

«Как определить эффективность закона»

Ю.А. Тихомиров,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор,
первый заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения,
директор Института правовых
исследований ГУ-ВШЭ

Доклад на заседании Круглого стола W-10 X Международной научной
конференции ГУ-ВШЭ 7–9 апреля 2009 г.

Масштабное и динамичное правовое регулирование в нашей стране и за рубежом обостряет вопрос о его эффективности. Отсутствие ответа усиливает безразличие к реальному действию закона. Поэтому в докладе предпринята попытка найти способы определения, во-первых, качества закона как правового акта, как нормативно-правовой модели, во-вторых, эффективности реализации закона в сопоставлении с реальными изменениями в сферах регулирования.

И то и другое предстоит сделать условно в пределах циклов правового развития, для которых характерны те или иные комбинации регуляторов разных отраслей права (административного, гражданского, финансового, социального и др.), уровни принятия правовых решений, деятельность институтов, отношение граждан к праву. Понять эти процессы и правильно реагировать на них можно с помощью институтов, обоснованных в научных трудах с авторским участием¹.

Каковы показатели качества закона как нормативного правового акта?

К ним можно отнести, во-первых, правильный выбор предмета регулирования. Соблюдение требований к концепции законопроекта и проекту технического задания на его разработку предусмотрено

¹ См. подробно: Правоприменение: теория и практика. М., 2008; Правовой мониторинг. М., 2009; Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10.

постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576. В концепции законопроекта должны быть определены:

- цель и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, и их правовой статус;
- место закона в системе действующего законодательства, положения иных нормативных правовых актов, на реализацию которых он направлен, и его значение для правовой системы;
- общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений, включая анализ действующих в этой сфере нормативных правовых актов, соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;
- социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Проект технического задания на разработку законопроекта должен содержать указание на основание разработки законопроекта, его форму, вид и рабочее наименование; заказчик и разработчики законопроекта; перечень документов, подлежащих разработке; примерная структура законопроекта; виды, этапы и сроки работы; порядок финансирования и смета расходов (при заключении заказчиком договора на разработку законопроекта); порядок приемки работы.

Во-вторых, соблюдение требований к процедуре подготовки законопроекта. В постановлении Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» установлены порядок планирования законопроектной деятельности, образования и деятельности рабочих групп, внесение законопроекта в Правительство РФ.

В-третьих, соблюдение требований к тексту проекта закона:

а) точное формулирование юридических норм (нормы-цели, нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы регулятивные, охранительные, коллизионные и др.);

б) определение статуса юридических и физических лиц, административных регламентов;

в) закрепление характера и объема полномочий субъектов права, порядка оказания услуг, в т.ч. путем информатизации;

г) обеспечение системных связей между материальными и процессуальными нормами;

д) установление ответственности за несоблюдение (нарушение) норм закона и механизма ее применения.

В-четвертых, антикоррупционный анализ проекта закона (Методика проведения экспертизы утверждена постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г.).

В-пятых, соблюдение требований юридической техники:

а) правильный выбор вида правового акта (федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации и др.);

б) точность, определенность формулировок и терминов;

в) правильное технико-юридическое оформление проекта закона;

г) корректное использование ссылок, отсылок, примечаний в тексте акта, приложений;

д) соблюдение требований юридического языка, его ясность и доступность;

е) внутренняя связь и взаимозависимость всех частей нормативного акта, логическая последовательность изложения мысли законодателя;

ж) наличие формальных реквизитов;

з) общепринятые рубрикация и стиль оформления нормативных предписаний.

В-шестых, ресурсное обеспечение (материальное, финансовое, кадровое, информационное).

Для определения механизма правового регулирования и его эффективности оправданно применение целевого и функционального подходов. Они позволяют последовательно совершать и измерять правовые действия.

Блок А «Объекты воздействия» включает:

А.1 – экономику в целом с характерными для нее макропоказателями развития;

А.2 – отрасли экономики (промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт);

А.3 – институты экономики (имущество, финансы, труд, производство и т.п.);

А.4 – субъекты экономической деятельности (федеральные государственные унитарные предприятия и муниципальные унитарные предприятия, акционерные общества, госкорпорации, публичные органы);

А.5 – факторы развития (постоянные и временные, органические и внешние);

А.6 – выявление предмета возможного законодательного регулирования.

Блок Б «Определение целей».

Проблема целеполагания имеет прямое отношение к нашей теме, поскольку законы принимаются и действуют для достижения определенных целей и решения связанных с ними задач. Речь идет о целях двоякого рода: общеполитических, экономических и социальных, установленных в императивных документах, и юридических целях – законодательства в целом, отрасли, подотрасли, института, закона. Возможные ошибки и противоречия первой группы целей делают необоснованными цели второй группы. Для последних всегда важны целевые значения принципов права и конституционных принципов.

Пагубна недооценка выбора целей и подмена их *ad hoc* текущими запросами. В этом плане следовало бы тщательно готовить прогнозы, концепции, полнее и точнее определять преамбулы и цели закона как нормативную ориентацию для перехода в новые состояния (регулируемые). Увы, непрерывные поправки в кодексы РФ свидетельствуют о потере в них правовой перспективы.

Блок В «Формы правового воздействия» включает:

В.1 – направлен на А.2: Конституция РФ, ГК РФ, БК РФ, статутные федеральные законы;

В.2 – отраслевые законы, БК РФ, НК РФ и др.;

В.3 – ГК РФ, БК РФ, НК РФ, ТК РФ, Федеральный закон «О техническом регулировании»;

В.4 – статутные законы, уставы экономических организаций.

Блок Г «Способ воздействия» включает:

Г.1 – способы общенормативного регулирования (введение общих правил, порядка создания, реорганизации и упразднения организаций, системы деятельности);

Г.2 – программно-установочные способы (целевые программы; тематические планы; концепции, функциональные правила; схемы управления; схемы градостроительного планирования развития территорий; генпланы городов; земельный кадастр);

Г.3 – легализующие средства (лицензирование; аккредитация; сертификация);

Г.4 – способы нормативно-количественного измерения (стандарты; квоты; цены; тарифы; нормативы; лимиты; налоги (сборы); плата; ставки (таможенные пошлины и др.);

Г.5 – способы поддержания уровня деятельности и ее стимулирование (кредиты; льготы; отсрочки; дотации; субсидии; трансферты; надбавки; поощрения; госзаказы; госзакупки);

Г.6 – контрольно-учетные и «запретные» способы (учет; статистическая отчетность; проверки и иные формы контроля; запреты; ограничения; предписания; санкции (штрафы и др.); лишение легальности (приостановление, признание недействительными сделок, действий, актов).

Поясним, что способы воздействия в определенной комбинации могут быть присущи как государственному регулированию, так и экономическому саморегулированию¹. Вопрос заключается в подвижности их соотношения.

Блок Д «Восприятие и реализация норм» включает разные проявления правового поведения. Принцип права – основа нормативного регулирования. Норма «в соответствии с законом» – компетенционные рамки субъекта. Норма-цель – долгосрочный ориентир. Норма «во исполнение закона» – правореализация, нормы-отсылки. Норма «на основе закона» – правореализация с набором средств. Норма «принимает решения» – определенный выбор. Норма «вправе», «имеет право» – выбор правовых альтернатив. Норма «обязан» – императивность исполнения. Норма «в пределах полномочий». Норма «должен» – длительное обязывание. Норма «в случаях и в пределах». Норма «может» – альтернативность действий. Норма «в соответствии с порядком» – повторяемость решений. Норма «саморегулирования» – свобода усмотрения. Норма «запрет» – правовое предостережение. Норма «санкция» – мера ответственности. Норма «поручение» – предписания. Норма «дефиниция». Норма «признание» – статус, состояние. Норма «самообязательство (договорное)». Норма «стандарт» – количественный образец (действия).

Использование названных юридических формул способствует повышению уровня правомерного поведения и предотвращает ошибки, порождающие неправомерное поведение. Их игнорирование, коррупционные и иные правонарушения снижают эффективность закона.

¹ См. статьи в рубрике «Правовое обеспечение экономического саморегулирования» журнала «Законы России». 2009. № 2.

Блок Е «Результаты реализации норм» включает два уровня измерений. Первый – юридический, означающий: а) отсутствие или снижение обжалований актов¹, решений, протестов, отмены актов, уменьшение количества правонарушений; б) обеспечение реализации конституционных прав граждан и юридических лиц; в) правильное понимание смысла, содержания норм; г) правильное использование норм о компетенции органов, о гарантиях самостоятельности бизнес-структур и т.д.; д) уменьшение количества юридических ошибок; е) динамика отношения населения к праву, закону. Общими критериями эффективности закона выступают соотношения указанных показателей с конституционными нормами, с принципами права и целями закона.

Второй уровень эффективности означает определение влияния юридических показателей на эффективность деятельности органов и организаций в экономической и социальной сфере. Важен правовой механизм управления по результатам. Необходимость исследования в рамках правового мониторинга механизма управления по результатам связана с реализацией постановлений Правительства РФ от 22.05.2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (в ред. от 23.12.2004 г.), от 27.04.2005 г. «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада «О результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы», от 14.11.2007 г. «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти», Указа Президента РФ от 28.06.2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (43 показателя – 27 экономических, 14 – социальных, 2 – правовых).

¹ Важны в этом плане постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

В целях организации и проведения мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. утвержден перечень показателей мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации. Органам исполнительной власти поручено обеспечить представление ежемесячно, до 20-го числа месяца, следующего за отчетным, в Минрегион России и электронном виде информации в соответствии с перечнем. Минкомсвязи России совместно с Минрегионом России поручено обеспечить сбор и обработку информации посредством единой вертикально-интегрированной государственной автоматизированной системы «Управление», обеспечить доступ органов исполнительной власти к информации, содержащейся в базе данных мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации. Минрегиону России – представлять ежемесячно, до 30-го числа месяца, следующего за отчетным, доклад о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации, включающий анализ антикризисных мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Правительство РФ и Администрацию Президента РФ.

Для установления правовой составляющей механизма управления по результатам необходимо определить связи и зависимости между правовым опосредованием элементов управления и влиянием его качества на эффективность управленческой, экономической и социальной деятельности.

Более крупные показатели используются для оценки социально-экономического положения субъектов РФ в 2008 г. – индекс промышленного производства в % к 2007 г., индекс производства по видам экономической деятельности в % к 2007 г., индекс физического объема в % к 2007 г. (выполненных работ в строительстве, оборот розничной торговли и др.), инвестиции в основной капитал, индекс производства продуктов сельского

хозяйства, строительство жилых домов, стоимость набора потребительских товаров и услуг, стоимость минимального набора продуктов, индексы цен на жилье, безработные и др.¹

И применительно к органам и к субъектам РФ в целом приходится определять прямое или опосредованное применение норм разных отраслей законодательства. В частности, использование компетенционных норм о деятельности органов, применение порядка вложения средств и т.п. сочетается с фиксированными значениями их соответствующих норм («индексы», «числа» и т. п.). Однако слабая реализация норм экологических, градостроительных и иных законов пока подтверждает неумение «включить» правовой ресурс в решение социально-экономических задач.

Если предложенную схему анализа «приложить» к одному закону, то это даст конкретное представление о его динамике – от зарождения идеи, выбора предмета и формы правового регулирования, принятия и до реализации и оценки конечных правовых результатов. Более сложная картина при использовании этой схемы для оценки эффективности правового института, подотрасли, отрасли, правового комплекса. Здесь приходится учитывать своего рода усиление и ослабление правового воздействия при одновременном действии смежных отраслей и т. п.

Речь идет об анализе внутрисистемных правовых зависимостей:

а) формирование «правовых цепей» означает комплексное связывание органов и организаций;

б) концентрированность законодательного регулирования уменьшает и даже исключает «поводы» для принятия подзаконных актов (и, напротив, слабость норм их провоцирует);

в) нормы саморегулирования реализуются быстрее, нормы об оргструктурах – плохо и медленно, о новых юридических режимах – постепенно;

¹ Российская газета. 2009. 13 марта.

г) идет «восхождение» формы правового акта снизу вверх и подготовка текста закона путем иной концентрации ведомственных норм;

д) организационные, кадровые действия нередко лучше заменяют акт;

е) возрастание удельного веса *локальных* актов и актов саморегулирования уменьшает потребности в подзаконном регулировании;

ж) перераспределение функций в системе исполнительной власти влечет изменение видов регулирования;

з) *неисполнение* закона порождает дополнительные организационные и правовые нагрузки;

и) неверный выбор формы акта, неучет юридических приоритетов и коллизий снижает общий эффект.

Еще раз подчеркнем: нужно в полной мере учитывать действия других социальных регуляторов, поскольку использование норм нравственности, традиций, деловых обычаев, актов саморегулирования (местного самоуправления, корпораций, саморегулируемых организаций и т.п.) нередко дает бóльший эффект и не требует замены их «правовыми дублерами». Ведь сплошное огосударствление прошлых десятилетий уже было своего рода отрицательным индикатором. И чрезмерное правотворчество сегодня тоже не дает эффекта. Словом, современные границы правового регулирования при всей их стабильности становятся и более подвижными в смежных и общих сферах регулирования.

Наконец, напомним и о стихийной регуляции экономических и социальных процессов, когда правовые пробелы или слабости закона провоцируют иные действия и решения, в том числе коррупционные. Радиус отклонения от базовых правовых параметров увеличивается.

Анализ результатов реализации законов не может ограничиваться сбором негативной информации. Его цель — дать оценку всем правовым результатам. Имеются в виду:

а) показатели позитивного использования закона для решения определенных задач, введения режимов деятельности субъектов права;

б) показатели нарушений законов (по видам и т. п.);

в) информация о благоприятных правовых последствиях, например, создание стимулирующих условий деятельности, повышение правовой культуры и т.п.;

г) информация об отклонениях от норм законов ввиду их плохого качества, чрезмерной концентрации регулирования;

д) информация об отклонениях позитивного свойства – о пробелах либо новых явлениях, которые могут быть предметом правового регулирования;

е) информация о «теневом» праве как квазирегуляторе.

И тогда можно дать ответ на вопрос, какова же эффективность закона как меры соотношения между целями и результатами развития регулируемой сферы. В основе этих явлений динамика правомерного, отклоняющегося и неправомерного поведения¹. Его возможное измерение, равно как и вышеназванных «материальных результатов», служит завершению мини-правового цикла. Далее – новые циклы развития права и общества.

¹ Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 441–451.