

5.3. Системотехника нормотворчества (современные информационно-аналитические технологии менеджмента в системе законодательной власти)

Общеизвестно, что правотворчество является одной из важных отраслей государственной деятельности. Главной функцией правотворчества является создание правовых норм, нормативных актов. Главным видом правотворчества является законодательная деятельность. Создание подзаконных актов, в том числе, министерствами и ведомствами, службами, госкомитетами также выступает как часть механизма правового регулирования. Определенную роль в механизме правового регулирования общественных отношений играют органы судебной власти. Нормотворчество это форма деятельности государственных органов и должностных лиц направленная на создание, дополнение и отмену норм права.

Нормотворчество, таким образом, является также одним из компонентов механизма правового регулирования в государстве. Эффективный менеджмент нормотворчества позволяет осуществить оптимальное, результативное, целенаправленное правовое воздействие на общественные отношения.

На основе законодательной деятельности (деятельности парламента) осуществляется ведомственное нормотворчество со стороны правительства, министерств, служб, представляющих исполнительную власть. При этом пределы нормотворческой компетенции министерств и ведомств ограничены, как правило, их функциями, закрепленными в положениях об этих министерствах и ведомствах.

Нормативные акты министерств и ведомств принимаются либо в силу прямого указания закона по поручению Президента или Правительства. Законотворчество, как и нормотворчество, в том числе, ведомственное в целом отражает административную политику государства, содержание и формы государственного управления. Таким образом, модели законотворчества являются следствием функционирования моделей государственного управления, политических режимов, стоящих у власти сил в государстве.

Руководство Армении неоднократно выражала готовность следовать "европейским стандартам", с тем, чтобы занять очередь по вступлению в Евросоюз. Евросоюз начал изучать вопрос перспективы вступления Армении в эту организацию. Поскольку европейские стандарты требуют построения европейских моделей и в частности в области законотворчества, попробуем на примере информационно-аналитического изучения модели армянского правового пространства, системотехнического анализа модели законотворчества и государственного управления определить современное

состояние армянской правовой системы в "европейской системе координат".

В качестве объекта исследования рассматривается основной спектр, свод законов (таблица 5.1), принятых парламентом в течение 1992 по 2004г. В качестве инструментария для анализа используется универсальная методология ситуационного анализа социально-экономических, политических и правовых процессов, разработанная в конце 80-х годов на основе инвариантных принципов и методов системотехники.

Пространство законов включает 830 документов. Из них 275 законов приняты в 1992-1998гг., 555 - в период 1998-2004 гг. (таблица 5.1)⁴. Пространство законов разбито (структурировано) на разделы. В исследовании используется перечень (состоящий из 31 раздела), разработанный парламентом в 1997г. Данный перечень заменяет классификатор законов, который отсутствует, и не принят парламентом в качестве стандарта. Из таблицы 5.1 видно, что за период 1998-2004гг., то есть за последние 6 лет принято на 280 законов (с учетом законов об изменениях) больше, чем за предыдущие годы, в период 1992-1998гг.* Однако более внимательное рассмотрение показывает, что самих законов (без учета законов об изменениях) в первый период принято 201, а во второй - 191 закон. Происходит рост процента числа законов об изменениях и дополнениях принятых за период 1998-2004гг. по сравнению с предыдущим. Из 555 законов принятых за 1998-2004гг. 364 (65.6%) - это законы об изменениях и дополнениях. За предыдущий период этот показатель составляет примерно 26.9%. Из принятых 830 законов 438 (52.8%) - это законы об изменениях.

Оценивая в целом правовое пространство за 1992-2004гг., можем отметить высокий процент числа законов об изменениях и дополнениях. Это свидетельствует о качестве принимаемых основных законов (392), которые в относительно небольшой промежуток времени приходилось изменять либо дополнять.

Рассматриваемый перечень разделов использовался в старой версии веб сайта (1997-2003) Национального Собрания www.parliament.am. С ноября 2003г. на веб сайте нового состава парламента используется сокращенный перечень разделов (см. таблицу 5.3).

С помощью специальной программы построена диаграмма распределения числа принятых законов по 31 разделу (график 5.2). На графике

⁴ По данным веб сайта Национального Собрания Республики Армения на 1 июня 2004г. (www.parliament.am)

5.1 представлена упорядоченная (по возрастанию числа принятых законов по наименованиям разделов) диаграмма. В результате обработки соответствующих данных построен нормированный список разделов (НСР), см. таблицу 5.2 и график 5.2. Из анализа таблицы 5.2 видно, что в верхнюю пятерку разделов законодательства, по которым принято наибольшее количество законов (в том числе с изменениями) входят:

- Основы государственного строя
- Налоговая система
- Общие вопросы хозяйственной деятельности
- Гражданское законодательство
- Суд и судоустройство, правосудие, прокуратура, адвокатура, нотариат.

Эта пятерка разделов включает: 514 законов (62% от числа всех принятых законов), 305 законов об изменениях и дополнениях (70% от всех законов об изменениях и дополнениях) и 209 основных законов (53.3% от всех основных законов). Таким образом, мы можем прийти к заключению, что основными приоритетами в законотворческой деятельности парламента были указанные выше 5 разделов из 31, среди которых, в свою очередь, выделяются два основных:

основы государственного строя (183 закона (22%), из них 98 основных законов и 85 законов об изменениях и дополнениях, что составляет соответственно 35% и 19.4% от числа принятых законов),

налоговая система (139 законов (16.7%), из них 39 основных законов (9.9%) и 100 законов об изменениях и дополнениях (22.8%)).

Значение (рейтинг) удельного веса законов об изменениях и дополнениях раздела налоговая система (22.8% от числа всех законов об изменениях и дополнениях) занимает первое место в системе законодательства Армении. Это свидетельствует в целом не о высоком качестве принимаемых законов в указанной сфере, а также, в какой-то мере, о субъективности в подходах к тем или иным правовым нормам. На один принятый основной закон по этому разделу приходится 2.6 законов об изменениях и дополнениях.

Следует ввести в аналитическую правотворческую практику, в менеджменте нормотворчества такой показатель как цена качества закона, т.е. как отражается принятие того или иного закона на общественные, социально-экономические, культурные отношения с помощью определенных норм-индикаторов.

Нижняя пятерка наименее "востребованных" парламентом и государ-

ством законов включает следующие разделы:

- Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание
- Международные организации
- Арбитражно-процессуальное законодательство
- Законодательство о семье и браке
- Промышленность.

Общее количество принятых законов, входящих в нижнюю пятерку разделов равно 2. Равно нулю количество законов об изменениях и дополнениях. Нижняя десятка разделов, кроме того, включает:

- Сельское хозяйство
- Внешняя политика, международные договора
- Топливо-энергетическая система
- Внешнеэкономические отношения
- Строительство, градостроительство, архитектура.

Общее количество принятых законов по нижней десятке разделов равно 14, из них основных законов - 13 и один закон об изменениях и дополнениях! Диспропорция (дисбаланс) в приоритетах первой пятерки (и двойки) и последних разделов (десятки и пятерки), замыкающих упорядоченный список всех 31 разделов законодательства, не может быть научно аргументирована. Сложившаяся картина свидетельствует о недостаточном уровне планирования и проектирования в области законотворчества, о слабости демократии в законопроектирующей сфере, об отсутствии механизма реального контроля со стороны гражданского общества за осуществлением законодательной властью своих непосредственных функций в соответствии с требованиями Конституции. Эта картина отражает наличие открытой и скрытой правовой несоввершенности в развитии демократизации страны, о нарастающем противоречии в отношениях власти и общества, в отношениях бедных слоев населения к богатой прослойке общества, в экономических отношениях.

Из таблицы 5.2 видно фактическое, далеко не оптимальное распределение приоритетов в законотворчестве по отраслям экономики и народного хозяйства. Имеются несколько разделов, по которым не приняты законы (см. последние 3 раздела N29-31) за 12 лет, или принят один закон (из разделов N25-28) или два закона (топливо-энергетическая система). По 13 разделам не приняты законы об изменениях и дополнениях.

Из сравнительного анализа таблицы 5.1 по двум известным временным периодам законотворчества видно, что в первую приоритетную пятерку за 1992-1998 гг. и за 1998-2004 гг. соответственно входят

следующие разделы:

	1992-1998г.	1998-2004г.
1.	Основы государственного строя	Основы государственного строя
2.	Налоговая система	Общие вопросы хозяйственной деятельности
3.	Гражданское законодательство	Налоговая система
4.	Финансы и кредит	Охрана окружающей среды и использование природных ресурсов
5.	Предприятия, предпринимательская деятельность	Охрана здоровья населения, физическая культура и спорт

Очевидно в приоритетах за 1998-2004 гг. произошли определенные корректировки. Это можно также заметить по таблице 5.2. Замыкающие в списке разделы N23-31, упорядоченные по двум рассматриваемым периодам деятельности парламента весьма сходны.

Анализ международного опыта, в том числе моделей законодательства различных стран мира позволил выявить определенную строгую закономерность в распределении соответствующих разделов законодательства, в приоритетах, числа и последовательности принятых законов. Чем более развита демократия и свободны экономические отношения в стране, тем ближе нормированная кривая распределения числа принятых законов по упорядоченным разделам законодательства (в соответствии с принятым классификатором свода законов) приближается по форме к кривой нормального распределения, характеризующая развитые страны демократии с развитой правовой системой.

Рассогласование между кривыми моделей законодательства для развитых и развивающихся стран определяется не только уровнем развития свободных демократических, экономических отношений, но в не меньшей степени различием культуры, традиций, социально-психологических, религиозных и общественных отношений.

Армянская фактическая модель законодательства пока в структурном, в количественном, в содержательно-упорядоченном аспектах отстает от европейских стандартов, требований демократии и прав человека. Цель данного исследования привлечь научную общественность, практиков, юристов, законодателей, депутатов, госслужащих к необходимости обсуждения задач по разрешению сложившегося противоречия между демократизацией законодательства, нормотворчества и существующим дисбалансом в приоритетах и структурно-организационном распределении нормативных актов в единой правовой системе. Системотехнические технологии оптимизации проектирования правового пространства страны мо-

гут содействовать в скорейшей интеграции, безболезненному и плавному вхождению армянской правовой системы в европейское правовое пространство с большей пользой, как для государства, так и для общества при наименьших усилиях и затратах.

Основные выводы

1. Мониторинг системотехники законотворчества, нормотворчества является важным ресурсом повышения качества менеджмента в правовом строительстве государства.

2. Используемый инструментарий и действующая стратегия проектирования правового пространства РА не удовлетворяют европейским стандартам. В результате система правового пространства Армении отстает от развивающейся системы европейского правового пространства.

3. Стандартизация в области правотворческих технологий является важным решением, которое гарантирует высокое качество законотворчества и нормотворчества при снижении затрат на функционирование законодательной ветви власти. Введение стандартизации правовых технологий в производстве законов и нормативных актов дает ощутимые преимущества, как для законодателей (производителя), так и для общества (потребителя).

4. Необходимы взаимосвязанные усилия ветвей власти и общества по повышению качества применяемых законом и правовых норм с целью увеличения их результативности, сбалансированности, согласованности и обеспечения правовой безопасности государства.

5. Оптимизация архитектуры, структурной взаимосвязи законодательного пространства РА позволит ускорить процесс правовой демократизации, развития свободных экономических отношений, существенно снизит цену управления государственным строительством и в конечном итоге приведет к совместимости, интероперабельности общественных элементов, политических и социально-экономических технологий, которые будут соответствовать европейским нормам и стандартам, а также требованиям по росту качества жизни демократически и экономически развитых стран.

6. Требуются изменения в образовательные учебные программы юридических факультетов вузов по дополнению их новыми учебными дисциплинами, среди которых: правовая информатика и информационное право, менеджмент правотворчества, системотехника правовых технологий, информационные технологии в праве и электронное правительство (e-government).

Таблица 5.1

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО РА ПО ДВУМ ВРЕМЕННЫМ ПЕРИОДАМ

N раздела	Разделы составленные Национальным Собранием РА	Число подразделов	Число принятых законов			
			законы		законы об изм. и доп. 1992- 2004	Анализ
			1992- 1998	1998- 2004		
1	Основы государственного строя	15	49	49	85	183
2	Гражданское законодательство	18	14	10	40	64
3	Арбитражно-процессуальное законодательство	4				
4	Занятость населения и трудовое законодательство	19	3	6	6	15
5	Законодательство о семье и браке					
6	Социальное страхование и социальное обеспечение	8	8	7	21	36
7	Финансы и кредит	20	12	10	24	46
8	Бюджетная система, бюджетный процесс	16	6	3		9
9	Налоговая система	9	22	17	100	139
10	Предприятия, предпринимательская деятельность	8	11	1		12
11	Приватизация, разгосударствление, национализация	6	10	4		14
12	Земля и недвижимое имущество	4	3	2	9	14
13	Внешнеэкономические отношения	6	1			1
14	Таможенное законодательство	9	5		12	17
15	Общие вопросы хозяйственной деятельности	15	9	19	44	72
16	Промышленность	4				
17	Топливо-энергетическая система	3	1	1		2
18	Строительство, градостроительство, архитектура	6	1			1
19	Сельское хозяйство	5	2	2		4
20	Торговля, общественное питание, бытовое обслуж.	6		1		1
21	Жилищное законодательство, жилищно-ком. хоз.	13	2	2	3	7
22	Транспорт и связь	10	5	1		6
23	Образование, наука, культура	3	3	9	16	28
24	Охрана здоровья населения, физ. культура и спорт	7	3	12	8	23
25	Охрана окружающей среды и исп. природных р-сов	7	7	12	9	28
26	Оборона, охрана общественного порядка	3	7	9	13	29
27	Суд и судоустройство, правосудие, прокуратура, адвокатура, нотариат	11	11	9	36	56
28	Международные организации	7	1			1
29	Законодательство об администр. правонарушениях	2		2	9	11
30	Внешняя политика, международные договоры	4	3		1	4
31	Уголовное законодательство	5	2	3	2	7
	ИТОГО:	253	201	191	438	830
	Законы об изменениях и дополнениях		74	364	438	
	АНАЛИЗ:	253	275	555	438	830

Таблица 5.2

**Упорядоченный список разделов
(для законов, принятых 1992-2004, с учетом законов об изменениях)**

N	Номер раздела	Наименование разделов	Коли- чество законов	Количество законов об изменениях	Всего
1	1	Основы государственного строя	98	85	183
2	9	Налоговая система	39	100	139

N	Номер раздела	Наименование разделов	Количество законов	Количество законов об изменениях	Всего
3	15	Общие вопросы хозяйственной деятельности	28	44	72
4	2	Гражданское законодательство	24	40	64
5	27	Суд и судоустройство, правосудие, прокуратура, адвокатура, нотариат	20	36	56
6	7	Финансы и кредит	22	24	46
7	6	Социальное страхование и соц. обеспечение	15	21	36
8	26	Оборона, охрана общественного порядка	16	13	29
9	25	Охрана окружающей среды и использование природных ресурсов	19	9	28
10	23	Образование, наука, культура	12	16	28
11	24	Охрана здоровья населения, физ. культура и спорт	15	8	23
12	14	Таможенное законодательство	5	12	17
13	4	Занятость населения и трудовое законодательство	9	6	15
14	11	Приватизация, разгосударствление	14	0	14
15	12	Земля и недвижимое имущество	5	9	14
16	10	Предприятия, предпринимательская деятельность	12	0	12
17	29	Законодательство об административных правонарушениях	2	9	11
18	8	Бюджетная система, бюджетный процесс	9	0	9
19	21	Жилищное законодательство, жилищно-коммунальное хозяйство	4	3	7
20	31	Уголовное законодательство	5	2	7
21	22	Транспорт и связь	6	0	6
22	19	Сельское хозяйство	4	0	4
23	30	Внешняя политика, международные договоры	3	1	4
24	17	Топливо-энергетическая система	2	0	2
25	13	Внешнеэкономические отношения	1	0	1
26	18	Строительство, градостроительство, архитектура	1	0	1
27	20	Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание	1	0	1
28	28	Международные организации	1	0	1
29	3	Арбитражно-процессуальное законодательство	0	0	0
30	5	Законодательство о семье и браке	0	0	0
31	16	Промышленность	0	0	0
		Аñãã	392	438	830

Таблица 5.3

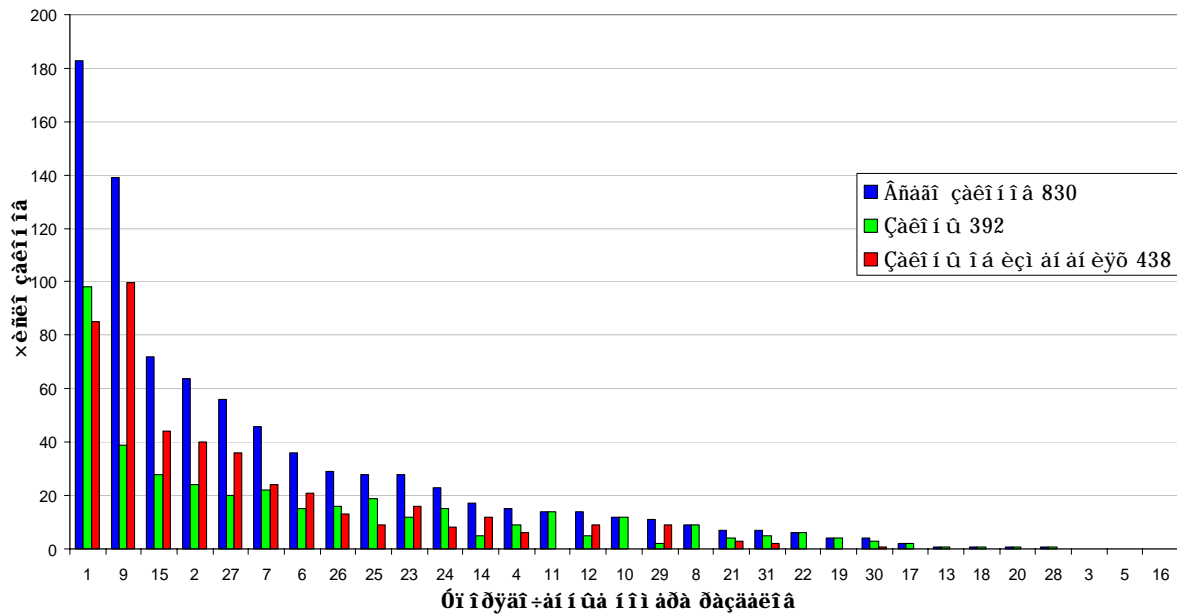
Список разделов, опубликованных на сайте www.parliament.am

N	Наименование разделов
1	Основы государственных структур и структур местного самоуправления
2	Гражданское законодательство
3	Налоговое законодательство
4	Законодательство о бухгалтерском учете и аудите
5	Законодательство о банковской деятельности
6	Законодательство о ценных бумагах, валютном регулировании и валютном контроле
7	Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность
8	Общие основы экономической деятельности
9	Гражданское и экономическое судопроизводство, исполнительное производство
10	Семейное законодательство
11	Жилищное законодательство, недвижимое имущество, коммунальное хозяйство
12	Трудовое законодательство и занятость населения
13	Законодательство о социальном обеспечении и социальном страховании

N	Наименование разделов
14	Законодательство о здравоохранении, образовании, науке и культуре
15	Земельное, водное и воздушное законодательство
16	Законодательство об окружающей среде, охране природы и использовании природных ресурсов
17	Законодательство об обороне
18	Законодательство о правоохранительных органах, правопорядке и безопасности
19	Законодательство о суде, судостроительстве, адвокатуре, юридической помощи
20	Уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство
21	Законодательство об административных правонарушениях
22	Международное право, внешняя политика и международные отношения

Çaêîíîäàðäëüñðàîî ÐÀ
 Õîíðÿîî-áííîá ïî áîçäàñðàðîáîðþ ÷èñëà çàêîííîá ïî äàçääèá

График 5.1



Õîíðÿîî-áííîá äàñî äàääèáîá èá èíèè-áñðàà çàêîííîá ïî äàçääèá
 (áñðààî 830 çàêîííîá, ïðèíÿòîò ïàðëåì àíðîíî Áðî áíèè çà 1992-2004á.á.)

График 5.2

