

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВСТВА: ТРАДИЦІЇ ТА НОВАЦІЇ

У статті розглянуто поняття оцінки законодавства, підходи до оцінки ефективності застосування норми, оцінки впливу законодавства з точки зору досягнення цілей, поставлених законодавцем при розробці законопроекту. Визначено етапи методичного підходу, рекомендованого для розробки та оцінки нормативного змісту законів. Обґрунтовано необхідність проведення як перспективної, так і ретроспективної оцінок закону. Відповідно до класифікації оцінки законодавства розглянуто критерії, інструменти, методи та технології, які використовуються для оцінки впливу правової норми на суспільні відносини. Наведено приклади сучасних тенденцій та методи оцінки ефективності законодавства у розвинених країнах.

Ключові слова: оцінка законодавства, перспективна і ретроспективна оцінка, критерії оцінки, інструменти і методи оцінки, інституціоналізація оцінки, оцінка регулюючого впливу (RIA).

Мусаєва А. К. Европейский опыт оценки законодательства: традиции и новации.

В статье рассмотрены понятие оценки законодательства, подходы к оценке эффективности применения нормы, оценки влияния законодательства с точки зрения достижения целей, поставленных законодателем при разработке законопроекта. Определены этапы методического подхода, рекомендованного для разработки и оценки нормативного содержания законов. Обоснована необходимость проведения как перспективной, так и ретроспективной оценок закона. Согласно классификации оценки законодательства рассмотрены критерии, инструменты, методы и технологии, которые используются для оценки влияния правовой нормы на общественные отношения. Приведены примеры современных тенденций и методы оценки эффективности законодательства в развитых странах.

Ключевые слова: оценка законодательства, перспективная и ретроспективная оценка, критерии оценки, инструменты и методы оценки, институционализация оценки, оценка регулирующего воздействия (RIA).

Musaieva A. K. European experience of evaluation legislation: traditions and novations.

The article discusses the concept evaluation of legislation, approaches to evaluating the effectiveness of standards, assess the impact of legislation in terms of achieving the goals set by the legislator when drafting the bill. The stages of the methodological approach recommended for the development and evaluation of the normative content of the law. The author substantiates the necessity of as prospective and retrospective evaluations of the law. According to the classification criteria of evaluation considered legislation, tools, methods and technologies that are used to assess the impact of the legal norms on social relations. Gives examples current trends and methods of evaluating the effectiveness of the legislation in the developed countries.

Keywords: evaluation of legislation, retrospective and prospective evaluation, criteria for evaluation, tools and methods for evaluating, institutionalization of evaluation, regulatory impact assessment (RIA).

Оцінка законів – відносно нове явище в Європі. Її зростаюча актуальність пов'язана із змінами у формі законодавства, що прийняло вигляд програм для досягнення певних цілей. За таких обставин одного лише правильного застосування норм недостатньо, необхідно впевнитися у досягненні поставлених цілей фактично. Для цього має бути оцінено вплив правових норм і зроблено висновки з метою їх вдосконалення.

Серед зарубіжних авторів, чий підходи, концепції та доводи вплинули на висвітлення системи методів, принципів, завдань експертної законопроектної діяльності, слід назвати Дж. Бейтса, Д. Дітемана, У. Карпена, Ст. Магнуссона, Л. Мадера та інших. В Україні питання оцінки законодавства є досить актуальним і потребує досліджень щодо визначення методології оцінки правових норм.

Метою цього дослідження є аналіз європейського досвіду оцінки законодавства і визначення методологічного підходу до оцінки правових норм в Україні.

У широкому розумінні оцінка – це використання наукових методів для прогнозу і обчислення впливу норм, особливо вартості законів. Закони повинні бути максимально дієві й

ефективні, відповідати вимозі економічної раціональності [1]. У вузькому розумінні під оцінкою мається на увазі аналіз і визначення впливу законодавства [2].

Оцінка форм законодавства, з одного боку, є важливим і, принаймні в деяких областях, традиційним елементом соціології законодавства. З іншого боку, вона також є суттєвою частиною законодавчої методології. На відміну від підготовки законопроектів вона радше включає матеріальні, змістовні аспекти законодавства, ніж його формальні аспекти, і стосується, в першу чергу, відносин між нормативним змістом і його наслідками в сучасних реаліях.

Оцінка законів може набувати таких форм:

– прогнозу витрат, або перспективної оцінки;
– поточного визначення витрат, спрямованого на оптимізацію впливу в законодавчому процесі;

– контролю витрат за результатами застосування закону, або ретроспективної оцінки.

Також необхідно розділяти ефективність закону, ефективність законодавства та ефективність правової політики – правильності тих соціальних цілей, яких намагаються досягти шляхом прийняття цього закону.

Ефективність необхідно вивчати на досить великому часовому проміжку, відстежувати прямі та непрямі наслідки. Тобто сама проблема оцінки законів, оцінки їх ефективності сьогодні стала надзвичайно складною через зміну самого суспільного життя і тих правових інструментів, що використовуються для його регулювання та впорядкування.

Треба відзначити, що у вивченні ефективності законів використовуються два основні підходи. Найпоширеніший підхід до оцінки ефективності – це порівняння мети та результату дії закону. Другий підхід полягає у вимірюванні реального «зсуву», що стався у суспільному житті до і після прийняття норми закону.

Необхідно розглядати оцінку законів як комплексну наукову задачу, де повинні використовуватися різні засоби і методи, оскільки тільки сума цих методів може дати достовірну картину ефективності норми.

Один з аспектів ефективності, який лежить на поверхні, – економічний. Це питання про те, скільки коштуватиме ця норма державі і чи є в бюджеті необхідні кошти для її реалізації.

Методичний підхід, рекомендований для розробки та оцінки нормативного змісту законів, складається з наступних етапів:

- 1) визначення проблеми, яка буде вирішена законодавчою дією;
- 2) перспективний аналіз;
- 3) визначення або уточнення цілей законодавства;
- 4) експертиза правових інструментів, які можуть використовуватися для вирішення проблеми, і вибір таких інструментів, заснований на результатах перспективної оцінки їх можливого впливу;

- 5) проектування нормативного змісту;

- 6) формальне введення в дію;

- 7) застосування;

- 8) ретроспективна оцінка;

- 9) при необхідності або за можливості – адаптація законодавства відповідно до результатів ретроспективної оцінки.

Відповідно до аналітичної моделі, що лежить в основі законодавчої методології, оцінка повинна проводитися як до (перспективна оцінка), так і після формального введення в дію закону (ретроспективна оцінка).

Перспективна оцінка виконується перед прийняттям формальних законодавчих рішень з метою забезпечення кращого розуміння можливих або потенційних впливів планованого закону. Ретроспективна оцінка проводиться після прийняття закону, в ході його застосування або, в окремих випадках, особливо якщо норми обмежені в часі, безпосередньо до або після завершення періоду дії правових норм. Метою ретроспективної оцінки є визначення того, що відбувається після набрання чинності закону [3], і передбачення реального впливу законодавчих дій.

Така класифікація важлива особливо тому, що критерії, інструменти, методи і технології, які використовуються для оцінки впливу, розрізняються залежно від типу оцінки.

Розглянемо наступні критерії оцінки впливу законодавства: дієвість, ефективність і доцільність [4, с. 74].

Під дієвістю розуміємо ступінь відповідності поведінки цільової групи населення нормативній моделі, тобто стосункам і нормам поведінки, запропонованим законодавцем.

Під ефективністю розуміється ступінь досягнення законом поставленої мети. Ефективність відображається дробом, у чисельнику якого різниця між досягнутою і планованою цілями, а в знаменнику – понесені витрати. Знаменник (понесені витрати) може виявитися більшим, ніж чисельник, у результаті чого ефективність отримує мінусовий вираз. Однак соціально-політичні цінності можуть бути вищими, ніж понесені витрати. Більш того, якщо основна мета запроєктованого закону набуває особливо істотного значення, він може бути прийнятий, незважаючи на те, що спричинить і деякі непереборні негативні наслідки [4, с. 132].

Дієвість – це умова, але не обов'язкова гарантія ефективності законодавства: ефект досягається тільки тоді, коли причинно-наслідкові припущення, які можуть бути покладені в основу вибору інструменту законодавцем, точні. Під доцільністю мається на увазі співвідношення між «витратами» і «перевагами» від законодавчих дій [5]. Таким чином, оцінка доцільності законодавства означає розгляд, з одного боку, витрат на його застосування і, з другого, – ступінь досягнення поставлених цілей, роблячи можливим вибір між різними заходами або оцінку пропорційності різних заходів.

Ці три критерії висувають на перший план деякі аспекти впливу законодавства, які є особливо важливими у процесі законотворення. Вони, звичайно, не вичерпують всі складні причинно-наслідкові відносини, що існують у соціальній дійсності, та розглядають не всі актуальні дії або наслідки окремих законодавчих дій.

В останні три десятиліття оцінка стала досить важливим елементом у законодавчій практиці багатьох країн та пройшла інституціоналізацію [6].

Інституціоналізація оцінки надає деякі переваги: сприяє врахуванню методологічних аспектів і вимог вже на стадії підготовки закону; гарантує доступність необхідних фінансових і кадрових ресурсів; забезпечує оптимальну синхронізацію оцінки з процесом прийняття законодавчого рішення і, таким чином, оптимізує інтеграцію результатів оцінки в цей процес [7].

Проблема вдосконалення законотворчого процесу, підвищення якості законопроектів є пріоритетом у програмах правового співробітництва Ради Європи. Оцінка законодавства представляється невід'ємною частиною методології законодавства. Сучасною тенденцією в оцінці законодавства стало розширювальне розуміння експертами Ради Європи оцінки законодавства як (у тому числі) оцінки ефективності застосування норми, оцінки впливу законодавства з точки зору досягнення цілей, поставлених законодавцем при розробці законопроекту.

Так, у Великобританії проекти первинного законодавства публікуються з додатком пояснювального та фінансового меморандуму. Таким чином, робиться короткий огляд фінансових наслідків прийняття законів з точки зору державних витрат, хоча, як у більшості юрисдикцій, більш детальний аналіз фінансових наслідків для державного і частково для приватного сектора проводиться урядом.

Для розрахунку непрямих фінансових наслідків законодавства у Великобританії використовується «оцінка регулюючого впливу».

Британський уряд визначив оцінку регулюючого впливу як «політичний інструмент оцінки впливу з точки зору витрат, переваг і ризиків будь-яких пропозицій з регулювання, які можуть торкнутися підприємців, благодійних або добровільних організацій» (RIA) [8].

Оцінка регулюючого впливу (RIA) проводиться в три стадії: початкова RIA, часткова RIA (яка повинна бути проведена до публічних консультацій щодо нормативного тексту) і повна RIA.

Початкова RIA – це загальний аналіз, заснований на наявній, легко доступній інформації. На цій та наступних стадіях необхідно розглянути варіанти, що виключають регулювання. На цій стадії британські державні службовці зобов'язані також розпочати розгляд соціального впливу цих варіантів, щоб з'ясувати, чи не призведе той чи інший варіант до несправедливого переносу витрат на плечі окремих найуразливіших груп населення або до створення нової уразливої групи.

Часткова RIA включає розробку кожного з варіантів, регулювання та нерегулювання, щодо їх ризиків, переваг, витрат і виконання. На цій стадії розробник повинен попрацювати з контрольним списком, що включає такі області, як сталий розвиток, оцінка впливу на навколишнє середовище, оцінка дотримання рівноправності (наприклад, щодо статі, раси, віку, дієздатності), оцінка впливу на здоров'я, включаючи здоров'я і безпеку на виробництві. Найчастіше оцінка переваг виявляється незадовільною, оскільки передбачається, що переважний варіант несе найбільші вигоди. Визначення витрат включає розробку припущень і пропозицій щодо кожної групи, на яку виявляється вплив.

Повна RIA є більш ретельно аргументованим і формалізованим документом, який надається відповідному міністру з чіткими рекомендаціями щодо дій. Якщо рекомендації схвалені, документ

підписується міністром і публікується. Структура документа: визначення мети; оцінка ризиків; порівняння переваг і витрат для кожного варіанта; підведення підсумків – хто або який сектор понесе ці витрати і отримає переваги, а також повинні бути порушені будь-які питання рівності або справедливості, які можуть виникнути; визначення впливу на дрібні фірми і розробка заходів щодо створення можливостей для дотримання нових правил малим бізнесом; вироблення механізмів забезпечення дотримання пропонованих правил; пояснення яким чином запропоновані заходи впишуться в систему існуючих правил; представлення звіту про результати консультації, про реакцію на пропоновану міру і пропозиції по наступним змістовним змінам в RIA; виклад механізму контролю.

Усі стадії процесу RIA повністю інтегровані в рамках структури державного управління, через Кабінет Міністрів і підрозділи RIA в окремих урядових департаментах.

У Німеччині застосовуються всі сучасні методи оцінки, включаючи контрольні списки, симуляції (випробування), тести та експериментальне законодавство.

Німецький федеральний уряд у грудні 1984 року опублікував рішення, відповідно до якого федеральне законодавство має бути вивчено урядовими департаментами з метою підтвердження його необхідності, ефективності та всебічного характеру [9].

На цей час німецькі законодавці прагнуть удосконалити процес ретроспективної оцінки законів для отримання достовірної інформації за «системою зворотного зв'язку» щодо забезпечення законом досягнення запланованих ним цілей, існування негативних побічних дій закону і добровільності дотримання закону його «адресатами». А також шукають шляхи забезпечення дотримання закону й оцінки вартості подібних заходів.

Необхідність проведення перспективної оцінки передбачено і в Швейцарії статтею 43 Федерального закону про відносини між Радами [10]. Цією статтею вказується, яку інформацію уряд повинен надавати у своїх доповідях, які супроводжують законопроекти, що подаються на розгляд до парламенту. З-поміж іншого, уряд має надати інформацію про механізм дії закону і перспективну оцінку закону.

Для кожного проекту закону, представленого на розгляд у Федеральні збори, Федеральна рада роз'яснює його співвідношення з політичною програмою уряду і фінансовим планом. Федеральна рада надає інформацію про основні точки зору з даного питання й альтернативні шляхи рішення, які були відхилені на попередній стадії законодавчого процесу.

У спеціальній главі пояснювальної доповіді Федеральна рада розглядає питання про конституційність закону і, ґрунтуючись на підзаконних актах Федеральних зборів і федеральних постановках, вирішує питання про правовий базис законопроекту. Він забезпечує залучення до роботи над законопроектом кадрів, компетентних у даній області.

Крім того, Федеральна рада приймає рішення про механізм дії пропонованих федеральних законів і постанов. Зокрема, доповідає про експертизу практичних процедур з виконання законопроекту в рамках попередньої законодавчої процедури, про те, хто є відповідальним за виконання закону, чи враховано позицію органів, відповідальних за його втілення, вартість виконання цього закону і як була зроблена оцінка таких витрат.

У примітці та звітах Федеральна рада наводить таку інформацію:

– фінансові наслідки у разі введення нових правил і заходів, зокрема джерела витрат та їх вплив на планування фінансування;

– витрати кантонів і общин;

– наслідки для економіки;

– співвідношення корисності пропонованих правил, заходів і витрат на їх введення;

– для проектів законів про фінансову допомогу і компенсації – їх відповідність принципам, які застосовуються до нормативних актів (глава 2 Федерального закону про субсидії від 5 жовтня 1990 року);

– для технічних інструкцій – відповідність юридичним принципам (статті 4–6 Федерального закону від 6 жовтня 1995 р.) у питанні технічних бар'єрів у торгівлі [11].

У Швеції перед унесенням пропозиції про прийняття нового закону або перегляд чинного спеціальний комітет повинен оцінити фінансові витрати, показати джерела фінансування. З моменту прийняття закону можуть бути проведені дослідження, спрямовані на виявлення його ефективності. Такі дослідження проводяться, в першу чергу, відповідним міністерством чи міністерствами. Ретроспективна оцінка може бути довірена існуючому органу або спеціальному комітету. Органи, уповноважені контролювати виконання закону, зрозуміло, зобов'язані доповідати про те, як працює закон, і виступати з пропозиціями щодо його вдосконалення.

Оцінка законодавства є обов'язковим елементом будь-якого методичного, раціонального підходу до законотворчості. На сьогоднішній день практика багатьох країн показує позитивні результати від оцінки законопроектів. Разом з тим, оцінка не замінює політичних рішень, але завдяки їй процес прийняття цих рішень може бути значно вдосконалений.

Список використаних джерел:

1. Карпен У. Необходимость оценки роли законодательства в обеспечении фундаментальных прав человека / У. Карпен // Оценка законодательства. – М. – 2002. – С. 7–12.
2. Мадер Л. Европейский опыт оценки законов – от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на эмпирические доказательства / Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства ; под ред. С. В. Кабышева, Г. В. Минха, О. В. Афанасьевой. – М., 2007. – С. 132–151.
3. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов / Л. Мадер // Оценка законов и эффективность их принятия. – [2 изд., перераб. и доп.]. – М., 2005. – С. 25.
4. Эффективность законодательства в экономической сфере : научно-практическое исследование / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 384 с.
5. Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2009. – № 4. – С. 5.
6. Вольман Х. Оценивание в рамках реформы государственного управления / Х. Вольман // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2008. – № 12. – С. 12.
7. Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона / В. Б. Исаков // Оценка законов и эффективность их принятия. – [2 изд., перераб. и доп.]. – М., 2005. – С. 15–16.
8. Бейтс Дж. Британский опыт / Дж. Бейтс // Оценка законов и эффективность их принятия. – [2 изд., перераб. и доп.]. – М., 2005. – С. 124.
9. Компасов И. Оценка регулирующего воздействия в Германии / И. Компасов // Сборник материалов: Оценивание программ и политик: методология и применение [вып. II] / Под ред. Д. Б. Цыганкова. – М., 2007. – С. 170–177.
10. Крючкова П. В. Улучшение законодательного регулирования экономической деятельности: европейский опыт и перспективы для России / П. В. Крючкова. – М. : Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП), 2005. – 83 с.
11. Магнуссон С. Шведский опыт [Электронный ресурс] / С. Магнуссон // Материалы международного семинара: Оценка законов и эффективности их принятия. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#16>.

** Мусаєва Айше Кязімівна - кандидат економічних наук, старший консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*