

И.И. Оныщук

Оныщук Игорь Игоревич — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Ивано-Франковского университета права имени Короля Данилы Галицкого (Украина)

**Использование результатов правового мониторинга
в парламентской деятельности:
международный опыт демократизации правотворчества**

Правовой мониторинг представляет собой разновидность юридической технологии. Рассмотрение данного явления под этим углом зрения позволяет максимально сблизить эмпирическое и логическое в научных исследованиях данного рода, охватить и связать не только методы изучения законодательства и правоприменительной практики, но и организационные, управленческие блоки, его составляющие, институциональное, функциональное и инструментальное в его природе и содержании.

Под механизмом постоянной оценки, анализа, прогноза состояния, динамики законодательства и практики его применения для выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования понимают правовой мониторинг. Правовой мониторинг направлен именно на определение степени эффективности национального законодательства.

Вопросы мониторинга международного и национального правотворчества освещались в трудах С. Алексеева, В. Баранова, В. Буткевича, М. Буроменского, В. Карташова, Л. Луць, М. Марченко, И. Оныщука, А. Пиголкина, С. Полениной, М. Тихомирова, Г. Шмелевой, А. Ющика и др.

Малоисследованным остается вопрос зарубежного опыта демократизации правотворчества с точки зрения анализа эффективности применения нормативных правовых актов и использования его результатов в парламентской деятельности.

Целью этой научной статьи является исследование и изложение международного опыта демократизации правотворчества с точки зрения анализа эффективности применения нормативных правовых актов и использования его результатов в парламентской деятельности.

Актуальной проблемой нормотворческого процесса, а также процесса внесения определенных корректив в нормативные документы является осмысление процесса мониторинга. В современных условиях информационного общества все субъекты нормотворчества, как и субъекты, обеспечивающие законодательный процесс, нуждаются в получении достоверной, ясной и полной информации о качестве нормативных правовых актов. Кроме этого, они должны ясно видеть существующие в актах пробелы и противоречия, документы заведомо лоббируют интересы бизнеса, криминала, которые не соответствуют требованиям юридической техники в сфере нормотворчества. Такая информация необходима субъектам нормотворчества для того, чтобы, основываясь на научно обоснованных прогнозах внести соответствующие изменения и дополнения в нормативные документы, привести их в соответствие с действующим законодательством и международными стандартами в области прав и свобод человека и гражданина¹.

Мониторинг — непрерывное наблюдение за каким-нибудь процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату, а также прогнозирование и предупреждение критических ситуаций².

Анализ действующего нормативного правового акта и практики его применения осуществляется на основе изучения материалов, среди которых важную роль играют: материалы научно-практических конференций, семинаров, совещаний, проводимых по проблемам действующего законодательства; обращения граждан в государственные органы, материалы, предоставляемые неправительственными организациями, результаты социологических исследований по вопросам правоприменения³.

Демократизация — политическая реформация, система мер и законов, направленных на внедрение элементов демократии (народовластия) в стране, обществе. Как правило, подразумевается общество, которое не имеет демократического устройства, а именно: посттоталитарное, поставторитарное, иерархическое. Демократизация характеризуется частичным перераспределением политической власти, делегированием властных полномочий другим субъектам права — гражданам, общест-

¹ См.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009. С. 7.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / упоряд. В.Т. Бусел. К., 2005. С. 687.

³ Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА [Электронный ресурс]. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/15896>

венным институтам и организациям; закреплением в законах прав и свобод человека; отменой антидемократических законов и институтов власти¹.

Органами, в обязанности которых входит анализ эффективности действующего законодательства, как правило, являются специальные институты парламентских исследований, специфические парламентские комитеты и комиссии, или специальные государственные органы, создаваемые исполнительной властью. В других случаях такой анализ — часть повседневной деятельности правительственных министерств. Кроме указанных, в процессе анализа эффективности законодательства участвуют многие организации. Для некоторых из них эта функция не является основной. Это в первую очередь счетные палаты, полномочия которых различны и которые в различных системах действуют как самостоятельно, так и по запросам правительства и парламента. К примеру, в Германии Счетная палата проверяет как законность, так и достоверность ведения хозяйства страны. Например, в Польше она также проверяет полноценность и экономическую эффективность решений общественных органов. В некоторых странах статус Счетной палаты приравнивается к статусу верховного суда, иногда полномочиями и ограничениями подобными судебным, наделяются парламентские комитеты при проведении расследований².

Парламентские комиссии и комитеты отслеживают изменения законодательства и дают рекомендации по реформированию. Дают также свои предложения к консультациям комментарию и рекомендации. Совет (кабинет) министров и министерства — в системах, где основная роль принадлежит правительству, выполняют функции парламентских комитетов и комиссий, выносят свою оценку законов.

Специальные институты могут образовываться при парламенте (например, Парламентский институт в Чехии) или при правительстве (например, Центр правовой реформы и законопроектных работ при Министерстве юстиции Украины; Институт макроэкономических исследований и развития в Словении). Сотрудничают с министерствами, университетами и частными компаниями, которые занимаются исследованиями, оценкой законопроектов.

Правительственный совет по делам неправительственных неприбыльных организаций (Чехия) был создан правительственным постановлением в 1992 году. Аналогичные советы существуют и в других европейских странах с целью развития сотрудничества между определенными сегментами сектора и (обычно) одним из министерств. Особенность этого чешского органа в том, что этот совет существует дольше других в Восточной Европе и вырабатывает рекомендации для правительства в целом, а не только для отдельного министерства (советы с аналогичными функциями существуют также в Словакии и Польше). Совет играет важную роль в принятии решений по стратегии и реализации Инвестиционного фонда, по распределению 1 процента приватизационного портфеля среди приемлемых фондов — одной из уникальных схем поддержки организаций гражданского общества в Восточной Европе и в мире, с помощью которой средства на формирование неприкосновенного капитала предоставлялись сотням организаций гражданского общества страны. В состав Совета входит равное количество представителей правительства и неправительственного сектора³.

Университеты, академическая общественность, независимые эксперты привлекаются к сотрудничеству парламентом или правительством, а также по собственной инициативе производят и публикуют исследования различных аспектов предлагаемых и действующих законов и нормативных правовых актов. СМИ постоянно, но выборочно отслеживают текущий законодательный процесс и являются площадкой для выступления других действующих лиц этого процесса.

Неправительственные, или негосударственные, организации активны в вопросах, входящих в зону их специфических интересов. Обычно это права детей, экология, гуманитарные вопросы. Проводят акции, семинары, круглые столы, выпускают публикации.

Профсоюзы иногда действуют в рамках многосторонних органов, состоящих в том числе из правительства и предпринимателей. Их деятельность, как правило, ограничивается тематикой труда. Конституционный суд проверяет на предмет соответствия законодательства Конституции. Интересно, что страны, для которых федеративное устройство является значимым, такие как Бельгия или Швейцария, большое внимание уделяют парламентской оценке эффекта регулирования, в том числе и законодательного.

Центр правовой реформы и законопроектных работ при Министерстве юстиции Украины образован в соответствии с Указом Президента Украины от 29 апреля 1994 года № 198 «О совершенствовании работы по подготовке законопроектов и проведении правовой реформы» с целью совершенство-

¹ Демократизация [Электронный ресурс]. URL: <http://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=Демократизация&oldid=12640158>

² См.: Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 24. С. 47 [Электронный ресурс]. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/VSF_NEW200802091554/VSF_NEW200802091554_000.htm

³ Statute the Government Council for Non-Government, Non-Profit Organisations [Электронный ресурс]. URL: www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/statut_EN_1.pdf

вания работы по подготовке проектов актов законодательства, их научного обоснования, координации деятельности центральных органов исполнительной власти, научных учреждений и высших учебных заведений в этой сфере, обеспечения проведения правовой реформы в Украине (Положение о Центре, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 16 ноября 1994 г. № 780)¹.

Согласно Указу Президента Украины от 6 апреля 2011 года № 395/2011 «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Украины» с изменениями, внесенными Указом Президента Украины от 11 января 2012 года № 11/2012 «О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Украины» приоритетными направлениями деятельности Центра стали:

- 1) создание системы предоставления бесплатной правовой помощи в Украине;
- 2) участие в разработке предложений и рекомендаций по проведению в Украине правовой реформы с учетом мирового опыта;
- 3) разработка концепций, проектов актов законодательства по вопросам развития общества и государства и их научное обоснование;
- 4) участие в подготовке предложений по систематизации и кодификации законодательства Украины; издание кодексов, сборников нормативных правовых актов².

С целью формирования в Украине эффективной системы бесплатной правовой помощи, в соответствии с Законом Украины «О бесплатной правовой помощи» и Указом Президента Украины от 9 июня 2006 года № 509 «О Концепции формирования системы бесплатной правовой помощи в Украине» Кабинет Министров Украины постановил ликвидировать Центр правовой реформы и законопроектных работ при Министерстве юстиции и создать Координационный центр по оказанию правовой помощи с отнесением его к сфере управления Министерства юстиции³.

Актуальность анализа регионального законодательства зависит как от наличия у местных органов власти законодательных полномочий, (чего, несмотря на сложный административно-территориальное деление некоторых стран на местах просто нет), так и от полноты их компетенции в осуществлении собственного регулирования. К примеру, в Польше возможен только административный надзор, предметом которого является польза и экономическая эффективность решений местных органов.

В странах, где в парламенте проводится серьезный анализ законодательства, исследователи очень спокойно относятся к возможности принятия по его итогам немедленных политических решений (в том числе законодательного характера), указывая на трудности, в случаях, если его результаты идут «против течения политических интересов». В частности, указывается, что его результаты «часто искажаются, отбрасываются или прямо игнорируются теми, кто делает политику». Что, видимо, не мешает им продолжать выполнять такой анализ. Подобный анализ должен существовать и на местном уровне, однако и там его сопровождают те же трудности, связанные с ограничениями в ресурсах.

Эффективность мониторинга в существенной степени зависит от потенциала государственной администрации. Как можно видеть на примере разработки последних версий стратегий гражданского общества в странах ЕС, качество планов мониторинга, а также качество реализации увеличилось с укреплением потенциала соответствующих государственных администраций в сфере мониторинга и оценки.

Благодаря присоединению к ЕС, в большинстве новых стран-членов ЕС сотрудники министерств получили подготовку и уже осознают разницу между тремя уровнями результатов (последствия, результаты, влияние), понимают соответствующие индикаторы и логическую структуру как средство для установления корреляции между ними. К сожалению, этот подход может также привести к техническому представлению об оценке прогресса, когда главное внимание уделяется скорее достижению индикаторов, а не общей цели. Хотя это безусловно является сложным делом, но сотрудникам государственной администрации необходимо найти баланс между технической квалификацией и более глубоким пониманием роли и «добавленной стоимости» гражданского общества, чтобы реально оценивать прогресс⁴.

По результатам сообщений наблюдательных комиссий и Федерального Правительства на пленуме Бундестага проводятся, как правило, слушания, которые могут быть связаны с формальным доведением до сведения и решениями. От конкретного случая зависит то, в какой степени это сопровождается законодательными мерами. Наблюдение за последствиями закона не является принципиальным для Немецкого Бундестага⁵.

¹ Про Центр правової реформи і законопроектних робіт [Електронний ресурс]. URL: <http://novovoronzovka.just.k.ua/organi-ta-ustanovi-yustitsiyi-hersonskoyi-oblasti/pro-tsentr-pravovoyi-reformi-i-zakonoproektnih-robit.html>

² См. там же.

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 р. № 504 «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-n#n17>

⁴ Monitoring the effectiveness of state policies on civil society development. European experience. Kyiv. UNDP, 2011. P. 95.

⁵ См.: Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы. С. 41.

Возможно, в рамках так называемой конкурирующей компетенции законодательства является то, что союз (Бундестаг, федеральное правительство, федеральный совет) после анализа различных законов земель в сфере регулирования приходит к пониманию, что необходимо осуществление регулирования для равноценных условий жизни или необходимость соблюдения права и хозяйственного подразделения на территории ФРГ.

Никаких региональных законодательных органов нет на Кипре. Даже муниципалитеты не имеют никаких полномочий по законодательству, но только обладают ограниченной властью при принятии некоторых инструкций и руководящих принципов, главным образом имеют дело с градостроительством.

В Польше Сейм не осуществляет оценок выполнения местных постановлений. Частично это является результатом независимости местных общин — определять законодательство на местном уровне. Их законотворческая деятельность может быть объектом контроля со стороны надзорных органов, государственного управления (то есть премьер-министр и воевода), административного суда. Административный надзор за муниципалитетами подчинен необходимости проверки соответствия закону (польза и экономическая эффективность решений, принятых местными властями, не является объектом надзора).

Администрации в трех частях Великобритании были установлены в соответствии с Актом Парламента и ответственные трем различным видам Собрания: Шотландский Парламент, Собрание Северной Ирландии и Национальное собрание для Уэльса. Кроме того, есть и другие территории, включая остров Мэн, Свэтра, Гернси и другие, типа Гибралтара или Фолклендских островов, которые имеют существенные меры законодательной автономии, хотя их внешние сношения регулируются Парламентом Великобритании¹.

Великобритания стала первой страной, которая подписала соглашение о сотрудничестве между сектором организаций гражданского общества и правительственным сектором в ноябре 1998 года — «Соглашение о взаимоотношениях между правительством и добровольным общественным сектором в Англии»². В предисловии к соглашению премьер Тони Блэр описал ее цель следующим образом: «Это соглашение между правительством и добровольным общественным сектором дает основу, которая поможет урегулировать наши взаимоотношения на каждом уровне. Признается, что правительство и добровольный сектор играют дополнительную роль в разработке и проведении государственной политики и услуг, а правительство играет свою роль в продвижении добровольной общественной деятельности во всех сферах нашей национальной жизни»³.

Швейцария имеет федеральную политическую систему. Кантоны (регионы, или штаты) имеют многочисленные независимые сферы компетенции: образование, полиция, культура. Кроме того, федеральная политика осуществляется кантонами (так называемое осуществление федерализма). Кантоны пользуются значительной свободой при осуществлении федерального закона. Федеральные органы контроля (Парламент, Администрация и Федеральный контрольный офис) контролируют кантональные органы исполнения федерального закона настолько, насколько они тщательно исследуют исполнительные органы Конфедерации. Имея отношение к независимым сферам компетентности, Кантоны имеют их собственные правительственные и парламентские органы управления и процедуры. Значительное количество эмпирической работы исследователей во многих странах показывает, что использование результатов оценки политики не очевидно. Результаты оценки — особенно в случае движения против мощных политических интересов — часто искажаются, отвергаются или просто игнорируются теми, кто делает политику⁴.

Это наблюдение также иногда может быть применено в контексте Парламентской оценки в Швейцарии. С другой стороны, некоторые сообщения оценки Парламента, показывающие проблемы исполнения или недостатки политики, оказали значительное влияние на лиц, принимающих решения и стимулировали реформы и процесс изучения. Есть разные способы обработки результатов оценки в рамках политического процесса принятия решения, которые зависят не только от политического удобства результатов для лиц, принимающих решения, но также и от многочисленных факторов, которые свойственны изучению оценки, типа научного качества или своевременности сообщения.

Нидерланды — децентрализованная страна, в которой регионы обладают высокой степенью автономии, пока находятся в пределах закона. По некоторым вопросам центральное правительство имеет право подвергнуть проверке их решения в сфере законодательства. Парламент не обладает в этой области правами или полномочиями⁵.

¹ См.: Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы. С. 46.

² The Compact is the agreement which governs relations between the Government and civil society organisations, such as charities, in England [Электронный ресурс]. URL: www.hmrc.gov.uk/vcs/compact-on-relations.htm

³ Monitoring the effectiveness of state policies on civil society development. European experience. Kyiv. UNDP, 2011. P. 47.

⁴ См.: Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы. С. 47.

⁵ Там же. С. 46.

Привлечение организаций гражданского общества к главным органам реализации и мониторинга правительственной политики и правотворчества почти во всех странах-членах ЕС свидетельствует о важности их участия. В то же время такое привлечение должно обеспечивать реальное участие организаций гражданского общества, которое поможет достичь общих политических целей.

В Украине необходимо создать систему мониторинга правотворчества, охватывающую все стадии разработки законопроектов, принятие законов и их реализации. Необходимо сформулировать данную систему мониторинга на государственном уровне в виде целевых программ, принять порядок проведения такого мониторинга Законом Украины. Для осуществления этих задач требуется создать соответствующие структурные подразделения аппарата государства, наделив их соответствующими полномочиями и обеспечив необходимом бюджетное финансирование.

Чтобы должным образом оценить влияние политики, правительству необходимо проводить это как отдельный процесс, лучше всего поручив его проведение независимому государственному или частному учреждению, которое обладает достаточной для этого квалификацией (например, аудиторской палате или независимому аналитическому центру).

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики, осуществляемый на системной основе, мог бы стать эффективным инструментом по выявлению пробелов, коллизий или правовой неопределенности в действующем законодательстве, а значит, и способствовать совершенствованию правовой системы. Для достижения таких целей необходимо выработать единые критерии оценки нормативных правовых актов и перенять лучший международный опыт.