

Тихомиров Ю.А.

ПОСЛЕДСТВИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ: ОЦЕНКА И КОРРЕКЦИЯ

Аннотация

В процессе государственного и муниципального управления, а также экономической деятельности принимается множество правовых актов. С их помощью решаются важные вопросы социально-экономического развития, но качество актов не всегда обеспечивает эффективность регулирования, управления и хозяйствования. Усилия по их подготовке и принятию далеко не адекватны действиям по реализации актов и анализу их последствий. Такую гипотезу коллектив ученых Института правовых исследований и преподавателей-юристов (Ю.А. Тихомиров, А.В. Кашанин, С.В. Третьяков, Е.А. Мишина, Е.В. Черепанова, В.М. Баранов) проверяет в ходе исследования в рамках темы «Мониторинг как инструмент анализа последствий нормативных актов», предусмотренной планом фундаментальных научных исследований ГУ-ВШЭ. В статье рассмотрены некоторые итоги этого исследования.

Ключевые слова: правовые акты, правовые нормы, последствия актов, правовой мониторинг.

Правовые нормы – проектирование и реализация

За последние два десятилетия сформировался такой стереотип правового сознания, когда решение какой-либо проблемы связывается только с фактом принятия правового акта. Показателем «бума» правотворчества являются следующие цифры. В Государственную Думу ежегодно вносится в среднем 1100–1300 законопроектов, причем в 2009 г. из 1130 проектов 244 стали законами. Невысокое качество законов и неумение их реализовать сразу же порождают поток поправок. Так, например, в Налоговый кодекс внесено 238 поправок и изменений, в Гражданский кодекс – около 100, КоАП – 135, Уголовный кодекс – 79, Бюджетный кодекс – 66, Трудовой кодекс – 31, Земельный кодекс – 41.

Другой пример. В Саратовской областной думе в 2009 г. рассмотрено 238 проектов законов области (в 2008 г. – 384), из которых 220 (в 2008 г. – 364) принято в двух чтениях, к рассмотрению и в первом чтении – 11 (в 2008 г. – 7), отклонено – 7 (в 2008 г. – 11). Принято 328 постановлений областной Думы (в 2008 г. – 273). Рассмотрено 157 проектов федеральных законов (в 2008 г. – 84), внесенных в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы депутатами Государственной Думы и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, из них поддержано 106 (в 2008 г. – 61), не поддержан 51 (в 2008 г. – 23).

Как видно, качество правового регулирования – ключевая проблема¹. В связи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. особую актуальность приобретает юридическое прогнозирование. Речь идет о поиске меры опосредования прогнозных сценариев и показателей в общем цикле правового регулирования – от зарождения потребности в правовых средствах до их использования для достижения нормативно установленных целей с помощью мониторинга.

Для этого предстоит преодолеть узкий взгляд на правовую сферу, где принимаются и действуют не только правовые акты. Признавая их содержательную роль, отметим необходимость учета и таких правовых элементов, как правосознание и правовое и неправовое поведение граждан, статусы и деятельность органов и организаций, процедуры деятельности и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, договоры и юридические документы, влияние неправовых регуляторов и неформальных институтов на правовую сферу.

В процессе прогнозирования нужно учитывать корреляции двоякого рода – внутри правовой системы и между внешней средой и правовой системой. Имеются в виду взаимовлияния разной направленности и периодичности, которые отражают динамизм элементов правовой сферы².

В первом случае речь идет: а) об изменчивом уровне правосознания и правовой культуры (в обществе, в различных слоях общества и т.п.); б) о подвижности типов правового и неправового поведения; в) о динамике правонарушений; г) о разных правовых актах с присущими им «наборами» регуляторов, об изменении их соотношения; д) о способах реализации правовых актов; е) о деятельности органов публичной власти в соответствии с их статусом; ж) о деятельности бизнес-структур, организаций, учреждений в соответствии с их уставами (положениями); з) о процедурах и регламентах выполнения функций и оказания услуг; и) о режимах и уровнях государственного управления; к) о влиянии регуляторов международной среды (подражание, давление, сотрудничество).

Корреляция второго рода отражает: а) влияние меняющихся процессов, явлений, ситуаций на правовые элементы (средства) с учетом их внутренних корреляций и индикаторов; б) типологию ситуаций: нормальных, с малыми отклонениями, чрезвычайных, кризисных, в случаях смены политических курсов, непредвиденных, конфликтов и войн; в) индикаторы

реагирования правовых элементов (средств), например смещение деятельности органа от нормативных функций, издание подзаконных актов вопреки закону, использование резервных режимов и т.п.; г) риски в правовой сфере.

Сделаем пояснения. Как известно, правовые акты состоят из таких «юридических клеток», как правовые предписания, нормы. Рассматривая их в качестве правил поведения, составляемых по канонам юридической техники, особо выделим их поведенческий аспект. Классификация норм отражает не только объем и характер регулирования, но и модус правового воздействия на поведение и деятельность субъектов права. Последние должны или могут действовать в соответствии с содержанием правовых предписаний как юридических формул их действий. Этот аспект предписаний очень важен в практическом и теоретическом плане, а недооценка его резко снижает реальную эффективность правового воздействия.

С учетом сказанного выделим следующие виды предписаний: правовой принцип, нормы-цели, нормы статусные, нормы компетенционные, нормы регламентные (процедурные), нормы-стимулы, нормы-поощрения, нормы-санкции, нормы-ограничения, технические нормативы, нормы-рекомендации, нормы-дефиниции. Предусмотренный ими диапазон действий очень широк – от целевой ориентации и усмотрения до жестких рамок.

Естественно, уровень реализации закона в решающей степени зависит от его обоснованности и качества. Поэтому процесс правотворчества как познавательный процесс нельзя сводить к написанию текстов, что нередко бывает. Тут нужны аналитические, прогностические и оценочные приемы. Напомним о постановлении Правительства РФ от 2 августа 2001 г. «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», где предусмотрен поиск идеи и определение предмета и целей регулирования, последствий реализации будущего закона. К сожалению, не все требования выполняются на практике.

Планирование правотворчества – сложный процесс. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. были утверждены изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации. В частности, в известные Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации от 13 августа 1997 г. № 1009 внесено дополнение – Министерство экономического развития РФ готовит заключение об оценке регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. В этом заключении оцениваются, во-первых, положения, вводящие избыточные административные и иные ограничения и обязанности для бизнес-структур и иных субъектов, и положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности. Подпунктом 5.2.28_60 дополнено Положение о Минэкономразвития – оно разрабатывает методику оценки регулирующего воздействия и порядок подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия.

Два критерия целесообразно дополнить критериями двоякого рода. Во-первых, к основным критериям следует отнести показатели деятельности органов публичной власти, организаций и учреждений, показатели реализации законов и иных нормативных правовых актов, индикаторы поведения граждан в правовой сфере. Во-вторых, оправданы дополнительные критерии с учетом специфики сферы (отрасли) регулирующего воздействия. Их могут вводить соответствующие органы исполнительной власти.

Актуальность таких предложений усиливается после принятия «Правил разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. Кроме процедурных вопросов определены прогнозные показатели, отражающие динамику сценарных условий. Их – 16 (уровень цен, объем бюджетных инвестиций, численность населения и т.п.). Предусмотрены прогнозируемые количественные характеристики (оборот розничной торговли, объем добычи угля и т.п.), их – 37.

Тут нужна мера правового опосредования этих индикаторов для определения «доли правового воздействия» на их достижение. Потребуется анализ корреляционных зависимостей правовых средств между собой и между ними и внешней средой.

Нужно тщательно учитывать риски в правовой сфере. Это возможные и предполагаемые действия субъектов права, порождающие отклонения от нормативных моделей и правовых решений. Риски могут возникать как на стадии правотворчества, так и на стадии правоприменения. Их условно можно разделить на пять больших групп. Во-первых, юридические риски, производные от неожиданных изменений в социально-экономических, политических и международных процессах (спад производства и т.д.). Во-вторых, собственно юридико-регулятивные риски, возникающие из-за низкого качества и ошибок конкретных правовых решений. В-третьих, риски юридико-системного характера, порождающие коллизии и нарушающие иерархические корреляции. В первом случае риски производны, во втором и третьем – первичны, и их отрицательное влияние на реальные процессы нужно предотвращать. В-четвертых, риски плохого оргструктурного обеспечения (низкий уровень работы органов, кадров и т.д.). В-пятых, риски социально-правового отчуждения от права, когда граждане игнорируют и нарушают законы.

Как понимать последствия правовых актов? Ответ будет неоднозначным, поскольку процесс их действия является не однолинейным, а комплексным³. Имеются в виду социально-психологические (поведенческие), юридические, компетенционные, ресурсные и иные средства, которые надлежит использовать полностью и последовательно. Иначе, к примеру, привычные просьбы о финансировании не дадут эффекта при консерватизме компетентности служащих, слабой ориентации публичных органов и бизнес-структур, пассивности граждан.

Если закон или другой правовой акт действует, то возможны следующие виды его последствий: а) одномоментные (разовые) или длительные, б) тематические (в разных сферах) и собственно нормативно-юридические,

в) легальные, предусмотренные правовыми актами, и неформальные (договоренности, деятельность групп и неформальных организаций), г) косвенные, вследствие использования других регуляторов.

Мониторинг и анализ последствий правовых актов

Изучение практики деятельности ряда федеральных министерств, агентств и служб, а также региональных органов свидетельствует об устойчивости нашей гипотезы об абсолютизации правотворчества в отрыве от правоприменения и оценки его последствий как стадии всего правового цикла. До сих пор фрагменты контрольной деятельности заменяют правовую аналитико-оценочную фазу даже при наличии механизма управления по результатам.

Между тем весьма перспективно формирование правового мониторинга как комплексного структурно-информационного института, предназначенного наблюдать, изучать, анализировать, оценивать и корректировать процессы в правовой сфере. Опыт принятия законов о правовом мониторинге в Липецкой области и Республике Татарстан, Положений о порядке его проведения в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском округах, в Нижегородской и Московской областях подтверждает его эффективность. В федеральных органах создаются службы мониторинга. VIII Всероссийская конференция по проблемам мониторинга права и правоприменительной практики в Санкт-Петербурге (24–26 июня 2010 г.) определила стратегию развития в этой области.

Предстоит нормативно закрепить систему правового мониторинга (подготовлен проект Указа Президента РФ о мониторинге правоприменения), определить субъектов и процедуры его проведения, согласованные информационные базы, порядок подготовки выводов и рекомендаций по результатам мониторинга и их использования во всех звеньях публичного и экономического управления.

Приходится собирать и анализировать информацию не только об отклонениях от норм, но и об их преобразовательном воздействии. Вот примерные позитивные показатели реализации закона:

- применение норм закона для подготовки и принятия подзаконных правовых актов в пределах компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- использование норм закона для решения функциональных (тематических) задач;
- использование норм закона для определения статуса государственных и муниципальных органов власти, разработки положений о них, планов и программ, административных регламентов;
- использование норм закона для установления статуса государственных и муниципальных служащих и разработки должностных регламентов служащих, определения пределов служебного усмотрения, оценки уровня квалификации служащих при вступлении в должность и аттестации;

- использование норм закона в качестве оснований совершения юридически значимых действий;
 - использование норм закона для обеспечения участия граждан и институтов гражданского общества в обсуждении проектов правовых актов;
 - использование норм закона для разработки и принятия правомерных локальных актов;
 - реализация норм закона в ходе совершения управленческих и иных действий в соответствии с компетенцией органа власти (организации) – совещания, заседания, выезды, координация, проверки, финансовые операции и т.п.;
 - применение норм закона при подготовке, оформлении и использовании юридических документов (финансовых, аналитических, расчетных, распорядительных, отчетных и т.п.);
 - использование норм закона при осуществлении органом власти (организацией) действий в связи с направлением в его адрес внешних правовых актов (судебные решения, акты прокурорского реагирования, контрольно-надзорных органов) и обращений (материалов) институтов гражданского общества;
 - соблюдение органом государственной власти и органом местного самоуправления требований информационной открытости (доступ к информации о своей деятельности);
 - уменьшение количества правонарушений в сфере, отрасли, регионе.
- Рекомендуется учитывать негативные показатели реализации нормативного правового акта:
- несоблюдение органом государственной власти и органом местного самоуправления своей компетенции при издании нормативного правового акта;
 - вмешательство в сферу деятельности другого органа власти (организации);
 - искажение смысла норм закона на подзаконном уровне;
 - неправомерные или необоснованные положениями нормативных правовых актов действия, решения органа власти (организации);
 - неиспользование должностными лицами органов власти (организаций) положений нормативных правовых актов, бездействие;
 - наличие юридико-технических ошибок.

Особому анализу подлежат нормы, которые могут способствовать коррупционным нарушениям, выявлению которых способствует известная методика.

Полученная информация позволяет продолжить анализ и подготовить оценки и корректизы. Ведь нередко выявляется ошибочность целей либо недооценка нормативно установленных целей. Изучение показывает, что нередко не менее $\frac{1}{3}$ актов и действий совершается по текущим поручениям вышестоящих органов и должностных лиц и нормативные цели и программные задания остаются в стороне. К тому же фактические результаты в регулируемой сфере могут быть получены без видимых действий соответствующих органов, т.е. их «вклад» в их достижение очень мал либо его трудно определить.

Важное значение имеют предвидение, анализ и оценка возможных последствий реализации правовых актов. Обязательность данного критерия правотворчества и правоприменения для проектов федеральных законов установлена в п. 3 «Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», утвержденных Правительством РФ 2 августа 2001 г. С учетом этого ниже излагаются варианты возможных последствий реализации законов и иных нормативных правовых актов.

Экономические последствия реализации нормативных правовых актов могут – прямо или косвенно – выражаться:

- а) в росте или падении производительности труда (в отраслях);
- б) в реальном увеличении или уменьшении доходов государственного бюджета;
- в) в объемах реальных бюджетных расходов;
- г) в изменении удельного веса организаций различных организационно-правовых форм;
- д) в динамике занятости населения, а также численности безработных;
- е) в изменениях уровня ВВП;
- ж) в динамике уровня развития производственных и непроизводственных отраслей;
- з) в динамике использования кредитных ресурсов;
- и) в изменениях удельного веса предпринимательской деятельности в общем объеме производства продукции, товаров и оказания услуг⁴.

Политические последствия реализации правовых актов могут выражаться:

- а) в уровне доверия граждан к институтам публичной власти;
- б) в динамике участия граждан в выборах органов власти;
- в) в уровне деятельности (бездействии) государственных институтов;
- г) в динамике деятельности общественных объединений;
- д) в характере межнациональных отношений;
- е) в характере взаимоотношений между слоями общества;
- ж) в структуре обращений граждан в государственные и муниципальные органы;
- з) в возможных изменениях оценок и ответных действий иностранных государств.

Социальные последствия реализации законов и иных нормативных правовых актов могут выражаться:

- а) в динамике расходов на образование, здравоохранение, культуру и иные отрасли социальной сферы;
- б) в изменениях сети и статусов социальных учреждений;
- в) в динамике объемов публичных услуг, оказанных гражданам различными социальными учреждениями;
- г) в изменениях среднего уровня доходов и расходов граждан (по категориям);
- д) в изменениях структуры жилищного фонда и показателей обеспеченности жильем разных категорий граждан;
- е) в динамике показателей количества и качества коммунальных услуг.

Юридические последствия реализации законов и иных нормативных правовых актов могут выражаться:

- а) в оценках гражданами и их объединениями положений законов и иных нормативных правовых актов;
- б) в изменениях типов правомерного и неправомерного поведения граждан;
- в) в степени реализации подзаконных, в том числе локальных актов;
- г) в согласованности или коллизиях разных правовых актов;
- д) в динамике правонарушений (по их видам);
- е) в изменениях уровня законности в регионах, в отраслях экономики и социальной сферы.

Говоря о юридических последствиях, следует учитывать разнообразие их источников. Они возникают в ходе реализации одного правового акта, причем неодинаково применительно к закону, правительльному, ведомственному или локальному акту. Возможны последствия реализации отдельных положений закона и других актов. Более сложным является анализ совокупных или системных последствий, когда приходится изучать действие актов, регулирующих однородные либо смежные отношения (например, в сфере финансового контроля). Во всех случаях приходится встречаться как с позитивными доказательствами реализации актов, так и с их нарушениями и бездействием. Подводить итог довольно трудно, но это надо делать.

Естественно, последствия реализации актов могут быть: рассчитанными заранее; ожидаемыми; неожиданными и непредсказуемыми; «нулевыми». Их надо предвидеть и заранее реагировать.

Напомним при этом, как полезно использовать методику управления по результатам⁵, дополняя ее вышеназванными правовыми средствами.

После таких операций целесообразно сопоставить нормативные цели, решения и действия по их достижению и фактические результаты. Это позволит определить степень эффективности правового акта.

После оценки последствий реализации правовых актов с помощью института правового мониторинга целесообразно: а) изменить действующие акты; б) принять новые правовые акты; в) скорректировать работу государственных органов; г) обеспечить более широкую общественную поддержку; д) выделить дополнительные ресурсы. Такая коррекция позволит повысить качество правовых актов и эффективность государственного и муниципального управления и экономической деятельности. Цикл действия и развития правового регулирования продолжается.

ЛИТЕРАТУРА

1. Управление по результатам – итоги и новые возможности. – М.: Статут, 2010.
2. Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008.
3. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2010.
4. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998–2002. – М.: Изд-во «Дело», 2003. № 459–477.
5. Эффективность законодательства в экономической сфере / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Волтерс Клювер, 2010.
6. Яковлев А. Агенты модернизации. – М.: ГУ–ВШЭ, 2006.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2010.
- ² Эффективность законодательства в экономической сфере / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Волтерс Клювер, 2010.
- ³ Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008.
- ⁴ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998–2002. – М.: Изд-во «Дело», 2003. № 459–477; Яковлев А. Агенты модернизации. – М.: ГУ–ВШЭ, 2006.
- ⁵ Управление по результатам – итоги и новые возможности. – М.: Статут, 2010.