

УЧРЕЖДЕНИЯ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ НОРМОТВОРЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Калинин С.А.

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук, доцент

Закон от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» разделяет понятия «нормотворческая деятельность», как «научную и организационную деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов», и «нормотворческий процесс», как «нормотворческую деятельность нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие». Нормотворческим органом (должностное лицо) признается государственный орган (должностное лицо), уполномоченный (уполномоченное) принимать (издавать) нормативные правовые акты. Таким образом, нормотворческий процесс является видовым понятием по отношению к нормотворческой деятельности.

Нормотворческая деятельность обычно изучается с позиции конечного результата, то есть принятия нормативного правового акта, призванного наиболее адекватно регулировать общественные отношения. Однако нормотворчество также включает «организационную (здесь и далее курсив наш – С.К.) деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов», которая профессионально осуществляется государственными служащими и выступает специфической формой государственного управления. Отметим, что органы, занимающиеся нормотворческой деятельностью, но не осуществляющие нормотворческий процесс, в науке не имеют собственного наименования.

Калинин, С.А. Учреждения, обеспечивающие нормотворческую деятельность: постановка проблемы / С.А. Калинин // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку: зб. наук. праць Міжнародж. наук.-практ. конф., Косів, 27–31 січ. 2009 р., вып. X / Редкол.: Ю.С. Шемшученко [та інш.]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2009. – С. 80–81.

К таким органам в Беларуси нужно отнести Администрацию Президента Республики Беларусь, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, Научно-исследовательский институт проблем криминалистики и судебных экспертиз Министерства юстиции Республики Беларусь. На наш взгляд, указанные органы следует именовать учреждениями, обеспечивающими нормотворческую деятельность (нормотворческий процесс).

В рамках нормативной парадигмы сущности права последнее рассматривается как система общеобязательных норм, создаваемая компетентными государственными органами, что позволяет представлять право в качестве объекта профессиональной деятельности государственных служащих и объекта государственного управления. По отношению к государственному управлению право играет двойственную роль: оно является одновременно и формой государственного управления, и его объектом. Такая двойственность объясняется инструментальной ролью права в системе социального управления, так как при его помощи достигается определенный социальный результат. Рассмотрение права как инструмента позволяет ставить проблему его качества, то есть тех внешних и внутренних свойств (признаков), позволяющих при оптимальных затратах ресурсов получать максимально возможные результаты. Поэтому учреждения, обеспечивающие нормотворческую деятельность (нормотворческий процесс), «работают» с правом не столько как системой общеобязательных норм, обеспечивающих формальную общесоциальную справедливость, сколько как нормативным массивом, требующего его поддержания в оптимальном состоянии, обеспечения учета, хранения и распространения актов и т.д.

В отличие от англо-саксонской правовой семьи, где право рассматривается как защищенный интерес и поэтому особый акцент делается на судебскую деятельность по созданию права, современная романо-германская правовая семья рассматривает право как продукт государства, формализующего социальные интересы, заранее задающего нормальные (с позиции государства) условия осуществления социальной деятельности. Неслучайно, позитивизм (Дж. Остин), утилитаризм (И. Бентам) и правовой инструментализм (Р. Паунд) сложились в рамках системы общего права. То

Калинин, С.А. Учреждения, обеспечивающие нормотворческую деятельность: постановка проблемы / С.А. Калинин // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку: зб. наук. праць Міжнародж. наук.-практ. конф., Косів, 27–31 січ. 2009 р., вып. X / Редкол.: Ю.С. Шемшученко [та інш.]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2009. – С. 80–81.

есть сложность и запутанность системы общеобязательного регулирования в семье общего права, с одной стороны, а также потребность в перспективном правовом регулировании, с другой стороны, обусловили потребность в рациональных способах технического упрощения правовой системы (исключение архаических норм и институтов, приемы совершенствования и систематизации законодательства и т.д.).

На современном этапе сложность и низкие системно-структурные свойства нормативного массива можно считать угрозой эффективному управлению социумом, что ставит задачу его разумного сокращения, упрощения и оптимизации. Данная задача может быть решена только при признании права объектом специфической государственной деятельности, то есть объектом управления. При этом такая управленческая деятельность осуществляется как в рамках нормотворческой деятельности путем принятия новых актов, так и в рамках прямой управленческой деятельности. Например, Указом Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г., № 34 «О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь» начата работа над Сводом законов Республики Беларусь как над полным систематизированным собранием, объединяющим законодательные акты Республики Беларусь, завершенная в декабре 2007 года созданием раздела «Конституционное законодательство» Свода законов в электронном виде. Такую же роль сыграло Распоряжение Президента Республики Беларусь от 12 мая 2005 г. № 108рп «О некоторых мерах по совершенствованию системы нормативных правовых актов и Национального реестра правовых актов Республики Беларусь», которым было предписано провести определенные мероприятия по ревизии законодательства. В частности, Распоряжение требовало проанализировать в 2005–2007 годах нормативные правовые акты, принятые (изданные) до создания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, в целях:

замены применяемых на территории Республики Беларусь нормативных правовых актов СССР и БССР;

включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь действующих, имеющих юридическую силу и принятых (изданных) в установленном законодательством порядке нормативных правовых актов, в том числе нормативных правовых актов ликвидированных (реорганизованных) государственных органов (организаций) независимо от времени их принятия (издания).

Калинин, С.А. Учреждения, обеспечивающие нормотворческую деятельность: постановка проблемы / С.А. Калинин // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку: зб. наук. праць Міжнародж. наук.-практ. конф., Косів, 27–31 січ. 2009 р., вып. X / Редкол.: Ю.С. Шемшученко [та інш.]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2009. – С. 80–81.

С точки зрения семьи общего права данная деятельность может являться излишней, так как коллизия может быть разрешена в судебном порядке. Однако наличие коллизий затрудняет процесс правового регулирования, может провоцировать правовые конфликты и ошибки, а также создавать иные проблемы в правоприменительной сфере.

Именно это требует существования специализированных учреждений, осуществляющих инструментальную деятельность по управлению и оптимизации нормативного массива, обеспечивающих в русле проводимой правовой политики деятельность нормотворческих органов. Отметим, что в Беларуси ряд элементов нормотворческой деятельности представлены недостаточно (мониторинг и прогнозирование социального действия права, статистический анализ правоприменительной практики и т. д.). Одновременно, введение отдельного наименования для данных органов (учреждения, обеспечивающие нормотворческую деятельность (нормотворческий процесс)) позволит в дальнейшем совершенствовать их систему, уточнять взаимную компетенцию, процессы взаимодействия с нормотворческими и иными государственными органами.