

Саяси трансформация жағдайындағы қазақстандық мемлекет пен құқықтың дамуының теориялық-тарихи бағыттары. Академик С.З. Зимановты еске алуға арналған зерттеулер

Теоретико-исторические тенденции развития казахстанского государства и права в условиях политической трансформации. Исследования, посвященные памяти Академика С.З. Зиманова

ЗНАЧЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ В ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

*Ахметова Н.С., к.ю.н., профессор, юридический факультет КарУ им. Е.А. Букетова
Райханова А.Н., м.ю.н., преподаватель, Медицинский университет Караганды*

В настоящее время система права нашей страны находится в состоянии реформирования. Сложилась, оформилась и были научно обоснованы ключевые принципы правового регулирования в основных отраслях права, сформировались несколько новых, не существовавших ранее отраслей, нарабатан нормативно-правовой массив. Но, несмотря на это, правовая реформа не окончена. Продолжается формирование единого механизма правового регулирования, отвечающего существующей в настоящий момент в нашей стране системе общественных отношений, создаются новые законы, изменяются успевшие устареть, оформляются новые отрасли и институты права. Огромное количество законов и подзаконных актов систематизируется, акты приводятся в соответствие друг с другом, устраняются коллизии и пробелы в праве. В ходе продолжающейся правовой реформы создается огромный объем нормативно-правового материала различного уровня. Можно сказать, что в Казахстане в настоящий момент заканчивается складываться система права государства с рыночной экономикой и демократическим конституционным строем. Однако, что касается качества работы отечественных законодателей, то регулятивные возможности многих издаваемых в нашей стране нормативных правовых актов остается на недостаточно высоком уровне, чтобы можно было говорить о, безусловно, позитивных результатах правовой реформы. И со всем основанием можно сказать, что слабость отечественной правовой системы, сложившееся в массовом сознании не слишком уважительное отношение к праву стало во многом результатом технического несовершенства новых казахстанских законов.

Действующее казахстанское законодательство, к сожалению, остается во многом бессистемным, противоречивым, неполным, неконкретным, декларативным (или наоборот казуистичным), недоступным для полноценного осознания. Оно также страдает отсутствием правовых механизмов эффективной реализации содержащихся в нем предписаний, разрывами и коллизиями между нормативно-правовыми актами различного уровня. Пробелы в законодательстве, противоречия между изданными в разное время и разными органами нормативно-правовыми актами нередко ставят субъектов общественных отношений в тупик.

Все это ведет к сильному снижению эффективности новой системы права, к неудачам правовой реформы, к разочарованию в ней, к такому печальному явлению современного казахстанского общества как правовой нигилизм. Изобилие сложных и постоянно изменяющихся правовых предписаний делает очень сложным усвоение содержащихся в них (а также в новеллах, дополнениях и изменениях) требований не только простыми гражданами, но и профессиональными юристами, а также, что особенно плохо и должностными лицами. Еще более ухудшает положение незавершенность правовой реформы, когда целый ряд институтов, подотраслей и даже отраслей права еще не выстроены. А ведь общественные отношения не стоят на месте, они динамично

поступательно развиваются, постоянно вызывая необходимость создания новых нормативно-правовых актов и их образований, усложняя систему законодательства.

В этих условиях особое значение приобретает профессиональная основа деятельности законотворцев, которая позволила бы оптимизировать их работу и способствовала повышению качества создаваемых нормативно-правовых актов (как каждого конкретно, так и в системе). На первый взгляд может показаться, что главным в нормативно-правовом акте является его содержание, форма изложения вторична. К сожалению, такие взгляды обычны не только для обывателей, но и для юристов и даже, для участников нормотворческой деятельности. Это мнение в корне неверно. В нормативно-правовом акте в равной мере значимы как его содержание, так и форма, способ изложения его текста, которые во многом определяют его эффективность [1, 35]. Недостаточно знать, что предписывать, какой вариант поведения определять в качестве общеобязательного, необходимо уметь это делать, знать, как предписывать, в какой форме, какие средства и методы использовать при этом.

Недостаточно только осознать цели правового воздействия на общественные отношения. Не менее важно точно, полно, понятно и в исполнимой форме выразить это предписание в текстуальной форме, обеспечить логическое и смысловое единство между сутью предписания и текстом нормативного правового акта, служащего для его выражения. Научное обеспечение этого является главной задачей науки законодательная техника. Получение представления о системе создания законодательства позволяет полнее раскрыть сущность законодательного регулирования и более точно познать значение и пути достижения законности и правопорядка.

Не случайно в научной юридической литературе в последнее время довольно настойчиво проводится мысль о необходимости изменения отношения к оформлению нормативных правовых актов, о необходимости научной разработки техники их создания и систематизации. Более того, предпринимаются попытки (и небезуспешные) закрепить известные правила оформления правотворческих решений в законодательстве, используя научные наработки и зарубежный опыт [2, 28]. Все эти обстоятельства обуславливают необходимость системного и регулярного изучения комплекса принципов, приемов и способов создания и совершенствования системы нормативно-правовых актов. В системе юридических знаний законодательная техника занимает весьма важное место, характеризуя сущность и функциональное назначение системы законодательства как механизма регулирования общественных отношений. Изучая законодательную технику, правовед получает возможность изучить механизм создания нормативно-правовых актов и системы законодательства в целом и внесения изменений в законодательный механизм регулирования общественных отношений. Все это помогает уяснить генезис законов, их органическую связь с объективной социальной действительностью, их роль и место в жизни общества.

Законотворчество, деятельность, связанная с созданием или изменением нормативных правовых актов, воплощается в деятельности огромного количества людей и организаций.

Успешная деятельность по созданию законов и подзаконных нормативно-правовых актов, а также по их систематизации зависит, прежде всего, от профессионализма участников законотворческого процесса — лиц, участвующих в подготовке проектов нормативно-правовых актов, в их переработке, а также в принятии этих актов и их изменении.

Участники законотворческого процесса, профессиональная деятельность которых связана с законодательной техникой — это не только депутаты парламентских палат, непосредственно участвующие в принятии законов. В процессе законодательного регулирования участвует множество субъектов, у каждого из которых — своя строго определенная функция, определяемая и изучаемая законодательной техникой [1, 11].

Субъекты законотворчества условно могут быть разделены на две большие группы.

К первой группе относятся непосредственные участники процесса создания нормативных правовых актов. Это люди, напрямую определяющие ход законотворчества, непосредственно участвующие в процессе разработки, принятия и совершенствования законов и подзаконных актов. Они могут быть только государственными служащими, работающими в системе государственных органов. К этой категории относится достаточно много государственных чиновников.

Исследовав процесс законотворчества, можно предположить, что самыми активными участниками законотворчества являются сотрудники юридических подразделений министерств и ведомств. Они осуществляют не очень заметную для обывателей, но, пожалуй, самую важную функцию в процессе законотворчества. В их функции входит исследование системы действующих законов и подзаконных актов с целью их совершенствования, разработка текстов законопроектов, законотворческое планирование, анализ результатов внесения изменений в систему законодательства, а также проведение экспертиз законопроектов и законов. Их активность и большая роль в процессе законотворчества объясняется большими возможностями, как результатом профессионализма и специализации в определенной сфере общественной жизни. Работая с правовым регулированием вопросов, входящих в компетенцию их ведомств, эти чиновники как никто другой разбираются в них, владеют сутью и основными проблемами, хорошо знают специфику правового регулирования в этой области. Кроме того, сотрудники министерств и ведомств имеют больше, нежели иные участники законотворческой деятельности, возможности получить необходимую информацию о предмете правового регулирования в рамках своего же ведомства от информационно-статистических подразделений. Все это обуславливает особую активность министерств и ведомств в законотворческой работе, в предварительной подготовке законопроектов к принятию. Сами министерства и ведомства права законодательной инициативы в нашей стране не имеют, однако Правительство Казахстана (как, впрочем, и в большинстве других стран) выдвигает для парламентского обсуждения, разработанные ими законопроекты, и в связи с этим является самым активным субъектом законодательной инициативы. Кроме того, сотрудникам юридических подразделений министерств и ведомств принадлежит функция разработки и подготовки к принятию Постановлений Правительства ведомственных подзаконных актов [3, 158-159].

Немаловажную роль в законотворческом процессе играют сотрудники аппарата Правительства Казахстана и Администрации Президента Казахстана. В их функции входит составление текстов законопроектов (правда, гораздо реже, чем в случае работниками министерств и ведомств), а также подготовка проектов соответствующих подзаконных актов высшей юридической силы (Указов Президента и Постановлений Правительства), играющих огромную роль в функционировании системы законодательства. Они редактируют законопроекты, созданные сотрудниками министерств и ведомств, обобщают поступающий материал, осуществляют окончательную подготовку законопроектов к законодательной инициативе.

Роль высших должностных лиц государства (в нашей стране — Президента, Премьер-Министра, руководителей министерств и ведомств) носит в большей степени организационный, руководящий характер. Президент Казахстана осуществляет общее планирование законотворчества, на основании которого планируется законотворческая работа Правительства, а также министерств и ведомств. Указанные должностные лица осуществляют общее руководство процессом подготовки законопроектов и подзаконных актов, а также являются последней инстанцией в процессе принятия этих подзаконных актов — подписывают эти акты. Президент Казахстана и Премьер-Министр обладают правом законодательной инициативы и делают окончательный вывод о готовности законопроекта к парламентскому рассмотрению.

Депутаты парламента, вопреки существующему мнению, играют больше формальную роль в законотворчестве. Будучи профессиональными политиками, они, как правило, не

являются профессионалами в области законотворчества и нуждаются в помощи для создания законов. Фактически не меньшую, а возможно и большую роль в законотворчестве играют помощники депутатов. На них ложится функция подготовки депутатских законопроектов, сбор материалов для законотворческой работы депутатов, участие в разработке поправок к законопроектам. С технической точки зрения, очень велика роль в процессе совершенствования и принятия законов сотрудников парламентских комитетов. Они участвуют в подготовке материалов, необходимых для законотворческой работы парламента, организуют информационное и правовое обеспечение парламентариев, а также осуществляют экспертизы законопроектов, от которых весьма сильно зависит их судьба. В разработке и принятии нормативных правовых актов могут принимать участие и иные субъекты [3, 151–152].

Вторая группа состоит из участников законотворчества, не принимающих непосредственного участия в процессе создания и принятия нормативных правовых актов, но способствующих ему, оказывающих его непосредственным участникам помощь. Эти участники могут быть как государственными служащими, так и частными лицами. Их круг очень широк. К этой категории участников законотворчества относятся, например, государственные служащие, осуществляющие информационное обеспечение участников законотворческого процесса. Как правило (хотя, конечно, не всегда), это сотрудники специализированных информационно-статистических подразделений министерств и ведомств, в чьи обязанности входит сбор, анализ и обработка информации в определенной сфере общественной жизни и дальнейшее обеспечение этой информацией всех нуждающихся в ней государственных служащих, в том числе участвующих в законотворческом процессе. Обеспечение информацией парламентариев также осуществляется специальными парламентскими структурами (комитетами — в сфере их компетенции, а также парламентской библиотекой и некоторыми иными службами) [4, 159]. Кроме того, большую роль в законотворчестве играют эксперты — специалисты, обладающие специальными углубленными знаниями, необходимыми для законотворчества. В качестве экспертов могут выступать как государственные служащие (например, сотрудники специализированного экспертного подразделения Министерства юстиции Казахстана), так и частные лица (например, ученые-правоведы или иные специалисты в регулируемой сфере общественных отношений или в технических вопросах законотворчества). Их деятельность направлена на корректировку усилий непосредственных участников процесса создания и совершенствования нормативных правовых актов, они делают заключения о результатах законотворчества.

Весьма любопытно участие в законотворческом процессе таких субъектов, как лоббисты. Формы их участия в законотворчестве, роль и значение их влияния на него, к сожалению, недостаточно изучены отечественной правовой наукой. Однако в современном мире их участие в законодательном регулировании весьма весомо, несмотря на попытки борьбы с самим явлением лоббизма [4, 22]. Принимают участие в законотворческом процессе и иные лица. В определенных случаях в качестве субъектов законотворчества могут рассматриваться все граждане государства (например, при принятии закона на референдуме или при выражении гражданами своего мнения о законопроекте).

Необходимость специальной подготовки людей, непосредственно осуществляющих законотворчество, включения в программу обучения юридических вузов специального курса, посвященного законодательной технике, в настоящий момент бесспорна. В современных условиях, когда регулируемые правом общественные отношения отличаются необыкновенной сложностью, когда динамика общественного развития вызывает необходимость постоянного совершенствования системы законотворчества, специалисты, занимающиеся непосредственным написанием законов и подзаконных нормативно-правовых актов, нуждаются в системных знаниях об особенностях процесса нормотворчества, о приемах, способах и методах законодательной деятельности, а также

об основных ее принципах и правилах [5, 22]. Их профессионализм, их специальная подготовка являются необходимым условием создания действенной системы законодательства, понятным и пригодным для полного и эффективного правового регулирования нормативно-правовых актов.

Профессионализм участников нормотворческой деятельности предполагает [6, 10]:

- наличие у них системных знаний в области права (лучше всего — юридического образования), владение юридической техникой;

- высокий уровень их правовой культуры, наличие такой специфичной ее формы как культура законотворчества;

- хорошее знание предмета правового регулирования, то есть владение информацией, позволяющей точно и полно определить объективную необходимость в той или иной области общественных отношений;

- владение техническими приемами создания нормативно-правовых предписаний, техникой, методами и способами изложения норм права в тексте нормативно-правовых актов;

- владение профессиональным языком законотворчества, способность использовать логику и стиль закона;

- знание техники систематизации нормативного материала, если можно так выразиться, «системное чувство», постоянное стремление к систематизации существующих норм (впрочем, это «системное чувство» необходимо практически любому юристу);

- работоспособность, пунктуальность и аккуратность, ибо нормотворчество — тяжелый, кропотливый и монотонный труд, не допускающий расслаблений и даже мельчайших ошибок и недочетов.

Профессионализм нормотворцев, кроме того, неизменно предполагает наличие навыков сотрудничества участников нормотворческой деятельности со специалистами в самых разнообразных отраслях знаний, существование у них определенной методологии такого сотрудничества. Сами должностные лица, официально разрабатывающие и принимающие нормативно-правовые акты, далеко не полностью определяют процесс законотворчества, определяющая роль принадлежит тем, кто составляет проекты этих актов. Это профессиональные юристы, экономисты, социологи, политологи и даже специально привлекаемые эксперты в области естественных наук. Один человек не в состоянии разбираться на должном уровне во всех вопросах, подлежащих правовому регулированию, поэтому над проектами нормативно-правовых актов работают целые коллективы специалистов, каждый из которых делает свое дело. Задачей же специалистов-правоведов является организация единства и комплексного характера их работы — это тоже вопрос их профессионализма.

Во многом зависит от специальной подготовки нормотворцев и эффективность создаваемого ими законодательства. Понятность, четкость и ясность выраженных в нормативно-правовых актах предписаний, возможность их использования, определяющие реальность их воздействия на поведение людей, достижимы при условии владения авторами специальными приемами придания законам и подзаконным актам этих качеств. Кроме того, реалистичность и исполнимость предписаний, наличие механизма их обеспечения — все это также зависит от специальной подготовки субъектов законотворческой деятельности.

Кроме того, профессионализм нормотворцев — гарантия конституционности нормотворчества, единства и непротиворечивости системы законодательства, полной и однозначной урегулированности законодательством и подзаконными актами всех тех общественных отношений, которые в силу своей важности подлежат такому регулированию.

Знания в области законодательной техники позволяют более эффективно реализовывать нормативные правовые акты. Владение техникой формулирования правовых предписаний и воплощения их в текстуальной форме позволяют правильно толковать законы и подзаконные акты, сразу улавливая их смысл. Правильное понимание сути законодательного предписания обеспечивается, помимо всего прочего, и знаниями в области законодательной техники.

Знание законодательной техники необходимо любому специалисту, желающему работать в области юриспруденции. Позволяет более полно и четко осознать сущность и структуру регулятивно-правовой системы, основные факторы, влияющие на ее формирование, функционирование и изменения, изучить динамику развития системы права и ее зависимость от развития общественных отношений. Изучение законодательной техники дает возможность понять основные факторы, определяющие генезис законодательства, проникнуть в сущность нормативно-регулятивного воздействия на поведение людей и на общественные отношения в целом.

Непрофессионализм же участников законотворческого процесса очень дорого обходится всей системе правового регулирования. Противоречивость и бессистемность законодательства, неконституционность его элементов, пробелы, неправовой характер законов, их противоречие общественным интересам, непонятность, невозможность точно и однозначно уяснить смысл содержащихся в нормативно-правовых актах правовых предписаний, громоздкость, казуистичность, нарушение основных правовых принципов (конституционных и отраслевых) — все эти губительные для эффективности правового регулирования явления во многом происходят из-за непрофессионализма авторов нормативно-правовых актов [7, 272].

Профессионализм законодателя в первую очередь выражается во владении законодательной техникой, которая необходима всем участникам законотворческого процесса без исключения. Именно профессионализация деятельности участников процесса нормотворчества, приобретение ими необходимых навыков работы по созданию, изменению, совершенствованию и систематизации нормативно-правовых актов, является одним из важнейших условий эффективного совершенствования законодательства.

Список литературы:

1. Чухвичев Д.В. Законодательная техника. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 239 с.
2. Керимов Д. А. Законодательная техника. – М.: ЮРИСТ, 2010. – 252 с.
3. Донаков Т.С. Проблемы нормотворческой деятельности исполнительных органов Республики Казахстан // Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы: материалы международной научно-практической конференции 27–28 марта 1997 г. – Алматы. – С. 151–152
4. Кантиль Н.С. Роль постоянных комитетов парламента в законотворческом процессе // Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы: материалы международной научно-практической конференции 27-28 марта 1997 г. – Алматы. – С. 151-152
5. Баранов Б. М. Концепция законопроекта. – Н. Новгород. – 2020. -185 с.
6. Тихомиров Ю. А. Аналитическая информация о порядке подготовки и реализации закона. – М.: Изд-во ПРОСПЕКТ, 2012. – 291 с.
7. Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М.: ЮРИСТ, 2011. – 496 с.