

КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА В ПРАВОТВОРЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

Гл. ас. д-р Георги Михайлов, ЮЗУ „Неофит Рилски“

CRITERIA FOR ASSESSING LAWMAKING PROCESS

Chief Assistant Prof. Georgi Mihaylov, PhD

Abstract: *The genesis of law in its capacity of a specific reflection of empirical reality cannot be explained without the axiological criterion of assessment owing to which the existing is transformed into due. For the legally due behaviour to be functional and useful for its addressees it is to be assessed through the prism of actual criteria. For that purpose the article studies the significance of criteria and the assessment in lawmaking activities.*

Keywords: *lawmaking; criteria of lawmaking; assessment in lawmaking; regulatory assessment; legal regulation.*

Оценката е аксиологична категория¹, която изразява субективното отношение на човека към обектите на действителността. Био-социалната човешка същност предполага създаването, използването или дистанцирането от определени обекти от заобикалящата ни среда. Субективното поведение винаги е подбудено, мотивирано и целенасочено от взаимоотношеността на два фактора – субективните потребности и обектите (от материален или нематериален характер), които посредством свойствата си са в състояние да задоволяват потребностите. Оценката е връзката между тези два фактора, направляващи дейността на хората. Тя е съзнателен процес, който квалифицира обектите от действителността, придавайки им значение за хората като полезни – вредни, съответно желани – нежелани, в зависимост от потребностите и интересите.

Следователно въз основа на оценяването се формират мотивите, насоката и решението за извършването на отделно деяние или системно поведение. Известната от аксиологията същност на оценката я превръща в регулатор на субективната страна (мотиви, цел, решение) на всяко съзнателно човешко поведение. Оценката е индикатор, който задейства субективната страна и дава отражение, придавайки насока на обективната страна на поведението. Тя винаги предхожда и съпътства човешкото поведение, координирайки го съобразно потребностите и интересите на неговия автор. Поради това основен критерий за определяне на оценката са именно потребностите и интересите на оценяващия субект. В този смисъл интересът към знание у един индивид е причина същият да оцени като значима и желана определена книга; болестта у друг създава предпоставка за оценка на определено лекарство като средство за задоволяване на потребност. От посочените примери става ясно, че критерият за оценката са субективните потребности и интереси, спрямо които съзнанието осъществява нейната квалификация.

Горепосоченият пример очертава още и спецификата, че различието в потребностите и интересите (критериите) предполага и различни оценки върху обектите². Тази особеност е сама по себе си предпоставка за антагонизъм във всяка социална общност. Създават се условия за социални конфликти, които никога и в никоя общност не могат да бъдат напълно преодолени. Успоредно с тях, от незапомнени

¹ Подробно за същността на аксиологичното понятие „оценка“ и неговата връзка с правните норми вж. Неновски, Н. Право и ценности, Издателство на Българската академия на науките, С., 1983

² Вж. Станин, М. Обекти на правната действителност, УИ „Неофит Рилски“, Благоевград, 2009, с. 9,10 и сл.

времена, хората се стремят да ограничат до минимум конфронтацията помежду си, както и да преодолеят негативните последици и възстановят нормалните социални връзки и отношения след всеки спор. За целта се използват нормативни системи, чиито правила за поведение поставят под общ знаменател субективните потребности, интереси и оценки в името на разумната, справедлива и стабилна регулация на междусубективното поведение. В това отношение не прави изключение и правото. Като основен регулатор на повечето съвременни общества неговата ефективност също е обусловена от оценките и критериите, относими към определянето на юридическите предписания.

Формирането на обективноправното съдържание и функционалност се обуславя от критериите, през призмата на които се оценява в процеса на правотворчество. Правото като социално явление е било обект на множество изследвания, които от различни гледни точки са го определяли по различен начин и са описвали неговите предназначения. Като еманация на всички тях едно от най-разпространените определения сред юристите практики и теоретици е: Система от правни норми (обща и индивидуални), регулиращи социалния диалог и предотвратяващи конфликти и негативни техни последици, чрез предоставяне на субективни права и възлагане на юридически задължения на участниците в обществените отношения и връзки³. Основното предназначение на правото в посоченото определение, а и в много доктринални трудове⁴, е регулацията на социума (на осъществяващите се субективни взаимодействия). Разбира се, че съществуват още много други функции (като охранителна, потвърдителна, модална (измерваща) и др.), но всички те са производни и подфункционални на фундаменталната, определящата философията на правото – регулираща функция. Усилията, следващи нейната философия и при субекта на правотворческата дейност, и при онези, които прилагат правото, се състоят в „определяне на най-справедливата пропорция между интересите“⁵. Още този цитат дава повод да се отбележи, че, за да се формулира общо юридическо правило за поведение, не е достатъчно като критерий при оценката на обектите, от гледна точка на правото, да бъдат оценявани само интересите. В правотворческата дейност следва да се изгради единна и непротиворечива система от критерии, като целта е консенсус, съчетаващ колективния и индивидуалния интерес, институционализиран в съответната норма на правото, така че да се организира общественият хомеостазис.

Оценката в рамките на правотворческата дейност представлява една междинна категория, определяща взаимодействието между съществуващото (Sein) и дължимото (Sollen)⁶. Тя е онзи своеобразен мост в субективното съзнание, който свързва емпиричното с нормативното. Оценката отчита особеностите на субективните взаимодействия и обектите от житейската действителност, като ги квалифицира като полезни или не, съответно желани или не, съобразно потребностите и интересите на оценяващия субект. По този начин, следвайки смисъла на правото, оценката обуславя мотивите за формулиране на съответното юридическо правило за поведение.

От функционална гледна точка се наблюдава разграничение между оценката и правото, въпреки че на пръв поглед сякаш оценките се съдържат в правото. Нено Неновски много ясно очертава разграничителната функционална линия: „С оценките се изразява значението на предметите за хората (ползата или вредата, желателността или нежелателността им). С нормите се изразява дължимото (или дълженстването), което произтича за човека от оценката на явленията, фактите.“⁷ Нещо повече –

³ Това определение е изложено от проф. д-р Тенчо Колев пред студенти от ПИФ на ЮЗУ „Неофит Рилски“ (28.09.2012 г.) като най-разпространено в юридическата практика и теория

⁴ Вж. Горбов, Ц. Обща теория на правото, С., 2002, 19 -20; Сталев, Ж. Нормативната сила на фактическото, с. 11 и сл.; Бойчев, Г. Правният институционализъм, с. 294 и сл.

⁵ Villey, M. L'utile et le just, Arch. Philo. Du droit, T.XXVI 1981, p. 10

⁶ Вж. Неновски, Н. Право и ценности, Издателство на Българската академия на науките, 1983, с. 71

⁷ Неновски, Н. Цит. съч., с. 71

разграничавайки функционалността на двете понятия, авторът подчертава и тяхната взаимоотношеност. Фундаменталният извод е налице: Оценките винаги предхождат създаването на правото и го следват неизменно в неговото обективно съществуване. Това становище, проверимо на практика, е намерило отражение и в доктрината⁸. Без съмнение и занапред то ще бъде определящо при изучаването на правото.

Без да се акцентира върху идеологическия дебат за индивидуализма и колективизма в правото, следва да се отбележи, че за разлика от оценяването на обектите от страна на отделен индивид, законодателството предполага една широкомащабна комплексна оценка. Нейното формиране е определящо за качеството на самата дейност и за резултатите, които ще бъдат постигнати след сдобиване на нормите с юридическа сила. Затова оценката при формулирането на закона или отделна негова разпоредба е по-обемна по обхват дори и от самия закон. Това е така, защото тази оценка измерва като критерий не само конкретния обект, по повод на който субектите си взаимодействат, но още и емпиричните фактори, влияещи върху този обект и върху взаимодействащите си субекти. Оценката през призмата на законодателната дейност отчита като критерий още особеностите и на средата, в която се развиват обектите. Такива силно влияещи критерии, касаещи оценката на правото във всяка социална общност са: културни, демографски, геополитически, политически, икономически, религиозни, нравствени и др. Всички те предполагат оценяването в името на правото да не е изолирано, а напротив – съгласувано с особеностите на социалната среда. Това е така, защото нормите на правото са производни от нуждите на тази среда и се реализират пак в името на същите социални потребности.

Като специфичен критерий за оценяване при създаването на съвременното българско право следва да бъде разгледано и правото на ЕС. Спецификата произлиза не само от наднационалния характер на европейското право и неговото пряко действие в държавите-членки, но и от стълкновението на това право с националните интереси, отразени в националните конституции и право. През последните години икономическите трудности, миграционните процеси, сепаратистките настроения и други проблеми създават затруднения за законотворчеството в отделните държави-членки и в ЕС. По акцентирания проблем се забелязва противопоставяне на два критерия за оценка – правото на ЕС и националните интереси, защитени в конституцията и доразвити в националното право. Следва да се отбележи, че при наличие на такава колизия, въпреки наднационалния характер на правото на ЕС, основен критерий трябва да бъде националният интерес, особено когато в негова защита съществува конституционно правно основание. Защото критерият за оценка трябва да бъде обусловен преди всичко от интересите на оная общност, чиято воля е създала суверенна държава, равноправен субект в международните отношения.

Очертава се отново генералният извод, че правото всякога е предопределено от оценките. Без тях, то не може да намери мотивите за своето формулиране като юридическо предписание. Нормата, пише Н. Неновски, не може да съществува без оценката, но и допълва, че оценката невсякога следва да се развие в норма⁹. Оценка извън правото е в състояние да формулира всеки един индивид, под критерий най-вече съобразно своите потребности и интереси. Правото обаче не може да бъде формулирано без помощта на оценката. Правните разпоредби освен да повеляват правила за поведение, оправомощаващи и задължаващи своите адресати, представляват още и измерители на действителността. Точно в това се състои и една от функциите на правното явление – модалната (измерително предназначение). Макар и като подфункция, обуславяща

⁸ Около тази теза са изградили трудовете си Сталев, Ж. Нормативната сила на фактическото, С., 2007 и Peschka, V. Sein und sollen in der modernen Rechtsphilosophie – Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, t. XII, 1969.

⁹ Вж. Неновски, Н. Цит. съч., с. 73

основната регулативна, тази предназначеноост още веднъж показва ролята на оценките в позитивното право.

Критериите за оценяване показват кои обекти, отношения и събития следва да бъдат включени в системата на правното регулиране, както и как да бъдат разпределени правата и задълженията в съответни форми на социално взаимодействие. Съвсем естествено е не всички съществуващи в обективната действителност да бъдат обект на юридическа оценка, съответно на правно регулиране. Критерият за правна институционализация измерва степента на значимост на съответните обществени отношения и връзки, както и възможността те да бъдат регулирани от правната нормативност. Безусловната наличност на тези два акцента, служещи за критерии, е абсолютна необходимост, за да може обектите, взаимодействията и събитията от житейската действителност да бъдат оценени и регулирани от правото. Значимостта и податливостта в тяхната взаимоотноообвързаност и последователност са резултат от една задължителна първоначална оценка на всяко социално явление преди да бъде подложено на обстойно оценяване и юридическо регулиране. Само значимите и податливи на участие в системата на правното регулиране социални явления следва да бъдат обект на законодателната дейност. Това че не всички са такива, теорията и практиката отдавна са доказали. Оценката на фактите от действителността отчита значимостта на някои от тях и съобразно тяхната податливост и специфики правото ги обвързва с юридически последици. И обратното – когато оценката не отчете значимост, или въпреки нея квалифицира като неподатливо на юридическа регулация съответното отношение или събитие, правото определя тези явления като ирелевантни.

Оценките, които се използват в правото, се характеризират с още една важна особеност от гледна точка на критериите, които прилагат. Индивидуалните и извънправни оценки се характеризират най-вече с оглед личността на субекта, който ги осъществява, предимно неговите собствени потребности и интереси. Правните оценки (особено съпътстващите законодателството) се формират въз основа на критериите потребности и интереси както на отделната личност, така и на цялото общество. Те следва да бъдат хармонично съгласувани с оглед предназначението на правото и закона да организира и подреди социалните взаимодействия. В изпълнение на тази мисия са необходими и други, както правни критерии – като фундаментални юридически принципи, така и вечни социални ориентири, извънправни критерии – метаюридически явления като справедливост, свобода, правна принуда, естествени права, нравственост, правосъзнание и др. Особената значимост и определяща роля на тези критерии при формиране ефективността на правото налага тяхното определяне като задължителни оценъчни юридически критерии.

Разгледаните особености на оценката, критериите за нейното осъществяване и правото, въпреки различията, очертават и фундаменталния, от гледна точка на правото, извод: Генезисът на правото в качеството му на специфично отражение на емпиричната действителност не може да бъде обяснен без аксиологичната категория на оценката, благодарение на която съществуващото се трансформира в дължимо. Следователно, за да функционира правото ефективно, то трябва да бъде оценявано и създавано през призмата на актуални правотворчески критерии.

И тъй като разбирането на смисъла и значението на правото като социално явление е обект на изследване от общата теория на правото, отгук и оценката, заедно с критериите за нейното осъществяване, следва да намерят място в тази наука и обяснението на правото. За тази цел развитието на юридическата наука и аксиологията дават възможност да се разположи изследването върху научни основи. Така се формира идеята за разработването на цялостен законотворчески процес, в който водеща роля заема именно оценката, насочена от критериите за нейното осъществяване. Тази оценка, която въз основа на науката е структурирана в поделементи и изследвана в различните аспекти на правото. Такъв процес на оценяване се очаква значително да повиши нивото

на ефективност на правото в лицето на действащото законодателство. Оценка от такъв тип следва да бъде обстойно разработена от науката и непрекъснато усъвършенствана в хода на нейното функциониране – последователност, разум и практическа ефективност – това следва да бъде регулаторната оценка на законотворческия процес.

Критериите за самата оценка в правотворческата дейност също са определящи за качеството на обективното право. Затова юриспруденцията трябва да продължи да ги изследва в опит да ги анализира и систематизира с цел тяхното ползотворно използване при оценката на социалните взаимодействия и самия законопроект. Може би трябва да се помисли за изрична правна институционализация на тези критерии или просто да бъдат очертани граници за тяхното приложение чрез относително определени правни норми, според които субектът на правотворчеството да направи избор съобразно особеностите на предмета на правна регулация – вида на съответното социално взаимодействие.

Библиография:

1. Бойчев, Г. Въведение в правото. Философия на правото, С., 2006
2. Борисов, Орл. Международно публично право, С., 2013
3. Дачев, Л. Юридически дискурс, Русе, 2004
4. Колев, Т. Правото и правата като културен феномен, С., 2015
5. Колев, Т. Теория на правотворческата дейност, С., 2006
6. Спасов, Б. Законодателството в правова държава, С., 1990
7. Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове, С., 1999
8. Станин, М. Обекти на правната действителност, Благоевград, 2009
9. Тропер, М. За една юридическа теория на държавата, С., 1998