вынуждают предъявлять повышенные требования к подготовке и принятию проектов законов. С другой, эти требования обусловлены необходимостью усиления и соблюдения психологических принципов в процессе законотворчества. Исследуя литературу по данной проблеме, авторы обращают внимание на такие принципы, как законность, демократизм, эффективность законотворчества, соответствие формы и содержания, приоритетность, экономия, признание высшей ценностью права и свободы человека и гражданина, профессионализм, единство юридической терминологии, научность, связь с практикой и использование правового опыта. Что же касается психологических принципов, то в научной литературе они отсутствуют. Полагаем их использование важным и необходимым в законотворческой деятельности.

Практика показывает, что законотворчество, как и всякое другое творчество, предполагает наличие у законодателей не только общей и правовой культуры (компетентности и позитивного психологического отношения к рассматриваемому проекту, а затем к принимаемому

закону, согласия с ним), но и требует от них специальных знаний в области психологии, определенных навыков, умений, овладения искусством подготовки и принятия законопроектов и законодательных решений. А.М. Столяренко отмечает, что «в законотворческой практике и практике правоприменения необходимо учитывать психологию людей, групп населения, всего народа. Значение имеет не учет каких-то частностей, но культурно-исторический менталитет народа, базовые психологические особенности общностей и граждан, их психическое состояние, настроения, общественное мнение, социальные ожидания, интересы, уровень развития правовой психологии. Непродуктивно и даже опасно создавать законы, к восприятию и исполнению которых люди и общество психологически не готовы, но и отставание правового регулирования от жизненных реалий не менее пагубно» [4, с. 370–371].

Значительный вклад в решение сложных, многопрофильных задач укрепления правовой основы государства, развитие и совершенствование законотворчества должна внести и психология подготовки и принятия проектов законов. С учетом этого субъекту права законотворческой деятельности (депутату) и участнику законотворческого процесса необходимо глубокое усвоение теоретико-правовых и психологических положений. Всесторонняя подготовка и принятие законопроекта требует не только психологического анализа личности

депутата, психологической экспертизы, психологического прогнозирования, но и психолого-законотворческой деятельности, опирающейся на изучение основных психологических явлений, процессов, состояний, их особенностей в законотворческой сфере. Все эти вопросы можно объединить одним понятием «психология законотворческой деятельности».

Психология законотворческой деятельности – это теоретико-прикладное направление (частная теория) исследований юридической психологии, которое изучает психологические закономерности и механизмы законотворческой деятельности депутата, разрабатывает психотехнологии и рекомендации, направленные на повышение эффективности этой деятельности. Использование психологии законотворческой деятельности и разработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законотворческого процесса предполагает проведение комплексных психологических исследований, направленных на выяснение характеристик множества позиций, которые определяют особую специфику направлений в деятельности депутата. Данная специфика предполагает наличие у депутатов развитой системы законотворческих знаний, а также навыков и приемов, которые обеспечивают высокую психологическую культуру не только профессионального общения, но и парламентского. На наш взгляд, высокая психологическая культура депутата повышает эффективность парламентской деятельности, способствует ее гуманизации.

Ряд работ ученых – правоведов и психологов посвящен правотворчеству, психологическим проблемам правового регулирования, нормотворческой технике, качеству закона и эффективности законодательства. Вместе с тем следует отметить, что при всей ценности имеющих научных трудов авторами не ставилась цель всестороннего исследования психологического обеспечения законотворческой деятельности, а выявлялись слабые места, нерешенные либо нуждающиеся в детальной, углубленной проработке. Даже с этой точки зрения сам объект изучения – личность депутата в законотворческом процессе – представляет немалый интерес. В связи с чем считаем весьма актуальным скорейшее внедрение специальных психотехнологий и психологических разработок в законотворческую деятельность.

Современная парламентская деятельность требует самых разнообразных форм живой речи, профессионального общения и рефлексивного мышления. В докладах, выступлениях

и дебатах депутатов выражаются сложившиеся к нашему времени социологические, политические, психологические и правовые воззрения. Первым и наиболее важным условием оформления речи является ее грамматическое правильное построение, безошибочное и точное употребление языковых единиц, умение использовать богатство языка.

Важна роль личностных компонентов в процессе выработки и принятия законодательных решений. Она обусловлена прежде всего тем, что ни в какой, даже в сверхбюрократической государственной структуре, невозможно составить должностные инструкции, раскрывающие все возможные ситуации. В результате конкретное влияние данного человека определяется не только официальной позицией, но и его собственной активностью, честностью, порядочностью, неформальным статусом и другими личностными качествами. Отступления от согласованной линии поведения, например, голосование в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей) по тому или иному проекту закона вопреки желанию тех, кто оказывал данному депутату поддержку на выборах, хотя и возможны, но маловероятны. Предсказать логику голосования в Палате представителей возможно, поскольку решение депутата обусловлено интересами тех, кого он представляет. Его голосование не будет мотивировано субъективными причинами. Ощущение зависимости заставляет депутатов быть предельно осторожными, не поддаваться эмоциям, чувствам (насколько это возможно), ориентироваться в основном на интересы различных социальных и иных групп так, как они эти интересы понимают.

Профессиональные психологи очень редко привлекаются для подготовки и разработки законопроектов, еще реже – при принятии законодательных решений. Их трудно встретить в коридорах государственной власти.

Использование психолога в законотворческом процессе имеет и некоторые специфические проблемы.

Во-первых, работа психолога в Палате представителей никак не может быть массовой. Депутаты не могут позволить себе роскошь иметь «собственных» психологов, имиджмейкеров или организовать в структуре своего аппарата (среди помощников) психологическую службу. Для этого депутат должен не только обладать достаточными финансовыми возможностями и властью, но и понимать важность психологических аспектов право- и законотворческого

процесса, а также осознавать недостаточность сугубо интуитивного подхода к психологическим проблемам в сфере законотворчества. Таким образом, психолог, работающий в парламенте, вынужден сам разрабатывать методологические основы психологии законотворческой деятельности.

Во-вторых, стандартные методы психодиагностики, психокоррекции и психологического воздействия разрабатываются в расчете на достаточно известные и комфортные условия. Предполагается, что психолог должен иметь возможность провести нужные замеры, обработать и обсудить результаты. Однако психологов привлекают в принципиально иных ситуациях, когда решение должно быть подготовлено в течение нескольких часов, при этом ни времени, ни ресурсов на проведение исследований нет, а требования секретности часто делают невозможными замеры даже в очень небольших группах. Кроме того, достаточно часто вследствие объективных требований парламентской ситуации, а нередко из-за громоздкости бюрократической машины психолог, как и другие специалисты, вынужден работать, располагая лишь частью той информации, которая имеется в распоряжении депутата и секретариата парламента.

В-третьих, для профессионального депутата-политика именно практическая психология (чувства, эмоции, реакции и поведение людей, их взгляды и настроения) является основополагающей в деятельности. Это означает, что только те рекомендации психолога имеют шанс на реализацию, которые соответствуют представлениям депутата, выступающего в качестве заказчика. Следовательно, психолог может успешно функционировать в парламенте только тогда, когда он является не просто работающим по контракту профессионалом, а союзником, помощником, разделяющим принципы и цели той политики, реализацию которой он призван содействовать. Это предполагает одновременно и необходимое условие доверия к психологу, без которого никакая парламентская деятельность вообще невозможна.

В-четвертых, внедрению психологии в законодательный орган (законотворчество) препятствует крайне негативное отношение к этой работе общественности, которая видит в психологах либо шарлатанов, либо манипуляторов.

Профессиональное мастерство депутата как специфическая сторона подготовленности его к парламентской деятельности — это высокая степень его профессиональной обученности,

позволяющая компетентно принимать законопроекты и законодательные решения и разрешать проблемы избирателей. Белорусский исследователь Н.М. Кондратович справедливо отмечает: «Нелегкая работа по подготовке законопроектов основывается на профессионализме. Ее могут выполнять лица, хорошо знающие предмет и профессионально подготовленные юридически» [2, с. 46]. С.С. Алексеев также утверждает: «... закон как изобретение, как всякое достижение человеческого ума должен создаваться талантливыми личностями. Настоящие законы нельзя создавать большими коллективами. Необходимо привлечь к выработке законов людей с конструктивным мышлением» [1, с. 2]. Кроме того, всем, кто следит за работой Палаты представителей, очевидно, что законодатель тратит много силы либо на политическую, либо на внепарламентскую (берет на себя функции исполнительной власти) деятельность, вместо того, чтобы в первую очередь сосредоточиться на исполнении своих основных депутатских полномочий (законотворчестве), предусмотренных статьей 97 Конституции Республики Беларусь.

Деятельность профессионального психолога в Палате представителей (парламенте) может быть эффективной в следующих направлениях.

1. *Участие в разработке, подготовке законопроектов и принятии законодательных решений.* Несмотря на то, что ни одно образовательное учреждение мира специально не готовит депутатов, политиков, среди людей, облеченных властью, доминирует определенный тип образования. В зарубежных странах — это преимущественно юристы. У нас профессиональный состав депутатов Палаты представителей, в частности второго созыва, самый разнообразный: юристы, экономисты, педагоги, медицинские работники, представители других сфер деятельности. Депутаты с профессиональным психологическим образованием — большая редкость среди депутатского корпуса. Реализация принимаемых депутатами решений определяется не только объективными социально-экономическими условиями и проработанностью законодательных действий по этим параметрам, но и факторами сугубо социально-психологическими, то есть тем, как граждане интерпретируют каждый принятый закон, какие мотивы им атрибутируют и тому подобное.

Привлечение психолога, участвующего непосредственно в выработке и принятии законодательных решений по закону, должно решать как минимум две задачи. Во-первых,

психолог призван скорректировать законопроект грамотно с психологической точки зрения, чтобы избежать возможных нереалистических ожиданий, ошибочных суггестий, представлений о причинно-следственных связях в человеческом поведении, провокаций разрушительных действий. Во-вторых, психолог в законодательном органе должен осознавать, что в любом его действии заложены определенные требования к поведению и чувствам гражданина. Этот психологический компонент должен присутствовать в их сознании наравне с экономическими и иными «надчеловеческими» понятиями.

Для выяснения сущности процесса психологии законотворчества необходимо знать все его этапы и стадии. Социально-психологическая обусловленность законотворческой деятельности должна отражаться в полной мере, всесторонне и объективно. При подготовке правовых норм следует учитывать, как они будут восприняты теми, кому адресуются, какой эмоциональный отклик вызовут, а также способы конкретного психологического воздействия и влияния на людей.

В области психотехнологии законотворческого процесса возникают вопросы первостепенной важности:

- как правовые нормы воспринимаются гражданами;
- как отражаются в сознании граждан нормы права; будут ли эти нормы права выполняться;
- в какой мере у граждан посредством правовой нормы удастся реализовать те или иные ожидания, интересы, потребности, установки, мотивы;
- какие психологические факторы обуславливают необходимость разработки и принятия данных норм: права;
- интересы каких групп, социальных слоев, институтов будет отражать законопроект;
- какие могут существовать препятствия, психологические барьеры для принятия законопроекта;
- каковы социально-психологические механизмы влияния общественных групп на содержание будущего закона и его воздействие на институты, принимающие этот закон (доверие граждан, деятельность правоохранительных органов и других структур);
- какова степень (низкая, средняя, высокая) социально-психологической остроты принятой правовой нормы (проекта закона);
- каков психологический прогноз последствий, связанных с принятием и введением в общественную жизнь будущего закона;

- существует ли опасность нанесения ущерба личности с принятием будущего закона;
- будут ли обращаться работники организаций, учреждений к правовым нормам для решения тех или иных проблем;
- будет ли при обращении гражданина к правовым нормам достигнута цель желаемого;
- собираются ли граждане в своей практической жизни следовать правовым нормам;
- в какой мере институты и структуры, созданные для реализации права, психологически готовы к их выполнению.

Целесообразным является создание в Палате представителей на постоянной основе экспертной группы, состоящей из психологов, психотерапевтов, психологически ориентированных социологов. Члены группы должны регулярно следить за развитием парламентских событий, получать соответствующую информацию и вообще быть лично вовлеченными в законодательную деятельность. Экспертная группа должна давать заключения по каждому законопроекту о психологических последствиях тех или иных правовых норм, влиянии их на общественную атмосферу, поведение людей, отношение к разработчикам и институтам власти, предлагать нестандартные пути законодательного решения, в том числе кризисных ситуаций, прогнозировать возникновение конфликтов и тому подобное. Опыт показывает, что спорадическое привлечение к экспертизе психологов, даже весьма серьезных, но не владеющих ситуацией, во всех деталях себя не оправдывает.

2. *Анализ динамики общественного мнения и поиск путей воздействия на установки и настроения граждан.* В данном случае желательно не ограничиваться анализом проведенных опросов общественного мнения, а изучить предмет научно-исследовательского поиска при разработке будущего закона и провести пилотажное исследование, обеспечивающее сбор и получение первичной информации об эффективности предлагаемых правовых новаций. В частности, необходимо провести серии интервью, экспресс-опрос, моделирование, опрос общественного мнения по отношению к правовым нововведениям, которые направлены на выяснение мотивации ответов и психологических механизмов, обеспечивающих то или иное предпочтение. Общественное сознание не менее сложно, чем индивидуальное. Кроме того, следует помнить, что депутаты обычно и сами достаточно тонко чувствуют настроения людей, поэтому их запрос к профессионалам-психологам часто касается не того, что происходит

в общественном мнении сегодня, а того, чего можно ожидать завтра с принятием закона.

Необходимо использовать методику, технику и методы социально-психологического исследования (индивидуальные экспертные оценки, метод обобщенного сценария, анализ документов, моделирование, интервьюирование и др.), а также выяснять уровень психологической и правовой культуры граждан (правосознание, знание норм права). Таким образом, самым важным является не констатация нынешнего положения, а прогноз, который невозможен без понимания психологических механизмов, определяющих мнения и настроения людей.

На наш взгляд, необходимы психологические центры и службы, которые могли бы проводить параллельные исследования по сходной тематике, обеспечивая таким образом взаимный контроль за их результатами. Отсутствие таких центров создает условия для дезинформации законодателя.

*3. Формирование имиджа законодательной власти.* Положительный образ депутата — необходимое условие успеха депутата-политика, особенно при проведении политики реформ в законодательной деятельности.

Роль психолога сводится не к тому, чтобы «сделать» из данного депутата человека, который понравится избирателям. Психологи должны предоставлять депутату обратную связь относительно динамики его образа, а также окружающих его людей, атрибутируемых ему мотивов, его положительных и отрицательных черт так, как они видятся людям и подаются в СМИ.

Имидж депутата складывается на базе его поступков, поведения и отношения к текущим событиям. Событием может стать не обязательно физическое действие депутата, а его высказывания по тем или иным политическим событиям, законопроектам, проблемам, которые громким эхом отзываются через средства массовой информации в умах людей.

Имидж депутата должен соответствовать ряду требований для того, чтобы быть легко воспринятым избирателями. Имидж предлагает материал, на основе которого наблюдатели делают свои толкования и выводы.

Д. Бурстин [5, с. 197] выделил следующие характеристики имиджа политика, которые приемлемы, на наш взгляд, и для депутата:

- искусственность, выдуманность (имидж искусственно конструируется для достижения определенных целей, стоящих перед депутатом);
- убеждающая сила (имидж обращен к здравому смыслу и ценностям избирателей);

- инертность (сложившийся имидж с трудом поддается изменениям, это свойство порой оборачивается для депутатов большой проблемой; коррекция имиджа является одной из важнейших задач имиджмейкеров);

- яркость и реалистичность (эффект достоверности имиджа во многом достигается благодаря СМИ, яркость имиджа зависит во многом от личности самого кандидата в депутаты);

- простота и гибкость (простота является важнейшим качеством имиджа депутата, поскольку облегчается его восприятие, массой избирателей).

*4. Создание психологических портретов личности депутатов и их лидеров.* Цель создания психологического портрета личности депутата — помочь ему подготовиться к выступлению на пленарном заседании, встрече, к ожидаемым реакциям аудитории. Такого рода работа проводится во многих странах, но никто не знает, пользуются ли ее результатами те, для кого она предназначена. Можно предположить, что лишь на самом начальном этапе взаимодействия, как и положено здоровой личности, депутат начинает больше доверять собственной интуиции, чем написанным заранее инструкциям. Парламентская и политическая практика подтверждает, что далеко не все лидеры идут на поводу общественного мнения. Столкнувшийся с этой проблемой президент США Ричард Никсон в своей речи «Молчаливое большинство» в 1969 году сказал, что «лидер должен обладать волей делать непопулярные шаги, когда они необходимы... И когда он находит необходимым делать непопулярные шаги, он обязан объяснить это людям, заручиться их поддержкой и добиться у них одобрения» [6, с. 179].

Значимость парламентского лидера во многом определяется величиной его политического и парламентского капитала, значительную часть которого составляет поддержка парламентариев и избирателей. Для того чтобы заручиться этой поддержкой, лидеру необходимо наладить с ними постоянную связь и активно на них воздействовать. Необходимость казаться, производить впечатление на публику, манипулировать ее настроениями, видимо, изначально заложена в механизме осуществления власти. Политики-депутаты пытаются управлять поведением избирателей путем воздействия на массовые настроения и, тем самым, расширить круг своих сторонников. Избиратели возлагают на лидеров ответственность за происходящее и ждут от них решения своих проблем.

Эффективность использования психологии в законодательной деятельности никто пока не исследовал, научных работ почти нет. Политика – это искусство, где лишь интуиция и опыт позволяют эффективно использовать огромный массив знаний и весьма ограниченный набор стандартных приемов. Психология в законодательской деятельности – тоже искусство.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. 1992. 14 декабря.
2. Кондратович Н.М. Субъекты законодательного процесса: Дисс... канд. юрид. наук: 12.00.01 // Ин-т философии и права Национальной акад. наук Беларуси. Мн., 1994.
3. Мурашко Л.О. Работающий закон: проблемы законодательской эффективности // Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Беларусь на современном этапе: Матер. респ. научн.-практ. конф., Минск, 2 дек. 2005 г. Мн.: БГЭУ, 2005.
4. Социальная психология // Под ред. А.М. Столяренко. М., 2001.
5. Boorstin D.J. The Image: A Guide to Pseudo-Events in America. N.Y.: Vintage Books, 1992.
6. Reich R.B. The Power of Public Ideas. Cambridge, Massachusetts. A Subsidiary of Harper & Row, Publishers, Inc., 1988.