

Арзамасов Юрий Геннадьевич

доктор юридических наук, профессор
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана
arzam.ruk@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ ЗАКОНОВ В УСЛОВИЯХ КОНВЕРГЕНЦИИ

В статье рассмотрено понятие правовой конвергенции, приведены примеры ее проявления, выявлены факторы актуализации правовой конвергенции в современных условиях. Подробно рассмотрены процессы правовой конвергенции, связанные с правовой оценкой законов и их проектов. Автор отмечает, что в каждой отдельной стране, несмотря на процессы конвергенции, оценка законов имеет свои особенности. Проанализированы наиболее типичные способы оценки законов как в России (правовой мониторинг, антикоррупционный мониторинг), так и за рубежом (экспериментальные законы, оценка результатов законотворчества, оценка регулирующего воздействия). Обозначен круг необходимых мер, направленных на создание системы правового мониторинга в России. Автор считает, что правовая политика государства должна быть реальной, что следует не декларировать, а реально осуществлять курс на создание системы правового мониторинга, для чего необходимо создать не просто федеральный Центр правового мониторинга, а полноценный институт. Для того чтобы правовой мониторинг проводился на всех стадиях механизма правового регулирования, нужно осуществлять мониторинг официальных интерпретационных актов. В свою очередь для этого необходимо совершенствование инструментального аппарата правового мониторинга для выявления неконституционных нормативных правовых актов, предотвращения противоправных проявлений, коррупции.

Ключевые слова: конвергенция, правовая конвергенция, оценка законов, правовой мониторинг, антикоррупционный мониторинг, система правового мониторинга, экспериментальные законы, оценка регулирующего воздействия.

Процессы глобализации в настоящее время распространяют свое влияние не только на экономику, науку, культуру, но и на право.

Однако изначально данный термин в России стал применяться в сфере политики. Так, например, представитель гуманитарного направления конвергенции академик А.Д. Сахаров понимал под конвергенцией сближение двух политических систем – социалистической и капиталистической, связанное с заимствованием положительных институтов. Примечательно, что в заключение своей статьи «Конвергенция, мирное сосуществование» А.Д. Сахаров подчеркивал, что «... Конвергенция – реально происходящий исторический процесс сближения капиталистической и социалистической мировых систем, осуществляющийся в результате встречных плюралистических изменений в экономической, политической, социальной и идеологической сферах» [5].

В процесс конвергенции попадает и право, как регулятор с мощным социальным потенциалом и инструментариумом, которое не может оставаться вне других процессов в социуме (экономических, политических, информационных и т.д.).

В современных реалиях вопрос о правовой конвергенции не мог не найти свое отражение в юридической науке. Так, например, О.Д. Третьякова в своем исследовании определила юридическую конвергенцию как «процесс взаимодействия элементов внутри системы права и иных регуляторов отношений в обществе, а также правовых систем различных государств, характеризующийся сближением, увеличением количества связей между элементами сближающихся объектов и определенной степенью согласованности воздействия этих элементов на общественные отношения» [6, с. 8].

Актуализация правовой конвергенции в России в настоящее время обусловлена разными факторами. Большое значение здесь играют, конечно, экономические отношения, связанные с экономической интеграцией различных стран, с нахождением необходимых целесообразных путей, в том числе и правовых, и обусловленных правом, для преодоления «падения» рубля, инфляции, экономического кризиса. Определенная конвергенция наблюдается сейчас в сфере принятия управленческих решений посредством современных регуляторов в форме международных и внутригосударственных договоров, а также в использовании модельных законов.

Процессы правовой конвергенции проявляются и в унификации применяемых юридических конструкций федеральных законов. Так, например, в России все чаще применяются юридические конструкции федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, составленных четко по американскому образцу, структура которых начинается с перечня используемых в законе понятий. Ярким примером здесь может служить Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для уяснения смысла таких актов субъекту правовых отношений необходимо сначала разобраться с содержанием целого ряда используемых в законе понятий. Удобно ли это правоприменителю, или нет? Покажет время!

С другой стороны, мы видим, что в континентальной Европе широкое распространение имеют кодексы, написанные пандектным способом, который предполагает, что юридическая конструкция кодекса состоит из взаимосвязанных двух частей – общей и особенной. Что касается типов юридиче-

ской деятельности, то здесь всегда была большая разница в работе высших судебных инстанций стран, входящих в романо-германскую и англосаксонскую правовую семью. Но и здесь мы видим «следы» конвергенции, например, введение суда присяжных в России и в других странах.

Политологи считают, что конвергенция затронула Россию и другие страны, бывшие республики СССР, главным образом в 90-е гг. прошлого столетия. Однако, как справедливо указал в своем монографическом исследовании В.Д. Зорькин, «западный» и «восточный» блоки прошедшей bipolarной эпохи в своей конкуренции очень многому учились друг у друга, в том числе в сфере генеральных ценностей» [2, с. 115].

Актуальность проблемы заключается и в технологиях, применяемых к оценке законов. Данные проблемы явились предметом серьезного обсуждения на Международном семинаре «Оценка законов и эффективности их принятия», организованном и проведенном Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2002 года в г. Рязани. Этот форум проходил под реализацией концепта приоритета прав и свобод человека и гражданина. Профессор из Швейцарии Л. Мадер в своем выступлении на этом семинаре предложил понимать под оценкой законов анализ и определение влияния законодательства [4, с. 32].

Сегодня в каждой отдельной стране оценка законов имеет свои характерные особенности и даже свое название. К примеру, в Туркменистане она называется «оценка результатов законотворчества», под которой там понимают «анализ результатов создания (изменения, отмены) нормативных правовых актов, имеющий целью точное установление характера последствий, произведенных изменений законодательства для системы общественных отношений» [7, с. 99].

Конвергенция национальных правовых систем выступает серьезным прогрессивным фактором. Она проявилась в таком утверждении в законодательстве приоритета права человека, как соответствие стандартам Совета Европы. Во многих странах Европы, в том числе и в России была проведена определенная работа по приведению отечественного законодательства к европейским стандартам, были созданы определенные структуры, которые проверяли нормативные правовые акты и их проекты на соответствие стандартам Совета Европы и Европейского Союза [3, с. 95–100].

Несмотря на то, что форум, который состоялся в г. Рязани, был посвящен именно оценке закона, сам термин «оценка законов» редко использовался российской научной общественностью. Ученые в своих исследованиях освещали данную проблему, рассматривая ее через призму своих концепций. Так, например, отстаивая идеи о создании системы правового мониторинга, Я.Е. Наконечный пред-

ложил понятие мониторинговой оценки, понимая под последней «анализ и определение состояния и влияния нормативных актов и иных правовых средств на общественные отношения» [1, с. 130].

Между тем, как показывает практика, оценка законов может осуществляться по-разному. Что касается зарубежных правовых систем, то в **странах континентальной Европы оценка законов рассматривается как один из основных методологических способов оптимизации как** национального так и европейского законодательства.

Причем в Европе имеют место такие способы осуществления оценки законов, которые практически не применяются на федеральном уровне в России. Ярким примером являются экспериментальные законы. Они вводятся в действие временно для выявления правильности целей и задач, поставленных законодателем, также данный метод способствует важной оценке законов с точки зрения их проверки на практике.

Есть свой положительный опыт оценки законов и у России. Сегодня особую роль в совершенствовании законодательства, да и действия всего механизма правового регулирования играет **правовой мониторинг**.

В монографии «Мониторинг в правотворчестве: теория и методология» было предложено следующее понятие: «Мониторинг нормативных актов – это научно и методологически обоснованная система комплексной оценки содержания и формы нормативных актов, осуществляемая на плановой основе посредством получения различных видов информации, наблюдения, анализа, контроля и прогноза, выполняемых с целью создания качественной и эффективной системы нормативных актов» [1, с. 23].

Отечественными учеными накоплен богатый опыт как теоретических, так и эмпирических знаний в области правового мониторинга. Более того, отечественные научные разработки уже с успехом внедрены в механизм правового регулирования Республики Беларусь, Казахстана. Например, в Республике Беларусь действует Национальный центр законодательства и правовых исследований.

Здесь следует заметить, что терминологически правовой мониторинг – это достижение наших отечественных ученых, чем мы можем гордиться. Несмотря на то, что о термине «правой мониторинг» на Западе стало известно только в 2009 году, когда перевод доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2008 г. был привезен в библиотеку Конгресса США, там широко использовались термины «оценка законов», «оценка регуляторного воздействия». Причем особой разницы в использовании этих терминов не наблюдается.

Одним из первых в Европе проблемы повышения качества законодательства с помощью специ-

альных технологий поднял на все том же Международном семинаре «Оценка законов и эффективности их принятия» Люциус Мадер. Очевидно, что отечественные и зарубежные ученые шли в одном направлении, но разными путями, хотя сходятся они, несомненно, на едином правовом поле.

Что касается идеи о создании теоретической и методологической основы правового мониторинга, то она была взята на вооружение Г.Э. Бурбулисом, который в 2002 г. возглавил в Совете Федерации Федерального Собрания Комиссию Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Советом Федерации. Сотрудники Аппарата и Экспертного совета данной комиссии стали разрабатывать в основном теоретические проблемы правового мониторинга, которые отражались в коллективном труде Совета Федерации – в ежегодных докладах «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Данные доклады озвучивались на ежегодных конференциях, посвященных правовому мониторингу. Более того, при непосредственном содействии Совета Федерации было создано около 20 региональных Центров правового мониторинга. Во многих субъектах Федерации по аналогии с Советом Федерации стали готовить аналитические доклады о состоянии законодательства. В дальнейшем на базе Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Советом Федерации был создан Центр мониторинга права при Совете Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» изменил подходы к законотворческому процессу, поскольку был установлен единый правовой механизм, позволяющий осуществлять мониторинг правоприменения и использовать его результаты в законотворческой деятельности, а также правоприменительными органами. В соответствии с Указом, на Минюст России были возложены функции по координации и методическому обеспечению деятельности по мониторингу правоприменения. В целях реализации норм этого Указа Правительством Российской Федерации принято постановление от 19 августа 2011 г. № 694, которым утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения, и распоряжение от 19 августа 2011 г. № 1471-р, которым утверждены планы мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 и на 2012 годы.

Сегодня ситуация с созданием системы правового мониторинга следующая. Более чем в 40 субъектах Российской Федерации приняты акты, определяющие организационные основы проведения мониторинга правоприменения, определены цели и задачи мониторинга правоприменения, порядок сбора информации и сроки ее представления, а также орган, ответственный за обобщение его результатов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 было подготовлено два Доклада о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 и 2012 гг. Последний документ отражал основные результаты мониторинга правоприменения по вопросам реформирования полиции, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, в сфере оборота наркотических средств и т.д. Однако конструктивной критики существующих в законодательстве проблем в данном докладе по сравнению с докладами Совета Федерации Федерального Собрания «О состоянии законодательства в Российской Федерации» было мало.

Примерно 45 процентов федеральных органов исполнительной власти и более 70 процентов органов государственной власти субъектов Российской Федерации приняли правовые акты, обеспечивающие проведение мониторинга правоприменения на постоянной и плановой основе. В мониторинге правоприменения активно участвуют институты гражданского общества. Для получения информации о правоприменении и обсуждения результатов мониторинга правоприменения создаются экспертные советы и иные научно-консультативные, совещательные органы, заключены соглашения о взаимодействии в сфере мониторинга правоприменения, проводятся социологические опросы респондентов, научно-исследовательские работы. Следует заметить, что данная тенденция характерна для многих европейских стран, что фактически развивчивает теорию несинхронности правового развития современных государств.

Несмотря на национальные особенности правовых систем стран Европы и Азии и определенные успехи в применении в отдельных европейских странах таких важных инструментов в нормотворческом процессе как оценка регулирующего воздействия и антикоррупционная экспертиза, практически во всех странах существует одна и та же проблема – это создание действенной системы правового мониторинга.

Однако самым важным условием для создания системы правового мониторинга, по нашему мнению, является применение комплексного подхода для решения данной проблемы, который заключается не только в использовании всего набора инструментов правового мониторинга, но и в консолидации политических, организационных, экономических, методических, образовательных и, конечно, правовых мер.

Какие меры следует принять для создания системы правового мониторинга в России?

1. Правовая политика государства должна быть реальной. От дискуссий следует уже переходить к делу. Планы мониторинга правоприме-

нения должны приниматься не на год, а хотя бы на три года. Следует не декларировать, а реально осуществлять курс на создание системы правового мониторинга, поскольку точечный мониторинг, который проводит сейчас Минюст России, не дает полную реальную картину о качестве законов и их реализации на практике.

2. Для этих целей **необходимо создать** не просто федеральный Центр правового мониторинга, а **полноценный институт**. При этом он может быть создан как при Федеральном Собрании Российской Федерации, так и при Минюсте России. Ни один из действующих юридических НИИ в настоящее время не способен полноценно осуществлять правовой мониторинг. **Центр должен готовить себе и регионам кадры для осуществления правового мониторинга**. Здесь не лишним будет обращение к положительному педагогическому опыту. Так, например, в НИУ «Высшая школа экономики» тема «Правовой мониторинг» присутствует в авторских курсах «Правовая аналитика» (читает профессор В.Б. Исаков) и «Нормография: теория и методология нормотворчества» (читает профессор Ю.Г. Арзамасов). Данная тема включена практически во все программы курса по информационному праву.

Между тем, правовой мониторинг – это явление многообразное, имеющее как теоретическую составляющую, так и методологическую, которая зависит от видовой специфики правового мониторинга и его разнообразного инструментария. Поэтому, систематизировав знания о правовом мониторинге, следует разрабатывать специальные учебные курсы, посвященные этому явлению.

3. Для того чтобы правовой мониторинг проводился на всех стадиях механизма правового регулирования нужно осуществлять мониторинг официальных интерпретационных актов. Необходимо проводить мониторинг не только практики правоприменения, на что свои усилия сейчас направил Минюст России, но и всех видов правовых актов, не исключая подзаконные акты (особо это касается актов органов местного самоуправления, качество которых далеко еще от идеала) и официальные интерпретационные акты.

4. В этой связи необходимо сказать и о **совершенствовании инструментального аппарата правового мониторинга** для выявления неконституционных нормативных правовых актов, предотвращения противоправных проявлений, коррупции. Это обусловлено тем, что в действующих методиках проведения мониторинга еще существуют неясности, противоречия и другие недостатки. Так, например, разработчики Постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» среди коррупциогенных факторов указали «определение компетенции по

формуле “вправе”», «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий». А ведь практически во всех учебниках по теории государства и права указывается, что управомочивающие нормы закрепляют определенные права, и, естественно, в них может быть использован термин «вправе».

5. **Создание современной системы правового мониторинга в России невозможно без изучения положительного зарубежного опыта.**

В современной России, как и во многих западных странах, важная роль сейчас отводится **оценке регулирующего воздействия**.

Значительную лепту в разработку концепции оценки регулирующего воздействия (ОРВ) внес немецкий ученый, профессор Гамбургского университета Германии Ульрих Карпен. В своем докладе, прочитанном на 10-м конгрессе Международной ассоциации законодательства (International Association of Legislation) в работе которого приняли участие ведущие представители юридической науки и практики из Анголы, Боливии, Великобритании, Венгрии, Германии, Италии, Китая, Кубы, Литвы, Нидерландов, Португалии, Польши, России, Франции, Швейцарии, Швеции, Южной Кореи, Ульрих Карпен отмечал, что оценка регулирующего воздействия должна включать анализ и прогнозирование как ожидаемых, так и побочных эффектов, учитывать гендерные аспекты, эффекты от доходов и расходов из бюджета предприятий, а также последствия де бюрократизации [8, с. 269].

Сегодня как никогда мы наблюдаем институализацию ОРВ в России. Между тем полноценно ОРВ проводится только в Минэкономразвитии, там этот институт регламентировался нормами приказа Минэкономразвития России от 31.08.2010. № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия». Минэкономразвития России в соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, только в сентябре 2014 г. было подготовлено 102 заключения об оценке регулирующего воздействия. При этом треть из этого числа – с отрицательными оценками. На втором месте по подготовке заключений за указанный период находится Минфин России, которое подготовило 18 заключений. Минтранс России подготовил 10 заключений.

Что касается отечественной науки, то российские ученые еще не сказали своего слова в этом направлении. Успешно занимается исследовани-

ем ОРВ Центр ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ. В этом году его директор Д.Б. Цыганков был включен в состав Консультативного комитета по вопросам предпринимательства при Коллегии Евразийской экономической комиссии, что также подтверждает факт не только правоприменительной конвергенции, но научной и аналитической.

Институализацию ОРВ в России мы наблюдаем и на региональном уровне. Так, например, в 80 субъектах Федерации уже определен уполномоченный орган по проведению ОРВ. В 75 регионах нормативно закрепили порядок проведения ОРВ. В субъектах активно создаются управления оценки регулирующего воздействия.

Современные аналитики должны давать ответы на такие вопросы: какие могут быть положительные и отрицательные последствия правового регулирования? Какие коррупциогенные факторы могут проявиться и почему? Как этого избежать? Возможно ли альтернативное урегулирование вопроса?

Таким образом, мы можем констатировать, что оптимизация российского законодательства всецело связана с современной оценкой законов. В целях дальнейшей правовой конвергенции, связанной с определением наиболее оптимальных технологий оценки законов, необходимо под эгидой International Association of Legislation провести методологический семинар, на котором на основе имеющегося положительного правового опыта и современных научных работ, а также успешно апробированных в отдельных странах и регионах методик разработать примерные методики оценки

законов для всех цивилизованных стран. Ограничиваться здесь только европейскими государствами, конечно же, нельзя.

Библиографический список

1. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. – М.: МГУ, 2009. – 196 с.
2. Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. – М.: Норма, 2013. – 496 с.
3. Ивлиев Г.П. На повестке дня – система учета решений Совета Европы и Европейского Суда в законодательном процессе // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2006. – № 8. – С. 95–100.
4. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов // Оценка законов и эффективность их принятия. Материалы между. Семинара, 16–17 дек. 2002 г., г. Рязань. – М.: Изд. Гос. Думы, 2003. – 152 с.
5. Сахаров А.Д. Избранные работы. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.sakharov-archive.ru/Refer2.htm (дата обращения 05.09.2014)
6. Третьякова О.Д. Юридическая конвергенция: автореф. дис. докт. ... юрид. наук. – Владимир, 2012. – 42 с.
7. Чухвичев Д.В., Аширов Б.С. Законодательная техника. Учебное пособие. – Ашхабад: Центр ОБСЭ в Ашхабаде, 2011. – 316 с.
8. Ulrich Karpen, in: Regulatory Reforms – Implementation and Compliance: Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, June 28th – 29th, 2012 / Ed. by С.В. Кабышев, L. Mader. Vol. 17. Baden-Baden: Nomos, 2014.