

*Кибак И. А., кандидат психологических наук, доцент,
доцент кафедры психологии и педагогики
Академии МВД Республики Беларусь (г. Минск)*

УЧАСТИЕ СОЦИОЛОГА В ПРОВЕДЕНИИ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТА (ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА С УЧАСТИЕМ СОЦИОЛОГА)

Разкрывається участь соціолога у науково-практичній незалежній експертизи законопроекту . Позначені основні заходи проведені соціологом при проведенні експертизи : форми планованої (проведеної) експертизи законопроекту за різними підставами ; принципи незалежної експертизи законопроекту ; виділення технологічних операцій у процесі експертизи окремого законопроекту ; експерт в процесі проведення дослідження проекту закону повинен вирішити основні завдання ; дотримання універсальних принципів у законотворчій діяльності , що відображають найбільш важливі, сутнісні, закономірні риси права сучасної правової держави; врахований спеціальних і психологічних принципів при підготовці законопроекту . Пропонується проведення законодавчого експерименту , коли результати власне дослідницької роботи не дають достатньо чітких уявлень про те, яким повинен бути майбутній закон.

Ключові слова: соціолог, експертиза, громадську думку, парламент, законопроект, участь, депутат.

Раскрывается участие социолога в научно-практической независимой экспертизе законопроекта. Обозначены основные мероприятия проводимые социологом при проведении экспертизы: формы планируемой (проведенной) экспертизы законопроекта по различным основаниям; принципы независимой экспертизы законопроекта; выделение технологических операций в процессе экспертизы отдельного законопроекта; эксперт в процессе проведения исследования проекта закона должен решить основные задачи; соблюдение универсальных принципов в законотворческой деятельности, отражающие наиболее важные, сущностные, закономерные черты права современного правового государства; учтенность специальных и психологических принципов при подготовке законопроекта. Предлагается проведение законодательного эксперимента, когда результаты собственно исследовательской работы не дают достаточно четких представлений о том, каким должен быть будущий закон.

Ключевые слова: социолог, экспертиза, общественное мнение, парламент, законопроект, участие, депутат.

Становление и развитие новой системы законодательства в Республике Беларусь предъявляют особые требования к качеству и эффективности законодательства. Обеспечение надлежащего качества принимаемых законов и всей системы законодательства в существенной степени зависит от проведения всесторонних экспертиз законопроекта. Под экспертизой законопроекта понимается исследование его различных качественных аспектов (правовых, языковых, социальных, психологических, финансово-экономических и иных), требующее специальных познаний, с последующим представлением мотивированного заключения о его допустимости, выраженное в принятии закона или отклонении законопроекта. От экспертизы необходимо отличать и представление отзывов, рецензий на законопроект заинтересованными организациями.

Проект закона, внесенный в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей), подлежит независимой научной экспертизе принимаемых законодателем законопроектов, правовых решений. Здесь необходимо обосновать целесообразность юридико-социологической экспертизы, задачи которой в общем виде состоят в оценке социально-правовой обоснованности предлагаемых правовых норм и прогнозировании социально-правовых последствий их действия. При анализе результатов работы по социологическому обеспечению подготовки законопроекта эксперты должны оценить степень достоверности эмпирических данных и корректность их теоретической интерпретации. Так, А.И. Овчинников считает, что «чем больше инноваций и нововведений в законе, тем больше необходимости в его экспериментальной проверке» [2, с. 180].

Заключительный этап законопроектной деятельности носит комплексный характер, поскольку предполагает экспертизу, апробацию и обсуждение разработанного законопроекта. Многогранность данного этапа обуславливает ее весьма емкий правовой формат, основными элементами которого, на наш взгляд, должно быть правовое закрепление: обязанности проведения комплексной экспертизы законопроекта; использования компьютерных технологий при экспертной оценке качества законопроектов; сфер жизнедеятельности общества, по которым обязательно проведение апробации законопроекта; механизмов апробации; сфер жизнедеятельности общества, по которым обязательно всенародное обсуждение законопроекта; механизмов анализа, обобщения и учета замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения; сроков обсуждения.

На страницах юридической научной литературы встречаются предложения о проведении различного вида экспертиз: политической, организационной, правоприменительной, экономико-финансовой, правоохранительной, исторической, демографической, гендерной и др. Выводы экспертиз должны иметь форму комплексного заключения.

По мнению В.М. Сырых, для научно обоснованного и полного анализа качества проектов законов целесообразно применять автоматизированную систему оценки качества проектов, основанную на применении современной компьютерной техники и технологии [1, с. 159]. На наш взгляд, необходимо нормативно закрепить обязательность использования компьютерных технологий, так как это позволит проводить более тщательный и всесторонний экспертный анализ.

Отсюда следует, что парламентскому социологу, необходимо осуществить ряд основных мероприятий при проведении экспертизы:

Планируемые (проведенные) виды экспертизы по проекту закона, различаемые по стоящим перед экспертами задач: юридическая; криминологическая; лингвистическая; финансовая (полное, урезано, пересмотрено); социальная; логическая; экономическая; экологическая;

психологическая; научно-техническая; политическая; антикоррупционная (будущий закон должен пройти тщательную проверку на антикоррупционность) и иная специализированная экспертиза; комплексная экспертиза (сочетает все или некоторые из перечисленных видов экспертизы).

Формы планируемой (проведенной) экспертизы законопроекта по различным основаниям: обязательная экспертиза; факультативная; предпарламентская; парламентская; императивная; рекомендательная; официальная и неофициальная; государственная; частная (независимая).

Принципы независимой экспертизы законопроекта:

соблюдение законности экспертных процедур;

- презумпция потенциальной психологической опасности законопроекта;
- комплексность оценки воздействия правовых норм на личность и его последствий на законопроект;
- обязательность проведения психологической экспертизы законопроекта;
- обязательность учета требований психологической безопасности;
- достоверность, полнота и свободный доступ экспертов к информации;
- независимость экспертов при осуществлении ими своих полномочий;
- гласность, участие общественных организаций, учет общественного мнения;
- соответствие психолого-правовых методов и выводов эксперта современному уровню научного и технического знания;
- компетентность и независимость экспертов-психологов;
- научная обоснованность, объективность и законность заключений;
- ответственность экспертов за полноту и объективность анализа законопроекта и обоснованность заключения по результатам психологической экспертизы законопроекта.

Выделение технологических операций в процессе экспертизы отдельного законопроекта:

- выбор целей при анализе социального заказа и разработка концепции проекта закона, формирование его названия, детальное описание предмета и сферы действия проекта закона;

Соціально-правові питання

- сравнительно-правовые исследования существующего опыта регулирования предмета проекта закона; выявление пробелов, противоречий, интересных прецедентов и методов разрешения юридических проблем, дублирований, устаревших и актуальных предписаний по предмету проекта, актов правоприменения, мнения общественности и ученых;
- контроль научной обоснованности проекта закона путем исследования и прогнозирования экономических, социальных, политических и иных аспектов состояния и развития проекта закона;
- постатейный контроль проекта закона на предмет соблюдения компетенции субъектом права законодательной инициативы, определение перечня субъектов для согласования проекта закона;
- контроль полноты регулирования предмета проекта закона, отсутствие в правовом регулировании пробелов и упущений;
- контроль внутренней целостности, непротиворечивости, согласованности и логичности текста проекта закона;
- постатейный контроль проекта закона конкретности и наличия механизма реализации предписания (права и обязанности субъектов, точное описание правовой ситуации, меры ответственности за нарушение нормы и юридические санкции) и его практической исполнимости; контроль соразмерности санкций тяжести правонарушения;
- выявление формально действующих норм законодательства в рамках компетенции субъекта правотворчества по предмету проекта закона; формирование перечней НПА и их частей, подлежащих признанию утратившими силу в связи с их поглощением или противоречием проекту, либо утратой актуальности; контроль целостности и прогноз последствий для правовой системы изъятия актов или их частей, которые планируется признать утратившему силу; оценка возможности включения актуальных предписаний частично отменяемого акта в проекте;
- проведение юридической, научной и специальных экспертиз на предмет соответствия законопроекта научным и иным специальным критериям соответствующей отрасли (подотрасли) права;
- выявление формально действующих НПА по предмету проекта закона, не входящих в область компетенции субъекта правотворчества; контроль наличия в проекте поручений иным субъектом правотворчества о приведении актов их компетенции в соответствии со вступившим в силу НПА; формирование перечней НПА (и их частей) по предмету проекта, не входящих в область компетенции субъекта правотворчества и подлежащих признанию утратившими силу в связи с отменой исполняемых НПА;
- привлечение в необходимых случаях к экспертизе законопроектов зарубежных специалистов и международных организаций (МОТ, Комиссия ООН по правам человека, Международный валютный фонд и др.), что дает возможность более полно учесть зарубежный опыт, новые тенденции в развитии соответствующего законодательства;
- контроль сохранения безличности и официально-делового стиля текста проекта закона; лингвостилистическая экспертиза; контроль ясности, осмысленности и доступности языка НПА его адресатам, точности и единообразности юридической формы формулировок, выражений и терминов; контроль наличия дефиниций и корректности употребления терминов, применяемых в смысле более узком или ином, чем общепринято; контроль общепринятости и нормативной обеспеченности используемых в проекте сокращений;
- контроль разрешенности и содержательности регулятивных ссылок проекта закона; анализ последствий для целостности проекта отмены НПА равной или большей юридической силы, на которые установлены регулятивные ссылки;
- контроль дублирования, конкретности и содержательности отсылок проекта закона;
- контроль юридической соподчиненности элементов и исчерпывающего характера регулирующих перечней;
- контроль текстуального характера отмены, изменения и дополнения частей иных НПА;
- контроль приемлемости поправок к проекту закона принятому тексту закона и всем ранее принятым поправкам.

Соціально-правові питання

Експерт в процесі проведення дослідження проекту закону повинен вирішити наступні основні задачі:

- вивчити документи, прикладаєми до законопроекту;
- вибрати і вивчити матеріали, стосуючі тему законопроекту (законодавчі і інші нормативні правові акти, інформація про практику їх застосування, міжнародні угоди Республіки Білорусь, законодавство зарубіжних держав, наукові доктрини, статті, монографії і інші публікації по даній темі);
- перевірити точність і повноту текстів актів, з якими потрібно працювати;
- визначити предмет правового регулювання і цілі, які слід досягти прийняттям запропонованого законопроекту;
- визначити, чи належить даний питання законодавчому регулюванню, правильно чи вибрано вид нормативного правового акту для правового регулювання даних суспільних стосунків;
- з'ясувати, чи вирішено даний питання в діючому законодавстві;
- з'ясувати, чи порушують положення законопроекту стосунки, регульовані нормами інших галузей права, для вирішення питання про необхідність залучення до експертних досліджень фахівців відповідного профілю.

Дотримання універсальних принципів в законотворчій діяльності, що відображають найбільш важливі, суттєві, закономірні риси права сучасного правового держави:

- демократизм (публічність, відкритість, врахування інтересів білоруського народу і т. п.);
- гуманізм, рівноправ'я;
- професіоналізм (точне, грамотне і правильне складання тексту законопроекту);
- законність (повноваження органів, що здійснюють законотворчість, дотримання процедури складання і прийняття закону і т. п.);
- науковість (відповідність сучасним досягненням вітчизняної і зарубіжної правової науки);
- заимствования і переробка накопленого досвіду законотворчої роботи;

- практичність (прагматичність) законотворчого рішення;
- зв'язок з практикою (оцінка учених і практиків, що працюють в цій сфері суспільних стосунків, для регулювання якої приймається акт, і т. п.);
- використання правового досвіду (виявлення думки працівників державно-правових органів, що приймають подібні проекти, і т. п.);
- єдиність юридичної термінології;
- відповідність форми і змісту закону;
- пріоритетність, оперативність, виконувальність, економія;
- проведення в разі необхідності законодавчого експерименту;
- відповідність норм права економічному і культурному рівню розвитку суспільства;
- пріоритет загальноприйнятих норм і принципів міжнародного права над національним законодавством;
- поєднання в праві переконання і примусу;
- визнання вищою цінністю прав і свобод людини і громадянина.

Уважливість спеціальних принципів при підготовці законопроекту: комплексність; системність; плановість; принцип технічного оснащення; об'єктивність пізнання правових потреб суспільства; справедливість ідейних початків майбутнього закону; компетентна адекватність нормативно-правових установлень; понятійно-термінологічна визначеність; забезпечення дієвості норм права; часткова уважливість.

На сьогоднішній день необхідно враховувати необхідність проведення на нинішньому етапі розвитку законотворчості експертизи законопроектів на наявність в них положень, що сприяють створенню умов для прояву корупції. Суть експертизи полягає в виявленні в законі факторів корупційних впливів. Такими є фактори, пов'язані з реалізацією повноважень органу державної влади або органу місцевого самоуправління; фактори, пов'язані з

наличием правовых пробелов; факторы системного характера.

Проведение, в случае необходимости, законодательного эксперимента, т. е. социального эксперимента, в котором в качестве контролируемого экспериментального фактора выступает правовая норма, вводимая в действие в зоне эксперимента на определенный период времени.

Важным этапом дальнейшей работы является общественная экспертиза законопроекта, его оценка общественным мнением. Среди различных способов изучения общественного мнения, которые могут быть здесь задействованы, особое место занимают всенародные, региональные обсуждения законопроектов.

Было бы неверным недооценивать его социально-политическое значение в качестве одного из способов выработки общественного согласия по правовым вопросам и его познавательные возможности для законотворчества.

Богатейший эмпирический материал, который накапливается в ходе всенародных обсуждений законопроектов, мог бы дать гораздо более качественную социологическую информацию, чем та, что обычно получается при традиционном подведении их итогов. В частности, контент-анализ предложений граждан позволил бы не только выявить позиции "за" и "против" по поводу различных положений законопроекта (само по себе это обычно дает весьма одностороннюю, а в ряде случаев – и искаженную картину общественного мнения), но и выяснить меру понимания населением существа опорной проблемы, определить интенсивность альтернативных мнений, степень активности сторонников различных точек зрения, общее соотношение социальных сил, чьи интересы затрагиваются принятием данного закона.

Сведения подобного рода были бы важным дополнением к информации, получаемой в ходе опросов общественного мнения по поводу законопроекта, на которые должна лечь основная познавательная нагрузка. Возможны ООМ, осуществляемые в рамках социально-правовой экспертизы законопроекта и направленных на определение перспектив социальной легитимации будущей правовой новеллы.

В тех случаях, когда результаты собственно исследовательской работы не дают достаточно четких представлений о том, каким должен быть будущий закон, возможно проведение законодательного эксперимента, представляющего собой не только метод научного исследования, но и специфический способ практического освоения действительности, связанный с преобразованием общественных отношений путем введения в действие экспериментальной правовой нормы, т. е. проверка психологических предпосылок эффективности правовых норм. Здесь характеризуется роль и значение законодательного эксперимента для социальной апробации правового нововведения и прогнозирования эффективности будущего закона. Раскрывается содержание юридических аспектов научного обеспечения такого эксперимента, связанных с разработкой правовой модели экспериментальной ситуации, и социологических аспектов, отражающих содержание натурального инновационного эксперимента как одного из методов социологического анализа. Кроме того, здесь имеются в виду предложения по усовершенствованию законодательства, которые, прежде чем быть окончательно принятыми, должны пройти испытание в течение определенного срока на ограниченной территории или даже территории всей страны, что позволяет избежать поспешных и недостаточно зрелых решений.

Целесообразно проведение, когда это рационально и возможно, экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработка наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения.

На сегодняшний день необходимо развитие системы аккредитации экспертных организаций при государственных органах управления и контроля. Аккредитация должна обеспечить допуск к проведению экспертизы в интересах этих органов только экспертным организациям, отвечающим определенным требованиям по своей компетентности, наличию подготовленных кадров, методической базы, необходимого оборудования, опыта работы в заявленной сфере деятельности и т. п. В целях

эффективности прикладного применения психологической экспертизы законопроекта должны быть обеспечены права и законные интересы экспертов, консультантов, специалистов-социологов (психологов).

Кроме того, необходима разработка и реализация специальных мероприятий по отбору и постепенному расширению группы специалистов, привлекаемых в качестве экспертов-социологов (психологов) по законопроектам, проведению научно-методической работы, направленной на повышение качества их экспертных исследований, а также по повышению уровня профессиональных знаний парламентариев, требуемых им для правильного принятия решений по вопросам, связанным с назначением экспертиз законопроекта, оценкой и использованием материалов, результатов и выводов экспертных заключений.

Таким образом, всесторонний анализ актов законодательства и практики подготовки законопроектов выявил неполноту психолого-правового регулирования отношений, связанных с проведением экспертиз. Законодательно не установлен единый порядок проведения как юридической, криминологической,

психологической, научно-практической и иных экспертиз для законопроектов и всех видов НПА, не определена юридическая сила заключения, отсутствует механизм его реализации. В этой связи требуется установление единых правил проведения экспертизы законопроекта, в которых определяются единые психолого-правовые принципы, требования, правовой статус экспертов, участие социологов и психологов, персональная ответственность экспертов, права и обязанности субъектов, юридическая сила экспертного заключения и др.

Представляется целесообразным принятие кодекса «Об основах экспертной деятельности в Республике Беларусь», который определит область применения экспертизы, объекты экспертизы, права, обязанности и ответственность субъектов экспертной деятельности, допуск организаций к экспертной деятельности, международное сотрудничество, механизмы и принципы психологической экспертизы законопроекта и многие другие вопросы, обеспечит регламентацию этого вида деятельности и явится основой для дальнейшего совершенствования и развития нормативной правовой базы в этой сфере.

Литература

1. Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. – М. : Формула права, 2000. – с.
2. Овчинников, А.И. Правовое мышление: теоретико-методологический анализ : монография / А.И. Овчинников ; отв. ред. П.П. Баранов. – Ростов-на-Дону : РЮИ МВД РФ, 2004. – 832 с.

I.A. Kibak, candidate of science, docent

PARTICIPATION OF THE SOCIOLOGIST IN CARRYING OUT SCIENTIFIC AND PRACTICAL EXAMINATION OF THE BILL

(BILL EXAMINATION WITH PARTICIPATION OF THE SOCIOLOGIST)

Participation of the sociologist in scientific and practical independent examination of the bill is described. There are some main activities carried out by the sociologist during the examination: forms of the planned (carried out) expertise of the bill on various bases; principles of independent examination of the bill; allocation of technological operations in the course of examination of the separate bill; the expert in the course of carrying out research of the bill has to solve some main problems; observance of the universal principles in the legislative activity that reflect most important, essential, natural features of the right of the modern constitutional state; taking into consideration special and psychological principles during the bill preparation. It is proposed to carrying out legislative experiment when the results of research work don't give sufficient accurate ideas of what the future law should be.

Keywords: sociologist, examination, public opinion, parliament, bill, participation, deputy.