Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Центр ОБСЕ в Ашхабаде

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

г. Ашхабад – 2011 г.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Прежде чем перейти к изучению правил, принципов, приемов и способов законотворчества, необходимо более тщательно изучить, что же собой представляет система законодательства – конечный результат законотворчества и извечный предмет совершенствования как профессиональной деятельности законодателей. Для более полного и точного освоения законотворческой методики необходимо определить и провести тщательное исследование и классификацию нормативных правовых актов в их системе, сосредотачивая свое внимание на особенностях их формы и вида, определяя причины их специфики.

1.1. Понятие нормативного правового акта

Аксиомой юридической науки является функциональное назначение права. Право как социо-культурный феномен предназначено для регулирования общественных отношений, направления их в определенное русло, придания им общественно полезного направления. Право служит механизмом воздействия на общественную жизнь, на поведение членов общества, на деятельность социальных групп с целью защиты общественных интересов, способствования развитию необходимого для социального блага и развития общественных отношений. Право выступает как инструмент достижения общественной необходимости.

Регулирование общественных отношений осуществляется путем воздействия на поведение их участников, через определение этого поведения. Самым эффективным, самым практичным и применимым для регулирования социальных отношений и процессов, как показала история,

действиях, а так же устанавливают возможность применения принуждения в случае несовершения этих действий.

В процессе формирования системы законодательства органически сочетаются объективное и субъективное начала. Законотворчество, будучи объективно детерминировано объективной действительностью, вместе с тем, по природе своей субъективно, поскольку осуществляется людьми, преследующими сознательно поставленные цели,[18] и не может не зависеть от их личностных качеств. С одной стороны, законотворческий процесс по своей природе естественен, носит объективный характер, так как в его основе лежит право, являющееся проявлением и выражением естественных интересов и потребностей общества. Но, с другой стороны, законотворчество обусловлено и субъективными факторами, так как является результатом сознательной и целенаправленной деятельности конкретных людей и не может не зависеть от их внутреннего субъективного мира. Именно такая диалектическая сущность законотворческого процесса обуславливает необходимость тщательной профессиональной подготовки его участников, ибо полнота и точность выражения в законодательстве требований права в ходе законотворчества зависит от владения ими приемами законодательной техники.

Законотворчество характеризуется органическим единством трех основных компонентов: познания, деятельности и результата. Эти три элемента в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно единый цикл законотворчества. И профессионализм участников законодательной деятельности необходим для того, чтобы в нормативно-правовых актах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, чтобы законодатели имели возможность своевременно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.

[18] См. Керимов Д. А. Основы философии права. М., 1992. С. 144

Именно поэтому предпосылкой создания закона (или подзаконного акта) является познание тех сложных условий, факторов и обстоятельств, тех постоянно динамично развивающихся общественных отношений, необходимость правового регулирования которых диктуется нуждами жизни общества и социального прогресса. Далее, за познанием необходимости принятия того или иного акта, следует сама деятельность, то есть непосредственно процесс принятия закона, сам по себе распадающийся на целый ряд стадий. Здесь в дело вступают юристы, работающие в области конституционного права. Их профессионализм позволяет адекватно полно и точно отразить осознанную объективную социальную необходимость в жизнь, воплотив ее, с точным соблюдением обязательных технических правил и формальных и процедур, в жизнь в форме конкретного проекта нормативно-правового акта. Далее в дело вступают депутаты парламента (если речь идет о принятии законов) или служащие специальных отделов органов исполнительной власти (если речь идет о подзаконных актах). Их профессионализм проявляется в соблюдении процедур нормотворчества и в способности правильно определить правовой характер акта, над принятием которого они работают. Каждая из этих процедур имеет свое функциональное назначение, их точное соблюдение позволяет не только не создавать формальных проблем при принятии и вступлении нормативно-правовых актов в силу, но и в точности отразить в ходе их разработки интересы различных социальных групп (или всего общества в целом). После принятия законодательного акта, его вступления в законную силу следует оценить результаты его воздействия на общественные отношения, сделать вывод о соответствии результатов законотворческой деятельности ее целям. Это дает возможность установить несовершенство системы законодательства, определить необходимость его усовершенствования.

Эти основные стадии будут детально рассмотрены ниже – с перечислением основных форм осуществления.

Проведение законотворческого познания предопределяет начало работы над проектом нормативного правового акта – начало непосредственно законодательного процесса.

эффективности, но и просто жизнеспособности результатов их деятельности.

Поэтому для определения достижения целей законотворчества необходимо проанализировать его результаты на предмет их соответствия (или несоответствия) нормам права.

Пожалуй, это самый трудный из видов оценки созданных законов и подзаконных актов, но, в то же время, самый важный, самый ответственный. Это исследование позволяет определить, носит ли созданный акт правовой характер, несут ли изменения в системе законодательства для общества благо, или его последствия негативны.

Оценка осуществляется путем анализа смысла создаваемых актов законодательства (с учетом возможного их толкования) и соотнесения его с установленными нормами права. Самое сложное в этом процессе – установить истинный смысл самих правовых норм.

В ходе анализа правового характера внесенных в законодательство изменений следует учитывать факторы, оказавшие влияние на законотворческий процесс, их характер, соответствие или несоответствие основополагающим интересам жизни и развития общества. В ходе анализа правового характера созданных нормативных правовых актов необходимо установить, интересы каких классов и социальных групп и в какой степени повлияли на законотворчество, чьи интересы были в ходе его удовлетворены и были воплощены в созданном акте. Это можно установить, исследуя социальные факторы, оказавшие решающее воздействие на законотворческий процесс: задействованные механизмы лоббирования, формы и способы лоббирования – все это может помочь получить представление о том, кто в действительности стремился к принятию акта именно в таком виде. Соотнесение интересов таких групп влияния и интересов общества в целом может оказать большую помощь в анализе правового характера внесенных в законодательство изменений. Исследуется, интересы каких социальных групп были отражены в акте, какую роль эти группы играют в

общественной жизни, как их интересы соотносятся с глобальными интересами всего общества.

Необходима проверка соответствия созданного акта общеправовым принципам и принципам правового регулирования отрасли, которому он принадлежит. Это дает основание для вывода о совпадении смысла нового закона или подзаконного акта целям отраслевого правового регулирования и права в целом. Правовой характер содержащихся в акте законодательства предписаний, совпадение их смысла с истинными глобальными интересами жизни и развития общества предполагает совпадение сути этого акта с основополагающими принципами правового регулирования. Ибо эти принципы являются концентрированным выражением объективных целей правового воздействия на общественные отношения.

Не будет так же излишней проверка научной обоснованности и проработанности созданного нормативного правового акта. Доктринальная определенность закона (подзаконного акта), связь содержащихся в нем предписаний с научными правовыми теориями является прекрасной гарантией соответствия этого вновь созданного акта законодательства разработанным, научно установленным и доказанным правовым началам и принципам.

Результаты осмысления правового характера осуществленного изменения системы законодательства необходимы для вывода о жизнеспособности созданных актов, об объективности отражения в них основополагающих интересов жизни и развития общества, о профессионализме законодателей, о будущем внесенных изменений и о перспективе развития в связи с ними системы законодательного выражения норм права в целом.

Участникам законотворческой деятельности для получения полного и объективного представления о соответствии созданного законодательного акта основополагающим интересам и закономерностям

изменения в криминогенной ситуации нововведения в уголовное право, какие изменения в работе государственного аппарата управления последовали за новеллами в административном праве и т.д.

При этом следует иметь ввиду, что оценка результатов правового воздействия так или иначе будет в какой-то мере субъективной. При анализе результатов законотворчества критерии для выводов будут зависеть от позиции, установок и интересов специалистов, которые будут осуществлять эту деятельность.

Основанием для выводов опять будут статистические данные и анализ. При этом следует быть весьма осторожным в выводах. Далеко не всегда истина о реальных результатах законотворческого вмешательства лежит на поверхности. Очень часто объективность выводов предполагает изучение изменений, последовавших несколько месяцев или даже лет спустя, истинные результаты законодательного вмешательства в общественные отношения проявляются неявно или спустя длительное время.

5.4. Изучение места нового акта в системе законодательства. Анализ технических характеристик созданного акта

В процессе изучения результатов внесения изменений в систему законодательства огромную роль играет оценка места такого изменения в системе законодательства. Она представляет собой соотнесение созданного акта уже имеющемуся законодательству, проверка его соответствия принятым ранее законам и подзаконным актам.

Проверка соответствия получившегося нормативного правового акта актам более высокой юридической силы дает основания для выводов о правомерности его издания, о том,