



УДК 340.115



И.И. Онищук

*кандидат юридических наук,
соискатель ученой степени доктора юридических
наук кафедры теории государства и права НАВДУ,
и.о. доцента кафедры теории и истории государства
и права Ивано-Франковского университета
права имени Короля Даниила Галицкого,
Украина*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В УКРАИНЕ

Раскрыто понятие «результативность», которое тесно связано с понятиями эффективности, оптимальности, точности, обоснованности и целесообразности. Освещены теоретико-правовые основы мониторинга результативности принятия нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: правовой мониторинг, результативность, нормативно-правовой акт, регулирующий акт, правовое регулирование.

Постановка проблемы. Понятие «результативность» тесно связано с такими понятиями как: эффективность, оптимальность, правильность, обоснованность или целесообразность. Результативность принятия нормативно-правовых актов понимается как определенные последствия воздействия норм права на общественные отношения, что является важнейшим показателем социальной полезности и необходимости нормативно-правовых актов.

Поэтому крайне важно, чтобы каждый нормативно-правовой акт можно было бы оценить по тому, насколько он, например, приближает законодательство до «мировых стандартов» и страну – к модели социального, демократического общества, и насколько вносит положительные изменения в конкретный объект правового регулирования: экономику, социальную сферу и т.п.

Состояние исследования. Указанная проблематика нашла свое отражение в научных исследованиях Ж.-Л. Бержель, Т. Васильевой, К. Диковенко, В. Лексина, Л. Макаренко, Б. Михайлюка, А. Рогача, Н. Сартаевой, М. Плотниковой, Ю. Тихомирова, О. Юлдашева и других.

В научных трудах заметный недостаток исследования одной из проблем технологии осуществления государственной регуляторной политики контроля над выполнением регуляторных решений и систематического мониторинга. Поэтому целью данной научной статьи является осветить теоретико-правовые основы мониторинга результативности принятия нормативно-правовых актов в Украине.

Изложение основных положений. Для признания закона совершенным необходимо, чтобы он был справедлив, так как верховной идеальной целью законодательства является осуществление справедливости. Наряду с этим он должен быть целесообразен: проводя принципы справедливости, законодатель обязан выбирать такие меры, которые наиболее соответствуют условиям жизни и ведут до лучших практических результатов. Наконец, закон не должен подвергать граждан излишней застенчивости и суровости [5, с. 84].

Законодательство достигает своей цели, если парламент имеет возможность принимать участие на всех этапах законодательного процесса и не имеет механизмов, чтобы переवरить и обоснованные комментарии заинтересованных граждан и заинтересованных организаций. Важно, чтобы все заинтересованные в предлагаемом законодательстве имели возможность быть услышанными [18, с. 9].

Правовой мониторинг, без преувеличения, это новый институт в механизме правового регулирования. Длительное время мониторинг как способ наблюдения за процессами и явлениями существовал как бы вне правовой оболочки. Материальные объекты допускали такое отделение. К тому же в правовой сфере долгие годы считалось вполне достаточным эпизодически измерять результаты проверок, контроля и надзора показателями нарушений законности [16, с. 350].

Содержание термина «результативность», согласно Большого толкового словаря украинского языка, означает положительный результат определенных действий [6, с. 1022]. Эффективность характеризуется наступлением нужных результатов вследствие определенных сил, действий, мероприятий [6, с. 268].

Поэтому можно сказать, что мониторинг результативности – оценка эффективности действий с целью принятия нормативно-правовых актов. Человек с помощью всех возможных средств и методов стремится достичь желаемого результата. Результат является содержанием цели. В зависимости от того, к чему стремится субъект познания, цель может быть общей и специальной, непосредственной и перспективной [14, с. 21].

В. Лексин под результативностью предложил понимать соответствие параметров конечных результатов принятия конкретного нормативно-правового акта соответствующим параметрам цели принятия нормативно-правового акта. Результативность принятия любого нормативно-правового акта можно определить только в том случае, если с преамбулы или других разделов этого акта можно вынести суждение о том, зачем он был принят. К сожалению, перечень целевых параметров принятия нормативно-правовых актов (или хотя бы намеков на возможность установления таких параметров) чаще всего содержится в крайне формально сложных «обоснованиях» принятия актов, которые существуют отдельно от текста законов и других нормативно-правовых актов и уже поэтому не могут использоваться при оценке их результативности [8].

Установление эффективности нормативно-правовых актов непосредственно связано с проведением мониторинга результативности их принятия. Л. Макаренко характеризует результативность как определенную степень урегулирования определенной сферы общественных отношений и правовые последствия, порождаемые правовым регулированием:

1) имеет четко определенные формы воздействия на общественные отношения и пределы воздействия на общество;



2) осуществляется с помощью согласования и взаимодействия, которые имеют системный характер;

3) предполагает наличие механизма, который юридически гарантирует достижение целей законодателя, принимая или санкционируя нормы права;

4) осуществляется от имени государства и обеспечивается государственно-властными средствами;

5) характеризуется процедурами, которые определяют процесс создания юридически значимых элементов и четкую процессуальную форму их воздействия на общественные отношения;

б) осуществляется с помощью системы способов и методов воздействия [9, с. 130].

Качество нормативно-правового акта зависит от последовательного и эффективного использования правил и приемов юридической техники. Как справедливо заметил Ж. Бержель, законотворчество – это не только наука, но и искусство, в котором нет мелочей. Здесь все является чрезвычайно важным: и слова, и запятые, и точки, которые определяют содержание норм права и их функциональную направленность, а также качество законодательного текста в целом [3, с. 37].

Н. Сартаева выделила такие задачи проведения правового мониторинга:

1) оценка эффективности действия нормативно-правовых актов;

2) получение информации для комплексного анализа нормативно-правового акта;

3) выработка на основании результатов мониторинга предложений по его совершенствованию;

4) совершенствование правоприменительной практики в деятельности государственных органов;

5) раскрытие социальных причин неэффективности нормативно-правовых актов [15, с. 53].

Таким образом, правовой мониторинг является важным механизмом установления результативности принятия нормативно-правовых актов. Процесс эффективного правового регулирования должен начинаться определением целей, а завершаться их выполнением и достижением соответствующего результата. В зависимости от того, будут ли достигнуты цели правового регулирования, оно будет эффективным или неэффективным [10, с. 54-55].

Совместимость закона со взглядами заинтересованных групп населения и с настроением общественного мнения оказывается еще одним условием его эффективности, поскольку закон проникает в реальный юридический порядок только тогда, когда ему подчиняются заинтересованные лица, а официальные власти его применяют. Безусловно, «эффективность» нормативно-правового акта, факт его эффективного применения, никогда не бывает абсолютной.

Норма бывает неэффективной, потому что общественные отношения, к которым она обращена, подчиняются другим нормам. Такое положение вещей предполагает, что исполнительная власть не применяет данную норму и допускает применение иных норм, что судебная власть не наказывает за нарушение данной нормы и лица, на которых распространяется действие данной нормы, отказываются ей подчиняться. В таких случаях юридическое правило остается мертвой буквой, поскольку оно не принимается всем обществом [2, с. 283].

Согласно ст. 5 Закона Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» перед принятием регуляторного акта должен происходить анализ регуляторного влияния и отслеживание его результативности. При этом следует отметить, что законодатель оперирует понятием «результативность» регуляторного акта, а не «эффективность». Нормативно-правовые акты, которые исследуются во всей массе регуляторных актов, издаваемых центральными органами исполнительной власти Украины – Президентом и Кабинетом Министров Украины. Соответственно к компетенции центральных органов исполнительной власти нормативные акты, которые ими выдаются, делятся на такие виды: указы и распоряжения Президента Украины, постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины. Кроме указанных основных нормативных актов исполнительной власти, правительственные решения могут содержаться также в разного рода программах деятельности, перечнях мероприятий и других нормативных документах, которые обычно утверждаются основными нормативными актами [17, с. 281-282].

Все приведенные правительственные документы относятся к категории подзаконных нормативных актов.

Каждый регуляторный акт должен пройти следующие этапы: разработка проекта, его обнародование, обсуждение, анализ, принятие акта, мониторинг его результативности и окончания действия.

Мониторинг результативности регуляторного акта – мероприятия, направленные на оценку состояния внедрения регуляторного акта и достижения этим актом целей, задекларированных при его принятии. Показатели результативности регуляторного акта – показатели, на основании которых при проведении отслеживания результативности регуляторного акта осуществляется оценка состояния внедрения данного регуляторного акта и достижение им целей, задекларированных при его принятии [11; 12].

Например, предусмотренный законом обязанность Национального банка Украины проводить анализ регуляторного влияния и отслеживания результативности является элементом оценки эффективности регуляторных актов НБУ. Так, указанный закон в ст. 8 определяет, что подготовка анализа регуляторного влияния осуществляется его разработчиком в обнародовании проекта регуляторного акта с целью получения замечаний и предложений. Разработчик проекта регуляторного акта при подготовке анализа влияния должен:

- 1) определить и проанализировать проблему, которую предлагается решить путем государственного регулирования этих отношений, а также оценить важность этой проблемы;
- 2) обосновать, почему определенная проблема не может быть решена с помощью рыночных механизмов и требует государственного регулирования;
- 3) определить цели государственного регулирования;
- 4) определить показатели результативности регуляторного акта;
- 5) определить меры, с помощью которых будет осуществляться мониторинг (отслеживание) результативности регуляторного акта в случае его принятия [10, с. 55-56].

Согласно ст. 10 Закона Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» реализуются действия регуляторного органа по отслеживанию результативности регуляторных актов. Относительно каждого акта последовательно осуществляется базовое, повторное и периодическое отслеживание его



результативности. Для этого могут быть использованы статистические данные и данные научных исследований и социологических опросов. Базовое отслеживание осуществляется до дня вступления в силу регуляторного акта. Повторное – через год со дня вступления в силу. Периодическое – раз в каждые три года, начиная со дня окончания мероприятий по повторному отслеживанию результативности [12].

По вопросу определения критериев оценки реальной эффективности, то согласно указанного закона показатели результативности регуляторного акта – это показатели, на основании которых при проведении отслеживания результативности регуляторного акта осуществляется оценка состояния внедрения данного регуляторного акта и достижение им целей, задекларированных при его принятии. Еще при подготовке анализа регуляторного влияния определяются показатели результативности регуляторного акта.

Вопросы оценки результативности нормативно-правовых актов осложняются еще и тем, что в полном объеме их влияние нельзя оценить на какой-то определенный момент, поскольку результаты его будут известны лишь через определенное время. Поэтому законодательством предусмотрено проведение повторного и периодического мониторинга результативности. Полученные при осуществлении повторного и периодического отслеживания результативности показатели сравниваются со значениями, которые были получены при проведении базового отслеживания [10, с. 56].

Если обобщить критерии, на основе которых НБУ оценивает эффективность собственных регуляторных актов, анализируя опубликованные на официальном сайте НБУ отчеты об отслеживании результативности, то среди них можно выделить такие:

- 1) увеличение количества видов банковских операций, осуществляемых банками до и после принятия регуляторного акта;
- 2) наличие запросов о предоставлении разъяснений по поводу применения требований регуляторных актов;
- 3) наличие отрицательных отзывов при проведении опросов по определению эффективности регуляторного акта [1].

В законодательных актах, регламентирующих государственную регуляторную политику, также отсутствует определение критериев оценки эффективности нормативно-правового обеспечения государственного регулирования хозяйственной деятельности. В Постановлении Кабинета Министров Украины от 11.03.2004 № 308 «Об утверждении методик проведения анализа влияния и отслеживания результативности регуляторного акта» найдем лишь ссылку на необходимость определения показателей эффективности нормативно-правового акта [13].

Проанализировав положения указанного постановления, К. Диковенко пришел к выводу, что в них указано лишь показатели эффективности отдельного нормативно-правового акта, а не критерии эффективности нормативно-правового обеспечения в целом, которые, без сомнения, должны трактоваться гораздо шире [7, с. 100].

По мнению А. Юлдашева, мониторинг не ограничивается фиксацией динамики числовых данных, в рамках мониторинга осуществляется анализ экономических процессов и, в частности, последствий решений и мер, принимаемых государственными органами. Другими словами, задачей мониторинга является исследование связей различных экономико-социальных явлений и процессов («статистика обращений») и выявления факторов, которые влияют на исследуемые явления и процессы (статистика факторов»), что отражается не только в числовой, но и в качественной нечисловой информации.

К функциям мониторинга регуляторных актов относятся:

1) учет регуляторных актов, которые издаются Президентом Украины, Кабинетом Министров Украины и министерствами, ведомствами, и мер, предусматриваемых соответствующими актами, с фиксацией сроков действия правительственных решений, которые содержатся в этих актах, исполнителей решений;

2) сбор от исполнителей информации о реализации регуляторных актов и статистических данных, характеризующих последствия исполнения этих актов;

3) контроль за состоянием выполнения регуляторных актов государственными органами, предприятиями (выполнено/не выполнено) и анализ показателей (индикаторов), характеризующих последствия выполнения (или невыполнения) этих актов;

4) определение и анализ возможных вариантов развития экономических процессов на краткосрочную перспективу вследствие реализации регуляторной политики, мер по экономическим вопросам, анализ вероятности возникновения неблагоприятных и рискованных социально-экономических ситуаций [17, с. 279].

Разработка и практическое внедрение мониторинга предполагает осуществление ряда процедур и этапов:

1) составление перечня регуляторных актов, которые являются объектами мониторинга, и круга исполнителей;

2) определение показателей (индикаторов), характеризующих экономические последствия осуществления регуляторной политики;

3) проектирование и создание базы данных и базы знаний мониторинга регуляторных актов;

4) унификация форм представления в базах данных и знаний информации о выполнении правительственных решений и показателей, характеризующих последствия выполнения (невыполнение) мероприятий и причины невыполнения;

5) создание программного обеспечения взаимодействия базы данных и базы знаний;

6) унификация форм запросов от министерств (ведомств) и разработку Инструктивно-методической регламентации по организации представления министерствами (ведомствами) информации о состоянии и результатах выполнения регуляторных актов и причины их невыполнения;

7) автоматизация системы связи с министерствами (ведомствами) (электронная почта, Интернет и др.);

8) автоматизация анализа состояния выполнения регуляторных актов (выполнено, не выполнено; результат, причина; выводы, предложения и др.);

5) практическая реализация системы мониторинга [18, с. 280].

На основе сформированных рекомендаций Ю. Тихомирова относительно формирования и использования правовой информации для целей мониторинга [17, с. 359-360], можно выделить следующие этапы мониторинга результативности нормативно-правовых актов:

1. Определение индикаторов результативности действия законов и подзаконных актов:

а) показатели позитивной реализации;

б) показатели негативной реализации;

в) показатели бездействия акта.



2. Определение общих и специальных источников информации для оценки результативности действия законов и подзаконных актов:

- а) доклада Верховной Рады о состоянии и развитии законодательства;
- б) доклады о выполнении показателей деятельности правительства Украины и местных органов исполнительной власти;
- в) данные государственной статистики;
- г) информационно-аналитические и другие материалы: МВД, Генеральной прокуратуры, Верховного Суда, Высшего хозяйственного суда Украины, Счетной палаты, контрольно-надзорных органов, научных учреждений, социологических опросов, об итогах рассмотрения жалоб, обращений граждан, СМИ.

3. Объединение каналов правовой и другой информации:

- а) формирование общей базы данных Центра правового мониторинга;
- б) интеграция ведомственных и территориальных информационных систем;
- в) сбор и обобщение оперативной информации о правовых ситуациях;
- г) использование информационно-аналитических материалов комитетов и других структур Верховной Рады Украины.

4. Систематическое обновление информационного массива: международно-правовая информация о положении в сферах действия международных договоров и соглашений и их реализации.

Вывод. Для того чтобы стать частью действительности, право требует эффективного применения, хотя бывают случаи, когда даже тексты законов не используются на практике, но сохраняют свою полезность. Было бы крайне несправедливо утверждать, что безрезультатность текста нормативно-правового акта равнозначна отсутствию текста. В то же время можно заметить, что право способно выполнить свою главную функцию только тогда, когда оно эффективно внедряется в практику.

Для проведения правового мониторинга используются различные виды информации на всех уровнях власти и управления. Однако их содержание и потоки движения не скоординированы, что порождает большие информационные пробелы, так и ненужное дублирование в сборе подобной информации. Решением этой проблемы будет концентрация потоков информации на тех уровнях и в тех пунктах, где нужны более существенные обобщения и оценки результативности нормативно-правовых актов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Банківське законодавство та регуляторна діяльність НБУ: Офіційна сторінка НБУ в мережі Internet [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/B_zakon/index.htm. – Загол. з екрану.
- 2 Бергель Ж.-Л. Общая теория права / Под. общ. ред. В. И. Даниленко / Пер. с фр. – М.: Издательский дом NOTA BENE, 2000. – 576 с.
- 3 Бергель Ж.-Л. Разработка правовых норм / Ж.-Л. Бергель // Очерки методологии законотворчества. – Баден-Баден, 1996. – С. 33-41.
- 4 Васильева Т.А. Как написать закон / Т.А. Васильева. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 148 с.
- 5 Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов. Для начинающих юристов / Е.В. Васьковский. – М.: Юридическое бюро «ГОРОДЕЦ», 1997. – 128 с.

6 Великий тлумачний словник української мови / [Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: Перун, 2003. – 1440 с.

7 Диковенко К.О. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності в Україні / К.О. Диковенко // Юридична наука, 2011. – № 2. – С. 99-105.

8 Лексин В. Оценка воздействия нормативных актов на объекты правового регулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://problemanalysis.ru/mission/result/result_908.html. – Загл. с экрана.

9 Макаренко Л.О. Теоретичні закономірності дії правових приписів: дис. ...канд. юрид.наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Л.О. Макаренко; Наук. керівн. С.В. Бобровник. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2004. – 191 с.

10 Плотнікова М.В. Щодо питання ефективності регуляторних актів Національного банку України / М. В. Плотнікова // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2009. – № 1 (2). – С. 54-57.

11 «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Закон України від 01.07.2010 №2388&VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 37. – Ст. 496.

12 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Закон України від 11.09.2003 №1160-IV // Відомості Верховної Ради України, 2004. – № 9. – Ст. 79.

13 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта»: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 612.

14 Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: дис. ...канд. юрид.наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / О.Я. Рогач; Наук. керівн. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Ужгородський національний університет, 2003. – 209 с.

15 Сартаева Н. Эффективность законов: постановка проблемы / Н. А. Сартаева // Университетські наукові записки, 2007. – № 2 (22). – С. 51-54.

16 Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.

17 Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: Монографія / О.Х. Юлдашев. – К.: МАУП, 2005. – 336 с.

18 Parliament and the Legislative Process (14th Report of Session 2003-04). – London: House of Lords, 2004. – Vol. I – 59 s.

Түйін

Тиімділік, оңтайлылық, дәлділік, негізділік және мақсатқа лайықтылық түсініктерімен тығыз байланысты «нәтижелік» түсінігі ашылды. Қабылданған нормативтік-құқықтық актілер нәтижелер мониторингінің теориялық-құқықтық негіздері айқындалды.

Summary

The article reveals the concept of «effectiveness», which is closely associated with the concepts of efficiency, optimality, accuracy, validity, and feasibility. The theoretical and legal foundations for monitoring the impact of the adoption of regulatory legal acts are disclosed.