

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

Под редакцией

доктора философских наук,
кандидата юридических наук

А. Б. Дидикина



Электронные версии книг на сайте

www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2019

УДК 340.12
ББК 67.01
Р32

Рецензенты:

Беляев М. А., кандидат философских наук;

Москвина О. В., кандидат экономических наук, доцент.

Под редакцией доктора философских наук, кандидата юридических наук **А. Б. Дидикина**.

Р32 Регуляторная политика в России: проблемы теории и практики : сборник научных трудов / под ред. А. Б. Дидикина. — Москва, 2019. — 80 с.

ISBN 978-5-7986-0111-0

В сборнике научных трудов представлены статьи ученых-юристов и молодых ученых, посвященные теоретическому осмыслению регуляторной политики как системы мер по устранению избыточных барьеров в правовом регулировании, а также прикладным аспектам реализации механизмов и процедур регуляторной политики в России.

УДК 340.12
ББК 67.01

Научное издание

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Сборник научных трудов

Подписано в печать 25.11.2019. Формат 60×90 ¹/₁₆.
Печать цифровая. Печ. л. 5,0. Тираж 500 экз. Заказ №

ПРЕДИСЛОВИЕ

Российская правовая система за период постсоциалистического развития неоднократно сталкивалась с необходимостью реализации административных реформ. Результаты этих реформ пока не принесли ожидаемого эффекта, но тем не менее способствовали формированию новых правовых институтов диалога власти и общества, а также выстраиванию новых легальных механизмов устранения устаревших правовых норм. Такой формат осуществления конструктивного диалога получил название «регуляторная политика» как комплекс мер по устранению избыточного правового регулирования. Очевидно, что для эффективной регуляторной политики недостаточно выработки только теоретического инструментария, важно обеспечить гармонизацию усилий ученых и экспертов с совершенствованием законодательства под влиянием регуляторных механизмов, соблюдения процедур совместной проработки экономических и правовых решений в сфере регуляторики.

Одним из механизмов рационального сочетания экономических и правовых средств совершенствования государственного управления является «регуляторная гильотина». Сам термин «регуляторная гильотина» и механизм ее применения как метода дерегулирования был введен американским экономистом Скоттом Джейкобсом и апробирован в ряде стран в практике его консалтинговой компании *Jacobs, Cordova and Associates*. Экономический смысл применения данного инструмента связан со снижением затрат государственного бюджета и расходов бизнеса на выполнение требований правового регулирования. Именно поэтому рассматривать реализацию «регуляторной гильотины» можно лишь в совокупности с институтами оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов и оценки фактического воздействия действующих правовых актов, а так-

же комплексом осуществляемых в государстве экономических реформ. Иным путем определить существующие затраты на исполнение требований регулирования не представляется возможным.

Именно эти вопросы являются предметом обсуждения и разработки авторов данного сборника научных трудов. Материалы и статьи, включенные в это издание, прошли широкое научное обсуждение на круглом столе «Оценка регулирующего воздействия и регуляторная политика» в Смоленске 13 ноября 2019 г., и выражают современное состояние исследований учеными-юристами и молодыми учеными проблем теории и практики регуляторной политики. Многие уже известные в юридической науке понятия и термины, а также правовые средства, рассматриваются авторами применительно к сфере регуляторики как в теоретическом, так и прикладном аспектах. А значит будут полезными для дальнейших исследований и аналитических прогнозов векторов развития регуляторной политики в нашей стране.

*А. Б. Дидикин, доктор филос. наук,
канд. юрид. наук, г. Москва*

МОНИТОРИНГ ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ (А. Б. ДИДИКИН)

В последние годы наблюдается активный процесс реформирования российской правовой системы с целью адаптации зарубежных лучших практик обеспечения эффективной регуляторной среды и мер по обеспечению инвестиционного климата в российской экономике. Несмотря на то, что в условиях кризисного состояния отечественной экономики эти меры пока не дали должного эффекта, юридическая наука уже столкнулась с необходимостью анализа новых тенденций в правоприменительной практике, а также новых форм и способов влияния результатов экспертной деятельности на процесс принятия управленческих решений. Если в прежние годы изменения касались в значительной степени обновления нормативно-правовой базы, то в настоящее время тесная связь институтов публичного и частного права, новых средств проектирования нормативных правовых актов и прогнозирования правовых последствий их принятия, выходит на новый уровень. Объявленный руководством страны курс на применение механизма «регуляторной гильотины» как способа устранения избыточных регуляторных норм требует разработки критериев оценки нормативных предписаний, объективного анализа действующих моделей правового регулирования с учетом сложившейся регуляторной среды.

Следует отметить, что процесс обновления механизмов принятия публичных властных решений за последнее десятилетие был обусловлен реализацией административной реформы, затрагивающей преимущественно деятельность федеральных

и региональных органов исполнительной власти. Именно в этой сфере стали появляться новые с точки зрения используемой юридической терминологии нормативные правовые акты. Так, например, с 2012 г. в содержание нормативных предписаний стали входить стратегические цели и целевые показатели их достижения. Разработка, принятие и обнародование стратегий и государственных программ фактически приобрело всеобъемлющий характер. Стратегии развития действуют во всех ключевых отраслях российской экономики и сферах государственного управления (от «Стратегии 2020», принятой после длительных дискуссий ученых и экспертов в 2008 г., до отраслевых стратегий и государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»)¹. Если добавить к этим факторам положения ежегодных Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, влияющие на планирование законоотворчества, то можно обоснованно говорить о существенном влиянии стратегических целей, определенных государством, на развитие правовой системы. В период с 2012 г. большую роль в формировании таких целевых ориентиров сыграли вступившие в силу Указы Президента РФ («майские указы») о долгосрочной политике российского государства в экономической и социальной сферах, в науке, образовании и внешней политике, с возможностью делегирования отдельных государственных функций и полномочий некоммерческим организациям и государственным компаниям². В этих нормативных доку-

¹ См.: Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. // URL: <http://2020strategy.ru> (дата обращения – 30.10.2019); Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная Правительством РФ в 2014 г. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210_04 (дата обращения – 30.10.2019).

² См.: Об основных результатах выполнения майских указов 2012 года и связанных с ними поручений и указаний Президента Российской Фе-

ментах были сформулированы *поручения* главы государства с конкретными сроками их исполнения и ответственными лицами. Исполнение поручения часто предполагало обновление действующего законодательства, либо принятие новых нормативных правовых актов федерального или регионального уровней. Так, например, в Указе Президента РФ №601 от 7 мая 2012 г. при характеристике необходимых реформ системы государственного управления предусмотрено поручение руководству субъектов РФ и муниципальных образований обеспечить формирование нормативно-правовой базы для внедрения процедур *оценки регулирующего воздействия и экспертизы* нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих предпринимательскую и инвестиционную деятельность³. В 2013 г. были внесены изменения в законодательство в части предоставления полномочий органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления для проведения оценки регулирующего воздействия как особой процедуры в системе нормотворчества⁴.

дерации // URL: <http://government.ru/orders/selection/406/27541> (дата обращения – 30.10.2019).

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35265> (дата обращения – 30.10.2019).

⁴ См.: Федеральный закон от 02.07.2013 г. №176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и статьи 7 и 46 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37412> (дата обращения – 30.10.2019).

Между тем «майские указы», ставшие на длительный период ориентиром для деятельности органов государственной власти в российской системе управления, так и не были надлежащим образом осмыслены в юридической науке применительно к различным отраслям права. Перераспределение полномочий от федерального центра в пользу российских регионов на основании «майских указов» для достижения целевых показателей, а также появление новых полномочий у регионов в сфере экономики и новых видов правовых средств регулирования экономики пока изучаются лишь российскими экономистами, но заслуживают внимания и с точки зрения эволюции системы источников права [1, с. 30–33; 2, с. 35–37].

Вопросы создания благоприятной регуляторной среды для бизнеса и улучшения инвестиционного климата впервые стали предметом регулирования в «майских указах» Президента РФ. Термин «регуляторная среда» касается создания особых условий взаимодействия между органами публичной власти, экспертами и предпринимателями по корректировке правил принятия публичных властных решений, а не формальных изменений в законодательстве. Именно поэтому на следующем этапе активную роль стало выполнять Агентство стратегических инициатив, разрабатывающее систему рейтинговых показателей оценки эффективности федеральных и региональных органов власти¹. Та-

¹ АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее – АСИ) является некоммерческой организацией, зарегистрированной в 2011 г. (официальный сайт – www.asi.ru). Наблюдательный совет АСИ возглавил Президент РФ В. В. Путин. В структуре Агентства были сформированы постоянно работающие органы – Департаменты, курирующие реализацию ключевых проектов АСИ, а также рабочие группы, в состав которых на общественных началах вошли действующие предприниматели и представители деловых ассоциаций. С самого начала создания АСИ можно отметить широкий круг полномочий руководства и сотрудников Агентства в части влияния

кое изменение вектора в системе управления не могло не привести к дальнейшей трансформации механизма принятия решений органами публичной власти. В отличие от классического понимания системы источников российского права в последние годы появился ряд новых нормативных документов, содержащих правовые нормы, обязательные как для отдельных органов государственной власти, так и общеобязательные для системы управления в целом. Такие документы разрабатываются в результате принятия решений совещательными и консультативными органами, экспертными советами при органах публичной власти, либо по итогам общественных обсуждений с участием заинтересованных общественных объединений. Законодательство достаточно гибко регулирует вопрос участия общественности и предпринимательских объединений в разработке и принятии новых нормативных правовых актов.

Одним из наиболее важных этапов обновления регуляторной среды стал проект *Национальной предпринимательской инициативы*, предусматривающий в качестве правового средства регулирования общественных отношений «дорожную карту» – план мероприятий и решений, направленных на устранение избыточного регулирования и административных барьеров в области таможенного и налогового администрирования, антимонопольного регулирования, регистрации юридических лиц и прав собственности на недвижимое имущество, поддержки внешнеэкономической деятельности и несырьевого экспорта российских компаний². В дальнейшем «дорожные

на изменения регионального законодательства, проведения опросов среди предпринимателей для оценки эффективности деятельности глав субъектов РФ. Часть показателей эффективности, разработанных АСИ, в дальнейшем была утверждена Указом Президента РФ 2012 г. и предусмотрена «дорожными картами» Национальной предпринимательской инициативы, утвержденных постановлениями Правительства РФ 2012 г.

карты» стали средством реализации стандартов регулирования и поддержки государством предпринимательской деятельности — регионального инвестиционного стандарта³, «атласа муниципальных практик»⁴, целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса⁵. Проект «дорожной карты» разрабатывался в процессе общественного обсуждения экспертами проблем правоприменения и анализа результатов социологических опросов о состоянии регуляторной среды. «Дорожная карта» по содержанию включала в себя план мероприятий с конкретными сроками исполнения и ответственными федеральными ведомствами, среди которых предусматривалось не только обновление законодательства в сфере компетенции федерального органа исполнительной власти, но и изменение механизма принятия властных решений. Контроль над выполнением «дорожных карт» оценивался на протяжении календарного года на заседаниях Правительства РФ, а объективная информация поступала в ходе проведения Агентством стратегических инициатив и деловыми ассоциациями «контрольных закупок» — общественных мероприятий с целью проверки соблюдения административных процедур, урегулированных законом. Такая форма контроля в дальнейшем послужила основой для нормативного закрепления критериев эффективности работы глав регионов в сфере экономики⁶. «Атлас муници-

² См.: «Дорожные карты» Национальной предпринимательской инициативы // URL: <http://government.ru/roadmaps> (дата обращения — 30.10.2019).

³ См.: Инвестиционный стандарт АСИ // URL: <http://asi.ru/investclimate/standard> (дата обращения — 30.10.2019).

⁴ См.: Атлас муниципальных практик АСИ (URL: <http://asi.ru/reports/41363> (дата обращения — 30.10.2019))

⁵ См.: Целевые модели // URL: <http://asi.ru/investclimate/models> (дата обращения — 30.10.2019).

⁶ В настоящее время показатели эффективности для глав регионов

пальных практик» стал средством внедрения аналогичных практик в органах местного самоуправления к 2017 г.

Таким образом, всего за пять лет в процессе взаимодействия с экспертным сообществом в российской правовой системе появились новые типы управленческих практик принятия решений, которые в силу динамичности принимаемых нормативных предписаний пока не вписываются в сложившийся традиционный понятийный аппарат юридической науки. Примером может служить внедрение «целевых моделей» на региональном уровне, впервые озвученных на заседании Государственного Совета в 2016 г.⁷ Их внедрение на протяжении 2017 г. способствовало формированию эффективных региональных управленческих команд. «Целевые модели» упрощения процедур для бизнеса приобрели юридическую форму после издания распоряжения Правительства РФ⁸. Этот нормативный документ содержит в большей степени таблицы с показателями эффективности управления, которые внедрялись и оценивались экспертными группами в российских регионах в 2017–2019 гг. Следует отметить, что сам факт юридического оформления общеобязательных для российских ре-

действуют в новой редакции 2017 г. См.: Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/#ixzz5506dwKGR> (дата обращения – 30.10.2019).

⁷ См.: Стенограмма заседания Государственного Совета (Ярославль, 12 ноября 2016 г.) // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения – 30.10.2019).

⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2017 г. №147-р «Об утверждении целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» // URL: <http://government.ru/docs/26338> (дата обращения – 30.10.2019).

гионов «целевых моделей» в распоряжении Правительства РФ как ненормативном правовом акте является показательным примером изменений правил юридической техники. Так, например, целевая модель «Регистрация прав собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества» предполагает увеличение доли обработки заявлений о государственной регистрации прав собственности в электронной форме (с 70% к 31 декабря 2017 г. до 80% к 31 декабря 2019 г.). В то же время доступность подачи заявлений в течение одного рабочего дня должна достигать 19 заявлений. Срок государственной регистрации через Росреестр должен быть сокращен до 7 дней (а при подаче документов в многофункциональный центр – до 9 дней). При этом электронный документооборот при кадастровом учете и государственной регистрации права собственности должен привести к увеличению доли ответов на запросы – с 50% к концу 2017 г. до 85% к концу 2019 г., а количества сведений в электронной форме – с 8 шт. к концу 2017 г. до 29 шт. к концу 2019 г. При этом с точки зрения правовой природы целевые модели являются новым средством правового регулирования и содержат модель должного регулирования, а также позволяют выявить пробелы в правовом регулировании или административные барьеры в регуляторной среде.

В настоящее время новым этапом улучшения регуляторной среды становится механизм «регуляторной гильотины». Термин «регуляторная гильотина» и механизм ее применения как метода дерегулирования был введен американским экономистом Скоттом Джейкобсом и апробирован в ряде стран в практике его консалтинговой компании Jacobs, Cordova and Associates [3, с. 108]. С экономической точки зрения снижение затрат государственного бюджета и расходов бизнеса на выполнение избыточных нормативных предписаний автоматически приводит к улучшению экономических показателей привлечения инвестиций и увеличения прибыли у компаний. Но как быть с юридическим обеспечением? На протяжении 2019 г. основным до-

кументом по реализации механизма «регуляторной гильотины» является «дорожная карта» и методика по ее реализации¹. Именно поэтому рассматривать реализацию «регуляторной гильотины» можно лишь в совокупности с институтами оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов и оценки фактического воздействия действующих правовых актов, а также комплексом осуществляемых в государстве экономических реформ. Иным путем определить существующие затраты на исполнение требований регулирования не представляется возможным. Ключевым инструментом реализации «регуляторной гильотины» является принятие двух законодательных актов – закона об обязательных требованиях и внесения изменений в закон о государственном контроле (надзоре) [4]. Сам по себе процесс доказывания необходимости сохранения или упразднения обязательных регуляторных требований фактически наталкивается на обоснование критериев избыточности регулирования, а также на количественные расчеты роста издержек от выполнения таких обязательных требований. Единственным адекватным способом оценки в данном случае становится мониторинг фактического воздействия действующих нормативных правовых актов.

Однако на данном уровне анализа возникает терминологическая путаница, поскольку в юридической науке и в законодательстве существует множество видов различных экспертиз с экономическим и правовым содержанием – правовая, антикоррупционная, лингвистическая экспертизы, оценка регулиру-

¹ См.: План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержден Председателем Правительства РФ 29 мая 2019 г. №4714-п-П36 // URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения – 30.10.2019); Методика исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» // URL: <http://knd.ac.gov.ru/explibrary/?showID=98> (дата обращения – 30.10.2019).

щего воздействия как в отношении идей и концепций правового регулирования, так и в части анализа регуляторного содержания проектов нормативных правовых актов [5, с. 63–64]. Эти виды предварительной оценки расходятся друг с другом и по целевой направленности, и по процедурным компонентам. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, эффективность правового воздействия определяется соотношением между фактически достигнутым результатом и целью принятия правовой нормы [6, с. 21]. Отдельные виды экспертиз не затрагивают сущности механизма правового регулирования, заложенного в нормативных предписаниях, а нередко и противоречат друг другу.

Устранить терминологическую неопределенность возможно лишь в случае выявления целевого назначения конкретных форм оценки нормативного предписания, и прогнозирования его экономических и правовых последствий. При применении оценки фактического воздействия действующего нормативного акта происходит сбор предложений с обоснованием избыточности регулирования, либо информации об издержках выполнения требований регулирования со стороны экспертов и предпринимателей. При этом важно отметить, что оценке подлежит не правовая форма регулирования общественных отношений, а сами экономические механизмы и прогноз социально-экономических последствий применения правовых норм [7, с. 19–20].

В процессе изменений федерального законодательства существенно меняется терминология, касающаяся экономической оценки правовых актов и проведения публичных консультаций по этому поводу. Если обсуждению подлежит проект нормативного правового акта, то речь идет об оценке регулирующего воздействия, если же обсуждается действующий нормативный правовой акт, то об экономической экспертизе. В чем состоит разница с точки зрения правовых последствий?

При проведении оценки регулирующего воздействия критерии избыточности регулирования могут быть определены при соблюдении законодательно установленных процедур – это оценка качества формулировки проблемы регулирования орга-

ном-разработчиком и средств ее решения, анализ альтернатив регулирования, количественного анализа стандартных издержек для выполнения требований регулирования, и полученных предложений от участников консультаций [8, с. 34–35]. Прямым следствием опубликования заключения об оценке регулирующего воздействия в таком случае будет доработка проекта нормативного правового акта. То же самое происходит при проведении «ОРВ на ранней стадии», когда публичные консультации проходят для обсуждения идеи, концепции правового регулирования, чтобы в конечном итоге орган-разработчик мог принять решение о том, нужно ли вообще разрабатывать проект нормативного правового акта. В российских регионах (Краснодарский край, Ульяновская область, Новосибирская область, Свердловская область и др.) активно практикуется проведение согласительных совещаний для устранения разногласий по итогам публичных консультаций и проведении оценки.

Экономическая экспертиза действующих правовых актов обладает спецификой по сфере ее применения, поскольку объектом экспертизы являются правовые акты в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности (что, безусловно, ограничивает потенциал экономической экспертизы в сфере нормотворчества). Также специфика обусловлена необходимостью в процессе публичных консультаций определить социальные и экономические последствия применения нормативного правового акта в экономике, получить конструктивные предложения от представителей общественных объединений и предпринимательского общества. Тем самым механизм проведения социально-экономической экспертизы опирается на совокупность критериев оценки содержания нормативного правового акта, и сформулированные в законодательстве требования к правотворческой деятельности. В то же время требования экспертизы распространяются на действующие федеральные законы и подзаконные правовые акты, разработанные федеральными органами исполнительной власти, или же нормативные документы, по которым экспертиза инициирована деловыми ассоциациями.

Терминологически *оценка фактического воздействия* является перспективным развитием социально-экономической экспертизы и уже известна российским регионам, которые в пилотном порядке внедряли оценку фактического воздействия в прежние годы (в частности, Свердловская область в 2013 г.). Сама по себе процедура оценки фактического воздействия на федеральном уровне осуществляется с учетом сроков, предусмотренных Планом проведения оценки фактического воздействия на календарный год¹. По ее итогам обнародуется заключение об оценке фактического воздействия, подлежащее рассмотрению Правительственной комиссией по административной реформе и учету органами-разработчиками.

Очевидно, что в широком смысле мониторинг фактического воздействия нормативного правового акта не может сводиться к формальному проведению консультаций и улучшению стилистики или грамматики нормативных предписаний. Только количественный анализ выполнения заложенных органом-разработчиком экономических индикаторов и показателей может служить инструментом повышения качества регуляторной среды. Отдельные положения для осуществления такого мониторинга в законодательстве уже имеются, в частности, анализ степени соразмерности обязательных требований затратам на их исполнение (*принцип «one in – one out»*, известный из международной практики). В условиях наполнения механизма «регуляторной гильотины» правовым содержанием мониторинг фактического воздействия становится особенно востребованным и необходимым.

Литература

1. Жигалова О. Подходы к оценке эффективности достижения целевых показателей «майских указов» Президента РФ // Государственная служба. 2015. №3 (95). С. 30–33;

¹ См.: Постановление Правительства РФ №83 от 30 января 2015 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения – 30.10.2019).

2. Федонина О. В. Реализация «майских указов» Президента РФ в контексте построения инновационной экономики в Республике Мордовия // Общество: политика, экономика, право. 2015. №3. С. 35–37;

3. Александров О. В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. 2019. №1/17. С. 107–119;

4. «Регуляторная гильотина». Мнения экспертов // Закон. 2019. №2. С. 20–36;

5. Правовые акты: оценка последствий. Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., Юриспруденция, 2011. 224 с.

6. Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие? (С. 17–22) // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 336 с.;

7. Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы международного семинара. М., Издание Государственной Думы, 2003. 152 с.

8. Беляев А. Н., Дерман Д. О., Цыганков Д. Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка». 2011. №1. С. 23–51.

ФУНКЦИИ И ДИСФУНКЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРАВА И ФОРМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ (А. И. КЛИМЕНКО)

Право как средство. Традиционно одной из основных функций права признается регулятивная функция. Действительно, если нам предложат ответить на вопрос о том зачем обществу право – ответом на вопрос будет мысль о том, что право наиболее универсальный инструмент регулирования общественных отношений. Понятно, что право можно рассматривать и не в инструментальном ракурсе (и многие философско-правовые концепции исходят из самоценности права или «идеи права»), многие теоретические позиции предполагают дифференциацию инструментального и ценностного аспектов (В. П. Малахов пишет о таких функциях права как «правообразование», то есть по сути самовоспроизводство и упорядочивание, инструментальный аспект) [9, с. 108–109] функций права.

Как регулятор общественных отношений право действительно выступает успешным там, где другие социальные регуляторы, основанные на содержательной близости культур, на социальной «органической», модели бессильны. Известный инструментальный подход Л. Фуллера к праву как к предприятию по подчинению поведения человека нормам предлагает нам посмотреть на право как на технологию [12].

Однако право неодинаково эффективно в разных ситуациях, несмотря на его универсальность. Так, в сфере, где господствуют другие социальные регуляторы – мораль, религиозные нормы и т. д. – правовое регулирование зачастую выглядит неумест-

ным, не может достичь должного результата, откровенно вредит наличным общественным отношениям. Примером здесь могут служить некоторые «перегибы» в сфере ювенальной юстиции в скандинавских странах, где социальные службы руководствуясь правом, ведут себя исключительно в правовом поле, однако их действия воспринимаются как действия «слона в посудной лавке».

Это обстоятельство связано с самим характером правового регулирования. Его преимуществом является то, что оно способно в большей степени чем религия или мораль носить мобильный, внешне заданный характер. Вместе с тем оно не является «органичным» для общественных отношений, человек заинтересован в правовом регулировании только тогда, когда он заинтересован в самих общественных отношениях, носящих упорядоченный характер. При этом по-другому, кроме как через право, придать стабильность и упорядоченность этим отношениям невозможно.

Таким образом, если не существует никаких проблем, то право оказывается ненужным. Право востребовано там, где существует опасность того, что общественные отношения, в которых заинтересованы социальные акторы, станут конфликтными и не предсказуемыми. Это происходит зачастую в межкультурном пространстве в том случае, когда у вступающих в общественные отношения существенно различается социальный опыт или тогда, когда появляется новая сфера жизни общества, где опыт еще не наработан, а традиция не сформирована. Но нет ничего лучше права, если мы ставим себе цель отрегулировать общественные отношения, обеспечить их упорядоченность в условиях, когда не существует никакой иной нормативной системы эти отношения регулирующей, или регулирующие нормативные системы множественны и порождают многочисленные коллизии (не случайно даже проблема коллизий в самом праве разрешается через создание коллизионных норм права).

Социо-аксиологический подход к праву. Что делает право явлением уникальным? С точки зрения социо-аксиологическо-

го подхода, рассматривающего право прежде всего как определенную систему ценностей, вырабатываемых в процессе правового дискурса и выражающую компромисс интересов и потребностей различных социальных акторов (в самом принципиальном виде – классовые интересы которые образуют правовые ценности в результате дискурсивной формы классовой борьбы). Ряд исследователей отнюдь не праздно утверждает, что для права первично правосознание [10]. Именно выражаясь в идеях, конвенциональные ценности существуют как своего рода аксиоматика общественного правосознания. Однако рассмотрение права с этой позиции отнюдь не делает нас идеалистами, ведь ценности производны от интереса, который представляет собой осознание объективной потребности, которая, в свою очередь, производна от материальных условий жизни людей. Социологичность нашего взгляда обусловлена материалистическим подходом к ценностям как к тому, что определяется материальными условиями существования [1, с. 307–308]. При этом следует отметить, что на базе правовых конвенциональных ценностей формируется «замыренная среда» [7, с. 40, 122] в современном политически организованном обществе.

Таким образом, правовые ценности – особые конвенциональные ценности. В силу своей социальной конвенциональности и опосредованной связи с интересами и потребностями социальных акторов они часто предстают не очевидными вне пространства правового дискурса. Соответственно эти ценности зачастую сами по себе нуждаются в значительной степени формализации. Она часто обеспечивается через юридикацию правовой ценности, которая осуществляется в следующих формах: непосредственное указание на социальную ценность в документе; указание на ценность как на некую данность, состояние; выражение ценности в форме принципа; провозглашение ценности в качестве цели правового регулирования; выражение в норме – модели поведения. То есть создается важный «слой» правопорядка, который образует нормативный массив, высту-

пающий своего рода «приводным ремнем» правовых ценностей и правоотношений.

Функциональность и дисфункциональность права. Следует отметить, что, когда мы ставим вопрос о функциональности и дисфункциональности юридического права государства, мы можем говорить о способности юридическими средствами обеспечить правопорядок удовлетворительного уровня, который обеспечивал бы устойчивое развитие общества в целом (или в локальном измерении устойчивое «протекание» общественных отношений в соответствии с целью этих отношений). Право функционально тогда, когда оно может обеспечить такой правопорядок и дисфункционально, когда не может. Следует отметить, что именно через категорию дисфункции (применяя эту категорию к юридическому праву), использованную впервые для исследования социальных структур в 1950-х годах Р. Мертоном, в рамках функционального анализа можно объяснить проблемы, возникающие в сфере правового регулирования общественных отношений, связанные с их избыточной юридикацией [2, с. 272–273].

Так, представляется вполне очевидным, что регулятивный потенциал права подлежит использованию там, где потенциал других социальных норм не реализуется или его реализация приводит к негативно оцениваемым результатам. Здесь право может оказаться эффективным для своего рода «протезирования» «органичной» социальной нормативности. Право предлагает ценностные критерии суждения и нормы поведения – модели, конвенциональные по своему характеру и природе. Однако если юридицируются общественные отношения, хорошо урегулированные нормами морали или религиозными нормами, мы сталкиваемся с проблемами дисфункциональности юридического права, которые могут быть решены только репрессивно-силовым способом (при должном идеологическом обеспечении). Эти проблемы связаны с тем, что в данных сферах право не востребовано и обращение к праву как инструменту скорее отражает желание государства или правящего класса эти отношения «переструктурировать».

Существует и проблемы избыточного регулирования экономической сферы общественных отношений, предпринимательской сферы и т. д. Регулируя эти сферы определенным образом государство, как правило, использует широкий арсенал юридических средств. И здесь, с одной стороны, сталкивается юридическая административно-правовая логика – «любое юридическое регулирование – это благо» и цивилистическая правовая логика, которую лучше всего описать словами итальянского юриста Б. Леони, о том, что юридические законы не создаются, а открываются [8, с. 75–114].

Таким образом, можно говорить о несомненных препятствиях эффективности (функциональности) юридического права. Это прежде всего эффективность иных социальных норм и интересы социальных акторов. Здравый смысл подсказывает, что некоторые формы жесткого юридического регулирования могут просто «убить» смысл самих регулируемых общественных отношений. По сути, такое регулирование подобно запрету, оно действует как латентный правовой запрет. Мы знаем, что некоторые типы криминального бизнеса (наркоторговля, незаконная торговля оружием и т.д.) существуют невзирая на запрет. Знаем примеры, когда вытеснение и криминализация определенной деятельности только подстегивало ее развиваться в определенном направлении (во времена «сухого закона» в США криминальный алкогольный бизнес процветал). Но это связано с высокой доходностью данных видов деятельности, а иногда (как в примере с «сухим законом» сама криминализация определенной деятельности обусловило ее эксклюзивный и усилила ее высокодоходный характер) социальные акторы готовы мириться с рисками, порождаемыми правовыми запретами. Эти риски они компенсируют высокой степенью удовлетворения своих потребностей и интересов. Однако, полагаем, что многие виды социально полезной деятельности не приносят столь значительный доход и не заставят человека мириться с рисками, а просто «убьют» смысл этой деятельности вместе с соответствующими практиками. Когда юридическое

право подавляет интересы социальных акторов вместо того, чтобы «встроить» их в правопорядок при наличии такой возможности (разумеется, эти интересы должны соответствовать системе ценностей общества) — оно дисфункционально и не эффективно; когда оно не способно подавить интересы, не соотносящиеся с существующим правопорядком, — оно не эффективно и дисфункционально.

Правопорядок как многослойное явление. Есть еще один ограничитель юридического регулирования общественных отношений, и это само право. Право, понимаемое с позиций социо-аксиологического подхода как система конвенциональных синтетических ценностей. Можно представить правопорядок любого общества условно как трехслойный пирог. Одним из слоев выступает система правовых конвенциональных ценностей, другим — «серединым» — система норм-моделей, стандартов поведения, третьим — правоотношения. И эти слои должны в хорошем пироге лежать друг на друге ровно; в контексте метафоры можно сказать, что они должны друг другу соответствовать (конечно, можно спорить о том какой слой является базовым и переворачивать этот «пирог» в зависимости от нашей позиции). Так, юридические нормы, не отвечающие существующим в обществе правовым ценностям, порождают феномен юридической формы, лишенной должного правового содержания — феномен «неправового закона» [11]. А правоотношения, развивающиеся вне каких-либо ценностных критериев, утрачивают правовое качество, если конечно не считать единственным критерием определения их правового качества само их наличие.

Формы правового регулирования общественных отношений. То, как мы воспринимаем вышеприведенную «модель» слоеного пирога, обуславливает и наше понимание пределов эффективности юридического регулирования общественных отношений. Так, совершенно очевидно, что «серединый» слой должен соответствовать в должной мере и слою ценностей и реалиям правоотношений. Любые «перекося» в юриди-

ческом регулировании связаны либо с тем, что в процессе правотворчества не учитываются реалии наличных общественных отношений (и нормы отрываются от жизненных реалий не случайно ставится вопрос о важности оценки их фактического воздействия) [3, с. 30–31], либо с тем, что нормы не выражают правовые конвенциональные ценности (и соответственно теряют свое правовое содержание). И в том, и в другом случае средний слой как бы выпадает из нашего «пирога» правопорядка. Соответственно произвольное юридическое регулирование, какими бы рациональными соображениями оно не прикрывалось, крайне ограничено в своей эффективности. Следует также подчеркнуть, что существуют и иные проблемы производные от несовершенства юридической техники.

Понятно, что и формируемые практики определенного поведения в рамках правоотношений не могут сами по себе выступать источником формирования правопорядка: они всегда подлежат оценке с позиции правовых ценностей и тогда, если они соответствуют конвенциональным правовым ценностям, даже в том случае, когда они противоречат наличному юридическому нормативному массиву, они могут быть признаны вполне правомерными (в данном случае речь может идти о легализации правовой практики) [4; 5; 6].

Гораздо более важно создать условия, чтобы правовое регулирование соотносилось с системой правовых ценностей. Эти ценности не существуют произвольно, они обусловлены, как уже отмечалось, материальными условиями жизни людей и фактической необходимостью в совместном проживании, они формируются только тогда и там, когда и где есть необходимость формирования согласованных интересов, конвенциональных смыслов и приоритетов. Именно ориентированное на правовые ценности регулирование, прямое или посредством юридическое нормативное массива, либо соответствующей конвенциональным правовым ценностям практике и может обеспечить стройность и устойчивость правопорядка. Именно такая форма

правового регулирования, где субстратом правопорядка выступают правовые ценности, с точки зрения социо-аксиологического подхода к праву представляется наиболее эффективной.

Литература

1. *Бабурин С. Н., Бережнов А. Г., Воротилин Е. А.* и др. *Философия права. Курс лекций: учебное пособие: в 2 т. Т.1.* / Отв. ред. *М. Н. Марченко.* М.: Проспект, 2011.

2. *Бачинин В. А.* *Энциклопедия философии и социологии права.* СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.

3. *Дидикин А. Б.* *Экспертиза и оценка фактического воздействия.* // *Оценка регулирующего воздействия и нормотворчество: Сборник статей.* Екатеринбург: Издательские решения, 2019. С. 25–32.

4. *Кулик О. В.* *Аксиологическая составляющая легализации правовой практики // Реформационный романтизм и правовая реальность: к 150-летию введение в действие Судебных уставов Александра II.* Сборник материалов Первой международной научной конференции, посвященной памяти профессора В. М. Курицына. М.: МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, 2017. С. 178–186.

5. *Кулик О. В.* *К вопросу о понятии «легализация правовой практики» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2017. №3 (39). С. 138–143.

6. *Кулик О. В.* *Принципы легализации правовой практики // Вестник Московского университета МВД России.* 2017. №3. С. 74–78.

7. *Лейст О. Э.* *Сущность права. Проблемы теории и философии права.* М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.

8. *Леони Б.* *Свобода и закон.* / Пер. с англ. В. Кошкина под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2008.

9. *Малахов В. П.* *Общая теория права и государства.* М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018.

10. *Малахов В. П.* *Теория правосознания. Опыт формирования.* М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020.

11. *Нерсесянц В. С.* Философия права. М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997.

12. *Фуллер Л. Л.* Мораль права. / Пер. с англ. *Т. Даниловой* под ред. *А. Куряева*. М.: ИРИСЭН, 2007.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ РИСКОВ В МЕХАНИЗМЕ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ (К. В. АГАМИРОВ)

Юридическое прогнозирование представляет собой систематическое исследование перспектив развития правовых явлений и процессов на определенных уровнях: стратегии развития законодательства и правовой системы в целом (первый уровень), конкретных отраслей, институтов и норм (второй уровень), правового поведения (третий уровень). Таким образом, оно относится не только к нормативной системе, законодательному регулированию в чистом виде, но и правовому поведению как действию по реализации закона, претворению его в жизнь. Такой подход нацеливает на анализ правовых явлений и процессов и рассмотрение проблемы юридического прогнозирования в комплексном виде, во взаимосвязи нормативного правового регулирования и правового поведения. Это соответствует процессу значительного возрастания на современном этапе роли и значения человеческого фактора во всех областях социальной действительности.

Некоторые ученые не включают в структуру механизма правового регулирования субъектов правового регулирования и его результаты, так как они не обладают инструментальной, регулятивной природой, которая представляет собой системообразующий критерий¹. Представляется, что именно правовое поведение субъектов и его конечный итог в виде исполнения либо

¹ См.: Малько Н. В., Шундиков К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 102.

неисполнения нормативных правовых предписаний содержат в себе основной регулятивный потенциал и являются главным показателем качества правового регулирования, материалом и вектором его дальнейшего совершенствования.

В этой связи автор поддерживает включение в объем механизма правового регулирования правовой системы как отражение всей системной совокупности явлений, рассмотренную в ее функциональном аспекте¹, и, соответственно, включение в структуру механизма правового регулирования помимо юридических средств также и других элементов правовой системы – субъектов, осуществляющих правовое регулирование, и юридически значимых результатов их деятельности².

Методология юридического прогнозирования является его важнейшей теоретической базой, опирается на диалектические законы развития и взаимосвязи явлений и на следующие базовые положения.

Во-первых, юридическое прогнозирование следует признать самостоятельным видом государственного прогнозирования. Необходимо разрабатывать среднесрочный план законодательных работ на пять лет и долгосрочный на 10–15 лет и включать их в государственную программу, определяющую стратегию социально-экономического развития Российской Федерации.

Во-вторых, юридическое прогнозирование представляет собой теоретический процесс по решению практических задач предвидения в правовой среде, совокупность теоретических знаний, нацеленную на выявление тенденций развития правовой системы на заданную перспективу с целью выработки практических предложений по ее совершенствованию.

В сферу юридического прогнозирования включены: а) правовые явления и процессы прошлого; б) не урегулированные

¹ См.: Кудрявцев В. Н., Васильев А. М. Право: развитие общего понятия // Советское государство и право. 1985. №7. С. 12–13.

² См.: Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник. М., 1998, С. 146.

правом социальные явления и процессы; в) действующие правовые явления и процессы; г) тенденции и перспективы развития действующих правовых явлений и процессов; д) желательное развитие действующих правовых явлений и процессов; е) регулятивный и пострегулятивный контроль за отклонениями действующих правовых явлений и процессов от заданных параметров; ж) пострегулятивное направление, состоящее в исследовании ценностных характеристик действующих правовых явлений и процессов для системной модернизации и долгосрочной стратегии развития всего общества; з) определение комплекса целеустановок для практической работы по модернизации всей правовой системы.

Соответственно прогнозируемым явлениям и процессам можно определить результаты юридического прогнозирования, вытекающие из а) выявления эффективности средств правового регулирования прошлого для настоящей правовой действительности; б) выявление на основе изучения не урегулированных правом социальных явлений и процессов перспективных направлений правового регулирования; в), г) и д) выявление на основе исследования нормативных правовых актов, деятельности правовых учреждений, процессов правообразования, правореализации и правоприменения тенденций, перспектив и закономерностей их желательного развития; е), ж) и з) принятие, изменение, дополнение, отмена нормативных правовых актов; выводы о направлениях системной модернизации общества в условиях его вхождения в постчеловеческое будущее и постправовую систему (постправо); внесение корректив в деятельность правовых учреждений, упорядочение и приведение процессов правообразования, правореализации и правоприменения в должное состояние.

Прогнозируемые явления и процессы определяют виды юридических прогнозов: ретроспективный юридический прогноз; фильтрующий юридический прогноз; текущий юридический прогноз; поисковый юридический прогноз; нормативный юридический прогноз (подразделяемый на целевой юридиче-

ский прогноз, плановый юридический прогноз, программный юридический прогноз, проектный юридический прогноз, организационный юридический прогноз); контролирующий юридический прогноз; постюридический прогноз; комплексный юридический прогноз.

Вслед за действующим (позитивным) правовым регулированием следует выделять прогнозируемое (перспективное) правовое регулирование, основанное на правовых моделях будущего правовой системы.

Правовые модели как прогнозируемый вариант правового регулирования могут быть представлены в виде нормативной, организационной, правообразующей, законотворческой, правореализационной и правоприменительной моделей.

Нормативная модель представляет собой прогнозируемую модификацию нормативных правовых актов, норм, институтов, отраслей, принципов права. Организационная модель складывается из возможных вариантов реформирования структуры правовых учреждений. Правообразующая модель является собой прообраз движения правовых идей с таким нормативным содержанием, которое вызывает условия для формирования правовых норм, способствующих прогрессивному правообразованию. Законотворческая модель основана на внедрении в законотворческий процесс прогностического этапа, предусматривающего возможное отклонение от положений, прописанных в проекте нормативного правового акта, и его будущую эффективность. Правореализационная модель – это внешне выражение перевода правовой формы в правовое поведение в виде механизма правомерного и отклоняющегося поведения. Правоприменительная модель – прототип конструкции деятельности органов государственной власти в рамках предоставленных им полномочий по реализации правовых предписаний.

Наряду с этим юридическое прогнозирование является комплексным системообразующим имманентным фактором совершенствования правовой системы, определяющим функциониро-

вание прогностического и непрерывного и стимулирующего права – права в постоянной циркуляции от прошлого к настоящему, будущему и наоборот. Изучая ушедшие в прошлое правовые явления и процессы, прогнозист вычленяет среди них те, которые могут быть возрождены в настоящем. Исследуя как не урегулированные правом социальные явления и процессы, так и действующие правовые явления и процессы, прогнозист обособляет в первых те социальные явления и процессы, которые следует урегулировать правом, а у вторых отмечает тенденции, перспективы и желательное направление их развития, то есть в обоих случаях устремляет свой взор к их будущему состоянию. Осуществляя регулятивный и пострегулятивный контроль за отклонениями действующих правовых явлений и процессов от заданных параметров, прогнозист возвращается назад, в прошлое, к тем характеристикам, которые были установлены в их первоначальных моделях. Пострегулятивное направление юридического прогнозирования фокусирует внимание прогнозиста опять же на будущем состоянии, но уже не только правовой, а и всей социальной системы.

Ключевая задача юридического прогнозирования состоит в определении комплекса мер по желательному развитию правовых явлений и процессов, основанного на прогнозе перспективных направлений действующего позитивно-правового регулирования и правовых моделях с целью обеспечения равновесного состояния правовой системы.

Регулятивное воздействие юридического прогнозирования состоит в непрерывном анализе направления движения правовых явлений и процессов и их корректировке в соответствии с заданными параметрами.

Юридическое прогнозирование имеет три уровня: 1) прогностические оценки стратегии российского законодательства; 2) прогностические оценки совершенствования конкретных отраслей законодательства и 3) прогностические оценки правового поведения. Все три уровня юридического прогнозирования тесным образом взаимосвязаны. Первые два уровня представ-

ляют собой законодательное юридическое прогнозирование, а третий уровень – правореализационное и правоприменительное юридическое прогнозирование.

Теория научного предвидения предполагает многовариантность будущего, так как зависит от сложной системы факторов¹. Поэтому и при юридическом прогнозировании, несмотря на наличие множества конкретных «будущих», воплощается в действительность лишь одно из них ввиду взаимодействия многообразных факторов, в том числе и случайных. Обуславливается это тем, что в результате влияния направленных факторов реализуются лишь такие возможности, которые выражают главную тенденцию развития.

Юридическое прогнозирование исходит из диалектической детерминации явлений будущего; из того, что необходимость пробивает себе дорогу через случайности; из того, что к явлениям будущего нужен вероятностный подход с учетом широкого набора возможных вариантов. При таком подходе прогнозирование может быть использовано для выбора наиболее вероятного или наиболее желательного, оптимального варианта при обосновании цели, плана, программы, проекта, вообще решения².

Эффективность прогнозов, обществоведческих в особенности, не сводится исключительно к степени их достоверности, точности и дальности, хотя она очень важна; не меньшую актуальность представляет вопрос о том, насколько прогноз способствует повышению обоснованности и объективности разработанных на его основе решений. Кроме абсолютной верификации, а именно эмпирического подтверждения либо отрицания правильности выдвинутой гипотезы, существует относи-

¹ См.: Бестужев-Лада И. В. Будущее человечества как предмет научных исследований // Будущее науки. М., 1968. Вып.2. С. 28–29.

² См.: Рабочая книга по прогнозированию / Отв. ред. И. В. Бестужев-Лада. М., 1982. С. 9.

тельная (предварительная) верификация, позволяющая развивать научное исследование и использовать его результаты до возможности абсолютной верификации. Среди способов относительной верификации – проверка полученных, но еще не поддающихся абсолютной верификации результатов контрольными исследованиями. При этом абсолютная верификация возможна только после перехода периода упреждения прогноза из будущего в прошлое. Однако задолго до этого можно и должно прибегать к повторным или параллельным исследованиям по иной методике, к примеру, провести опрос экспертов. Если результаты идентичны, есть основания утверждать о высокой степени достоверности прогноза, если же нет, то следует направить усилия на поиск и устранение ошибок и недочетов в методике его разработки. Таким образом, по мере развития прогностики и совершенствования ее методов прогнозирование будет оказывать все более эффективное воздействие на уровень целей, планов, программ, проектов¹.

Подчеркнем еще раз двойное влияние (двойную ценность) юридического прогнозирования:

а) прогноз дает информацию о влиянии определенных факторов на социально-правовые явления (показывает «будущее правовой системы»);

б) прогноз содержит информацию о потребностях общества в государственно-правовых феноменах и возможностях их функционирования (раскрывает проблему «правовая система и будущее»).

Методология юридического прогнозирования должна также определить его принципы как важнейшие отправные начала при исследовании будущего правовой системы. Некоторые из них частично нашли свое отражение при характеристике влияния диалектических законов развития общества и теории научного

¹ См.: Бестужев-Лада И. В., Наместникова Г. А. Социальное прогнозирование. М., 2002. С. 79.

предвидения на методологию юридического прогнозирования. Прежде всего, это:

- принцип сквозной непрерывности, означающий постоянный мониторинг всех частей правовой и социальной систем;

- принцип многовариантности развития правовых явлений и процессов;

- принцип обусловленности правовой системы социально-экономическим развитием общества (признание необходимости качественного ускорения социально-экономического развития для повышения эффективности правовой системы);

- принцип целенаправленной результативности правового регулирования для эффективного воздействия на общественные отношения;

- принцип системности в юридическом прогнозировании (выявление механизма функционирования правовой системы и ее внутренних и внешних характеристик, относящихся к связям и взаимоотношениям с внешней средой);

- принцип аналогичности, т.е. сопоставление свойств правовой системы со сходными объектами (в частности, с другими социальными нормами, действующими в обществе) и их моделями, а также сопоставление норм различных отраслей права друг с другом;

- принцип природной специфичности правовой системы;

- принцип социального механизма действия права, т.е. перехода социального явления и процесса в правовую сферу (норму, закон), а затем правового предписания – в правовое (правомерное или отклоняющееся) поведение.

А. С. Гатилова анализирует пригодность принципов юридического прогнозирования по отношению к законодательству и выделяет следующие принципы законодательного прогнозирования: научность; системность (комплексность); объективность и обоснованность прогнозирования (обоснование выводов прогноза эмпирическими и фактическими данными, данными правового мониторинга); непрерывность прогнозирования (корректировка прогнозов по мере поступления новых данных

об объекте прогнозирования); этапность; единство целей, проблем и мер, направленных на их разрешение и достижение целей; вариантность прогнозирования (разработка альтернативных вариантов прогноза); согласованность различных видов прогнозирования (с другими юридическими прогнозами, с социально-экономическим прогнозированием); рентабельность и экономия ресурсов¹.

О. А. Гаврилов, размышляя о методологии социального и юридического прогнозирования, выделяет среди объектов юридического прогноза принципы права в целом. Такой подход представляется оправданным. Принципы юридического прогнозирования, обладая определенной автономностью, основываются, тем не менее, на принципах права, выражающих его закономерности. При этом, отмечает О. А. Гаврилов, объектом прогноза являются и юридические, и социологические принципы. Социологические принципы — это фундаментальные экономические и политические основы, на которых зиждется право, его институты и нормы в каждой сфере правового регулирования².

Таким образом, юридическое прогнозирование в качестве сквозного элемента правовой системы, направленного, в том числе, на исследование правовых принципов, само может быть включено в число общих принципов права.

Методология юридического прогнозирования призвана вести за собой исследование, способствовать нахождению истины и решению проблем правовой науки. С каких же позиций подойти к прогнозированию правовой системы? Как к застывшему механизму или как к живому, функционирующему организму? Право не действует в обществе автоматически. Механизм пра-

¹ См.: Гатилова А. С. Принципы прогнозирования законодательства // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. №3. С. 15.

² См.: Гаврилов О. А. Теоретические и методологические проблемы юридического прогнозирования // Теория права: новые идеи. М., 1993. Вып. 3. С. 28.

вового регулирования представляет собой единство структуры и функционирования (структура в действии). Таким образом, нужно рассмотреть и показать этот механизм в функционировании, длящимся во времени, имеющим начало, последующие звенья и конечный результат. Необходимо проследить и проанализировать переход правовой системы из одного состояния в другое под воздействием определенных факторов. В этом и состоит социологический аспект методологии юридического прогнозирования.

ОБЩЕСТВЕННОЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (А. Ю. ГАРАШКО)

Право в целом как единый социальный феномен — сложное, неоднозначное, полисемантическое явление, что подтверждается, в том числе, плеядой теорий, концепций, научных школ, взглядов и точек зрения на него. В связи с этим, адекватной методологической базой, которая позволила бы наиболее полно и объективно рассмотреть данный объект исследования, по своей природе представляющий многоуровневое диалектическое системное образование, представляется широкий (или философско-правовой) подход к праву. В контексте этого подхода право предстает как полиформная система, каждая из форм которой, выступает одним из срезов социальной реальности права, отличающейся особенностями субъектно-объектного состава, механизмом и логикой правового регулирования, методами воздействия на поведение и сознание человека, и, одновременно, составляющей (или подсистемой) права в целом.

В ранее опубликованных научных исследованиях, мы более подробно изложили суть такого подхода к праву, понятие и содержание его основных форм, их сравнительную характеристику [1]. В данной работе стоит лишь отметить, что под формами права понимается не его юридические источники, способы внешнего закрепления и отражения, что характерно для ортодоксальной позиции по вопросу соотношения данных терминов [2], а качественно отличающиеся способы организации, структуризации и концептуализации права во всем его многообразии.

Так, основными формами права в целом являются государственное право и общественное право.

Выделение двух таких измерений права, помимо представления в контексте широкого типа правопонимания, в определенной степени является логическим следствием развития трудов классиков и современников отечественной и зарубежной юридической науки: Г. Д. Гурвича, Л. Дюги, А. И. Клименко, В. Н. Лешкова, В. П. Малахова, Л. И. Петражицкого, Е. Н. Трубецкого, Л. Фридмана, С. Л. Франка, Л. Фуллера и многих других [3].

Общественное право представляет собой сложившуюся в результате функционирования той или иной социальной группы систему негосударственных норм – органичных содержанию деятельности данной группы, нравственно обусловленных, легитимных правил поведения, не имеющих фиксированного оформления и, как правило, не связанных с применением силового ресурса. Реализация таких норм вызвана необходимостью наиболее разумного и общественно признаваемого решения социальных противоречий и конфликтов между участниками таких объединений, в том числе, неурегулированных государственным правом. Одной из особенностей общественного права является наличие значительного числа его видов и типов, что обусловлено сложноструктурированностью общественной жизни и отношений, также выражающихся в многообразных социальных группах, союзах, лигах, единствах, клубах и т. д.

Государственное право – это особая, наиболее распространенная и значимая, базовая форма права как единого полиформного образования, представляющая собой систему установленных и гарантированных, преимущественно с помощью силового ресурса, государством правил поведения, регулирующих самые важные общественные отношения и закреплённые в официальных источниках права (прежде всего, нормативных правовых актах).

Две данные формы права имеют качественно отличную логику и механизм правового регулирования и концептуализируют две диалектически взаимосвязанные стороны существования

права (государственную и общественную). Рассмотрение права как системного единства, состоящего из этих смыслообразующих форм, выступающих также его подсистемами, позволит сформировать целостное представление о праве как многослойном и многозначном феномене, синтезировать достижения юридической науки, представленные в рамках различных типов правопонимания.

Следует отметить, что ряд спецификаций форм права особенно отчетливо проявляется на региональном уровне, как относительно территориально обособленном, обладающим незначительным, по сравнению со всем государством, субъектным составом и, соответственно, ограниченным в сфере правоприязаний и правовых интересов.

При этом в наибольшей степени местным изменениям подвержено социальное право. В свою очередь, государственное право, при сравнении общегосударственного и регионального государственного уровней практически не претерпевает каких-либо значительных трансформаций. К последним можно, в частности, отнести, наличие и распространение обусловленных региональными задачами и проблемами нормативных правовых актов как источников права уровня субъектов федеративного государства или частей унитарного государства, содержание которых не должно противоречить содержанию нормативных правовых актов общегосударственного уровня. Иные характеристики государственной формы права (юридизированность, установленность, неперсонифицированность, документированность, официальность, узаконенность, формальность, обусловленность силовым ресурсом государства, бюрократизированность, профессионализм, системность и др.) практически неизменны на региональном уровне, чему сами и служат, и что обусловлено природой и содержанием государственного права.

Иная ситуация складывается в сфере общественного права, формирующегося на уровне субъектов или регионов государства. Так, для него имманентны следующие особенности:

1) более ярко выражены тенденции корпоративности, «землячества» и субъективизма в праве, что связано с узким кругом субъектов, их правоприязаний, территориальной ограниченностью и меньшей, по сравнению с масштабами всего государства и (или) его столицы, политизированностью;

2) наличие развитого этническое право как формы общественного права в тех регионах, где компактно проживают представители того или иного этноса (например, право народов Северо-Кавказского региона);

3) большая, по сравнению с мегаполисами и столицами, значимость актов местного самоуправления как квазиобщественного права [4];

4) влияние обычаев – как наиболее приближенного и органичного обществу источника права;

5) преобладание центростремительности над центробежностью – общественное право на региональном уровне;

6) меньший плюрализм форм и видов общественного права, их большая обособленность от государственного права.

Значимость в настоящее время в жизни общества политических и государственных начал обусловила приоритет государственного права, основными преимуществами которого, по сравнению с общественным правом, являются силовое обеспечение, единообразие регулирования, систематизация и формальное закрепление. Однако, как нам представляется, и это особенно важно именно на региональном уровне, обусловленном рядом указанных выше особенностей, оптимальным будет являться признание существования всех форм прав по принципу компенсаторности и дополняемости, при приоритете государственного права.

С диалектикой государственного и общественной права, как двух сторон одного и того же явления, связана одна из значимых проблем современной правовой жизни в целом. Такой проблемой выступает чрезмерная урегулированность, элевация нормотворчества и формирующаяся в связи с этим ситуация нормативной инфляции, проявляющаяся в очевидной

избыточности государственно обусловленных правил поведения [5]. Одним из способов борьбы с данной тенденцией в государственно-правовой среде позиционируется введение так называемой «регуляторной гильотины» [6], позволившей бы «отфильтровать» устаревшие, неработающие нормы права, и одновременно устранить правовые пробелы, преодолеть коллизии. Однако излишняя нормированность, – органичная и объективная, подобно юридизации и бюрократизации, для современного государственного права характеристика, – трудно нивелируема, особенно инструментами и возможностями самого государственного права. В данном контексте целесообразным представляется решение проблемы излишней и неадекватной существующим общественным отношениям нормированности заимствованием отдельных принципов и начал общественного права, как более длительное время существующей, органичной и легитимной социуму системе, функционирующей и реализующейся на качественно иных основах.

Общественное право способно повысить эффективность государственного правового регулирования, снизить негативный эффект от нормативной инфляции и детерминировать правопорядок в государстве и социуме, в том числе, за счет рецепции общественных правовых начал государственными региональными институтами. Рецепция «общественного» «государственным» послужит предпосылкой объединения двух диалектически взаимосвязанных полюсов права, представляющего собой сложную противоречивую систему.

Кратко обозначим основные инструменты и способы данной рецепции.

1. Повышение значимости такого вида источников права, как правовой обычай. Формирующиеся не в кулуарах государственной власти, а в недрах общества такие правила поведения априори являются социально легитимными, пользующимися общественной поддержкой и признанием. Общественный правопорядок, основанный на признании важности и разумности сложившихся устоев, более стабилен и фундаментален,

по сравнению с государственным правопорядком, подверженным политикоориентированным флуктуациям.

2. Придание большей юридической силы правовым принципам. В настоящее время нормы-принципы, существующие в действующем законодательстве, носят характер декларативных, абстрактных и не имеющих реального практического применения положений. Между тем, данные нормы непосредственно обусловлены сложившимися социальными взглядами на нормальное и правильное, содержат нравственные начала и способны послужить действенным инструментом создания «позитивного имиджа» того или иного государственного нормативного акта или органа государственной власти.

3. Повысить эффективность государственных правовых процессов также способны общественные экспертизы и различные формы социального контроля, участия граждан в правовой жизни. Речь идет о придании данным формам участия общественности в правовой области реальной значимости (а не только роли формального инструмента искусственной демократизации), возможности кардинально воздействовать на государственные решения в сфере права (особенно, если содержание законов напрямую касается реализации прав и свобод граждан, их субъективных интересов).

4. Выстраивание правовой политики государства должно осуществляться с учетом требований и подлинных потребностей гражданского общества, признание его самостоятельности. Проявления гражданской инициативы должны быть независимы и, при необходимости, реально оппозиционны государству. Искусственное «насаждение сверху» гражданского общества, создание его марионеточной модели не соответствует природе данного явления. Однако, предоставив естественную свободу гражданскому обществу, государству, в то же время необходимо наблюдать за развитием ситуации в общественно-политической сфере в целях недопущения перерастания гражданской инициативы в экстремистскую и революционную противоправную деятельность.

5. Достижение отдельных стандартов «социального» государства, в котором основой всего правотворческого процесса являются права граждан, человека и механизм их обеспечения и гарантирования. Человек – не формально закреплённая «высшая ценность», а реальная цель функционирования государства, источник права и власти в широком смысле слова [7].

6. Стать одним из инструментов придания праву целостного законченного характера, представления права как органичной по природе системы, способна правовая идеология. «Человеко-ориентированная» аргументация и позиционирование нравственного естественного закона как основы правотворчества и правовой политики, создание общего фундамента национальной идеи способны в значительной степени повлиять на легитимность деятельности государственной власти региона.

7. Придание большей диспозитивности частному праву, максимально возможное «устранение» из цивилистической сферы государства и его институтов как регулятора общественных отношений, в том числе, за счет уменьшения доли нормативных правовых актов в правовом регулировании, обеспечат формирование способности к саморегуляции в данной области (подобно механизму самоуправления на свободном, с административной точки зрения, рынке), возрождение естественной для частного права автономности от государственных органов власти.

8. Муниципальные органы власти в теоретическом аспекте представляют собой идеальную модель общественной самоорганизации и самоуправления. Между тем, на практике следует четко отличать публичные (государственные) и частные (общественные) интересы. Деятельность органов местного самоуправления необходимо исключить из неформальной «сферы влияния» органов государства [8].

Таким образом, рецепция институтами государства на региональном уровне общественно-правовых принципов и составляющих способна обеспечить общественную поддержку реализации государственно-правовых норм; позитивно повлиять

на правопорядок и процесс правотворчества; устранить проблемы чрезмерного нормирования; детерминировать восстановление единства права как системы, сочетающей в себе общественные и государственные правила поведения; органично интегрировать преимущества государственных и общественных начал правового регулирования.

Литература

1. Малахов В. П. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: монография / В. П. Малахов, Н. Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011; Клименко А. И. Функционально-структурные характеристики правовой идеологии в контексте признания многообразия форм права // Молодые ученые. 2011. №2. С. 58–65; Лановая Г. М. Государственное и негосударственное право: отличительные признаки // Современное право. 2014. №11. С. 5–9; Гарашко А. Ю. Рецепция общественных правовых начал государственными правотворческими институтами // Российский журнал правовых исследований. 2018. №3. С. 58–62; Гарашко А. Ю. Этимология и классификация общественного права как средства легитимации государственно-правового регулирования // Летняя школа молодых ученых-2018. Сборник материалов международной научно-практической конференции. М., 2018. С. 118–123 и др.

2. Бошно С. В. Соотношение понятий форма и источник права // Юрист. 2001. №10. С. 15–22;

3. Гурвич Г. Д. Философия и социология права. СПб.: Издательский Дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004; Клименко А. И. Функционально-структурные характеристики правовой идеологии в контексте признания многообразия форм права // Молодые ученые. 2011. №2. С. 58–65; Лешков В. Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII века. М.: Унив. тип., 1858; Малахов В. П. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: монография / В. П. Малахов,

Н. Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011; Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. В 2 ч. Ч. 2. М.: Издательство Юрайт, 2017; Фридман Л. Введение в американское право. М.: Прогресс, 1992; и др.

4. То есть, права, по своей природе призванного быть «народным», общественным, но в силу актуальных в настоящее время этатистских тенденций, практически полностью зависимым (финансово и административно) от местных органов государственной власти.

5. Дидикин А. Б. Оценка регулирующего воздействия как инструмент профессиональной оценки рисков и повышения качества российского законодательства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. №4 (44). С. 136–143.

6. Понятие «регуляторная гильотина» подразумевает освобождение сферы бизнеса и предпринимательства от излишней нормированности и подконтрольности государству. Между тем, подобный инструмент в современных условиях можно рассматривать как актуальный не только для данной сферы, но и для государственно-правовой жизни в целом, «отягощённой» чрезмерным нормативным правовым давлением.

7. Клименко А. И. Система источников права человека // История государства и права. 2008. №3. С. 3–6.

8. Гарашко А. Ю. Рецепция общественных правовых начал государственными правотворческими институтами // Российский журнал правовых исследований. 2018. №3. С. 58–62.

«РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА»: ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ (И. В. СЕХИН)

Особенностью современного этапа развития российского права является количественный рост законодательства. Так, данные статистики правотворческого процесса за период с 1994 до 2016 гг. указывают на выраженную тенденцию к увеличению числа издаваемых законов.¹ В юридической литературе непрерывная интенсификация правотворческой деятельности получила название законодательной инфляции.²

Одним из негативных последствий законодательной инфляции является избыточная нормативная регламентация общественных отношений. Как отмечает Ник Малышев, регуляторная инфляция, обусловленная слабой координацией действий субъектов правотворчества, сопряжена с дублированием правовых норм, коллизией и избыточностью законодательства.³ На сегодняшний день в России чрезмерные административные барьеры для ведения бизнеса образуют существенную проблему

¹ Голодникова А., Ефремов А., Соболев Д., Цыганков Д., Шклярчук М. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего // Доклады ЦСР. 2018. №1. URL: www.cyberleninka.ru/article (дата обращения: 09.11.2019).

² Ковалева Т. К. «Законодательная инфляция» в современном юридическом дискурсе и некоторые способы ее преодоления // Вестник ГУУ. 2014. №1. URL: www.cyberleninka.ru/article (дата обращения: 09.11.2019).

³ Malyshev N. Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence // Oxford Review of Economic Policy. Vol. 22. URL: www.academic.oup.com/oxrep (дата обращения: 09.11.2019).

правового регулирования. Например, избыточное правовое регулирование связано с возникновением в обществе предпринимательской апатии.¹

Одним из инструментов устранения избыточных административных барьеров (дерегулирования) является механизм «регуляторной гильотины». В общем виде «регуляторная гильотина» представляет собой «правовое средство для быстрого пересмотра большого количества нормативных актов».² Смысл «регуляторной гильотины» заключается в однократной отмене «значительной части регулятивных, надзорных, разрешительных и прочих административных функций государства, а с ними также и значительного массива регулятивных положений, поддерживающих такие функции, а равно и большого количества императивных норм частного права, ограничивающих свободу предпринимательства».³

В Российской Федерации применение «регуляторной гильотины» запланировано в целях комплексного обновления обязательных требований к ведению бизнеса. В частности, в 2018 г. Правительством Российской Федерации было анонсировано обновление всех обязательных требований, принятых ранее середины 2010 г. с одновременным проведением анализа фактических положительных (отрицательных) последствий принятия нормативных правовых актов, а также достижения заявленных целей регулирования.⁴ На сегодняшний день перспективы при-

¹ Блудян М. Пол мыть ветошью! // Современные страховые технологии. 2019. №2. URL: www.consult-cct.ru (дата обращения: 09.11.2019).

² Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д., Нестеренко А., Варварин А., Ибрагимов Р., Жаркова О., Москвитин О., Маслова Н., Верле Е. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. №2. С. 20–36.

³ Степанов Д. И. Спрос на право и диспозитивность регулирования: экономический анализ права // Вестник экономического правосудия. 2016. №6. С. 65–124.

⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Фе-

менения механизма «регуляторной гильотины» в Российской Федерации связаны с проектом Федерального закона «Об обязательных требованиях», а также проектом Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле Российской Федерации».⁵

Алгоритм применения «регуляторной гильотины» описывается компанией «Джейкобс, Кордова и партнеры» следующим образом:

Во-первых, формируется единая база данных, включающая в себя весь комплекс нормативных правовых актов, прямо или косвенно оказывающих влияние на ведение предпринимательской деятельности.

Во-вторых, консолидированный массив правовых норм, подвергается пересмотру. Оценщиками выступают государственные служащие, представители бизнес сообщества, а также представители органа, ответственного за применение «регуляторной гильотины».

Пересмотр правовых норм проводится по следующим критериям:

- легальность действующих правовых норм;
- необходимость сохранения действующих правовых норм;
- благоприятность действующих правовых норм для бизнеса;
- необходимость и целесообразность обязательных платежей для бизнеса.

В-третьих, на основании оценки правовых норм, принимается решение об их сохранении в первоначальном виде, упрощении или отмене.

дерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. URL: www.government.ru/news/34168/ (дата обращения: 11.11.2019).

⁵ План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: static.government.ru/media/files (дата обращения: 11.11.2019).

В-четвертых, сохраненные или измененные правовые нормы учитываются в постоянно действующем реестре.¹

И. Астрахан и С. Джейкобс выделяют следующие основополагающие принципы применения «регуляторной гильотины».

Во-первых, неизбирательный подход при определении представляемых к ревизии юридических предписаний в рамках механизма «регуляторной гильотины». Объем подлежащих пересмотру правовых норм является всесторонним и исчерпывающим.² Данный принцип «регуляторной гильотины» может быть условно обозначен как принцип всеобщности пересмотра правовых норм.

Проектируемая модель отечественного варианта «регуляторной гильотины» в целом следует данному принципу. Например, согласно ч. 4 ст. 19 проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле Российской Федерации», законодателем устанавливается прямой запрет на оценку контролирующими органами соблюдения обязательных требований, предусмотренных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР.³ Из этого следует, что законодатель исключает из поля правоприменения группу нормативных правовых актов, руководствуясь лишь критерием субъекта их принятия, что обеспечивает широкомасштабность пересмотра обязательных требований в сфере действия механизма «регуляторной гильотины».

¹ Jacobs, Cordova & Associates. What Is the Regulatory Guillotine. URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine> (дата обращения: 11.11.2019).

² Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. URL: <http://www.businessenvironment.org> (дата обращения: 11.11.2019).

³ Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/projects> (дата обращения: 11.11.2019).

Во-вторых, бремя доказывания необходимости сохранения правовых норм возлагается на административные органы. Это означает, что входящие в область применения механизма «регуляторной гильотины» нормы по умолчанию признаются подлежащими ликвидации.¹ Данный принцип «регуляторной гильотины» может быть обозначен как презумпция избыточности обязательных требований.

Возложение бремени доказывания необходимости сохранения обязательных требований на административные органы рассматривается отечественными специалистами как важный шаг в развитии процесса дерегулирования в России.² С данной точкой зрения следует согласиться. По нашему мнению, действие презумпции избыточности обязательных требований во взаимосвязи с принципом всеобщности пересмотра обязательных требований существенно увеличивает эффективность дерегулирования. Для того чтобы обеспечить дальнейшее применение обязательных требований, административным органам необходимо повторно обосновать необходимость их принятия, при этом оценке подвергается весь массив подлежащего пересмотру законодательства. Как следствие, растет вероятность выявления и безвозвратной отмены обязательных требований, образующих избыточные административные барьеры для ведения бизнеса.

В то же время, перераспределение бремени доказывания обоснованности действующего законодательства в пользу бизнеса не является безупречным решением с точки зрения согласованности с принципами правотворчества. Так, фундаментальны

¹ Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. URL: <http://www.businessenvironment.org> (дата обращения: 11.11.2019).

² Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д., Нестеренко А., Варварин А., Ибрагимов Р., Жаркова О., Москвитин О., Маслова Н., Верле Е. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. №2. С. 20–36.

ми принципами правотворчества является разумность¹, научная обоснованность², а также пропорциональность³. В своей совокупности данные начала правотворчества требуют предварительного обоснования целесообразности принятия правотворческого решения, пригодности предлагаемого правотворческого решения применительно к выявленной проблеме правового регулирования, а также соразмерности правотворческого решения заявленным целям.

Примером правового основания требования обоснованности правотворчества может служить Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Согласно п. «а» ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы, при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы, помимо прочего, должна быть представлено мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта.⁴ Как справедливо отмечает Т. П. Виноградов, признаками требования обоснованности принятия законопроекта выступают, во-первых, «наличие в пояснительной записке аргументов в пользу концеп-

¹ Власенко Н. А. Разумность, право, правотворчество // Юридическая техника. 2012. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razumnost-pravo-pravotvorchestvo> (дата обращения: 11.11.2019).

² Мазуренко А. П. Принципы правотворческой политики // Философия права. 2009. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-pravotvorcheskoj-politiki> (дата обращения: 11.11.2019).

³ Варламова Н. В. Принцип пропорциональности как основа осуществления публично-властных полномочий // *Aequum ius*. От друзей и коллег к 50-летию профессора Д. В. Дождева. М., 2014. С. 4–30.

⁴ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. №2134-II-ГД // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. №7. Ст. 801.

ции законопроекта (постановка проблемы)», во-вторых, наличие в пояснительной записке аргументов «в пользу конкретного варианта законодательного регулирования данной проблемы».¹

Таким образом, принятию правотворческого решения предшествует предварительная проверка его обоснованности, выражающаяся в оценке целесообразности, пригодности и соразмерности проекта нормативного правового акта. Важным следствием предварительной проверки обоснованности правотворческого решения выступает презумпция обоснованности действующего законодательства, основанная на факте доказанности необходимости издания нормативного правового акта.

Возложение бремени доказывания необходимости сохранения обязательных требований на государственные органы, предусмотренное механизмом «регуляторной гильотины», вступает в противоречие с презумпцией обоснованности действующего законодательства. В этой связи, презумпция избыточности обязательных требований, действующих в сфере применения «регуляторной гильотины», позволяет рассматривать данный инструмент дерегулирования как пример чрезвычайного правового регулирования.

В – третьих, принятие решения о прекращении действия правовых норм в рамках механизма «регуляторной гильотины» осуществляется настолько это возможно быстро. При этом решение о пересмотре обязательных требований является беспелляционным.² Указанные особенности составляют содержание принципа быстроты и окончательности «регуляторной гильотины».

¹ Виноградов Т. П. Подготовка сопроводительных документов к законопроекту: проблемы и способы решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. №5. С. 22–26.

² Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. URL: <http://www.businessenvironment.org> (дата обращения: 11.11.2019).

Проект отечественной модели «регуляторной гильотины» также ориентирован на скорейший пересмотр обязательных требований. Например, согласно ст. 11 проекта Федерального закона «Об обязательных требованиях», с 1 января 2021 г. органами государственной власти не могут применяться обязательные требования, вступившие в силу до 1 июля 2020 г.¹ Таким образом, законодатель предлагает трехгодичный срок для пересмотра правовых норм посредством установления точной даты прекращения обязательных требований, входящих в сферу действия механизма «регуляторной гильотины». Для сравнения, административная реформа, одной из целей которой являлось устранение избыточного правового регулирования, продолжалась в России на протяжении десяти лет.²

Принцип быстроты и окончательности «регуляторной гильотины» представляется важной предпосылкой эффективного применения данного инструмента дерегулирования общественных отношений. Во-первых, актуальность проблемы избыточного административного давления на бизнес диктует необходимость скорейшего пересмотра обязательных требований, предъявляемых к ведению предпринимательской деятельности. Во-вторых, следует учитывать, что бюрократия часто заинтересована в сохранении перманентной регуляторной инфляции. Реализация каждой нормы права обеспечивается работой государственного аппарата, в противном случае, норма права рискует остаться только на бумаге. В этой связи, взаимообусловленность увеличения интенсивности правового регулирования и бюрократизации

¹ Проект Федерального закона «Об обязательных требованиях». URL: <https://regulation.gov.ru/projects> (дата обращения: 11.11.2019).

² Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/desyatiletie-administrativnoy-reformy-rezultaty-i-novye-vyzovy> (дата обращения: 11.09.2019).

может быть выражена в следующей формуле: «чем больше законов, тем больше предписаний для действия, чем больше предписаний, тем больше бюрократии».¹ Таким образом, чиновники заинтересованы в количественном увеличении правовых норм в силу вполне естественного желания сохранить свои рабочие места. В свою очередь, «регуляторная гильотина» потенциально способна преодолеть скрытое сопротивление бюрократии посредством быстроты и безапелляционности принятия решений о пересмотре обязательных требований.

В – четвертых, пересмотр обязательных требований для бизнеса основан на универсальных требованиях, которые в дальнейшем предполагается использовать в рамках более широкомасштабной регуляторной реформы.² Данный принцип может быть назван принципом универсальности «регуляторной гильотины».

В России реализация данного принципа связана с разработкой общих критериев оценки обязательных требований. Так, пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об обязательных требованиях» содержит следующий перечень принципов установления обязательных требований: соразмерность, разумность, системность, научно-техническая обоснованность, открытость разработки, минимизация субъектов контроля, непротиворечивость и контролепригодность.³

¹ Осипова С. А. Наводнение норм – фактор, влияющий на качество правовых норм // Правовые традиции. Жидковские чтения: материалы Международной научной конференции. М., 2014. С.424–433.

² Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. URL: <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/81/Session4.2JacobsDoc.pdf> (дата обращения: 11.11.2019).

³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об обязательных требованиях». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=81764> (дата обращения: 11.11.2019).

Установление на законодательном уровне универсальных критериев оценки обязательных требований допустимо рассматривать в качестве значимого элемента работоспособной системы борьбы с избыточным правовым регулированием. По нашему мнению, отсутствие четких параметров оценки правовых норм в рамках актуализации законодательства влечет доминирование субъективизма при принятии решений по дерегулированию. Эффективность подобного подхода следует поставить под сомнение. Например, применяемые в рамках административной реформы критерии избыточности функций государственного управления были не очевидны и часто имели «размытый» характер. Об этом, в частности, свидетельствуют термины, в которых выражались критерии избыточности ранее оцениваемых функций федеральных органов исполнительной власти: «необходимость функции не очевидна», «может осуществляться субъектами рынка», «это административный барьер», «накладывает дополнительную нагрузку на предприятия», «функция не реализуется», «может быть передана на аутсорсинг».¹ Как отмечают В. В. Круглов и Д. В. Осинцев, «в рамках административной реформы была поставлена модельная задача – сократить объем государственного влияния на различные сферы социально-экономического развития, и как средство ее решения было избрано сокращение количества функций органов исполнительной власти. Но парадокс оказался в том, что не произошло ни уменьшения числа федеральных органов исполнительной власти, ни количества выполняемых ими функций».² Сказанное не следует

¹ Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. №2 (110). URL: <http://cyberleninka.ru/article> (дата обращения: 11.11.2019).

² Круглов В. В., Осинцев Д. В. К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти // Экологическое право. 2008. №6. С. 5–10.

рассматривать как безапелляционную оценку итогов административной реформы. Вместе с тем, нельзя допустить, чтобы допущенные ранее ошибки «перекочевали» в более современные средства борьбы с избыточным правовым регулированием.

На основании вышеизложенного, необходимо сделать следующие выводы.

Во-первых, «регуляторная гильотина» представляет собой инструмент дерегулирования общественных отношений, основанный на критериальной оценке массива правовых норм и последующем прекращении действия избыточных обязательных требований. В качестве принципов «регуляторной гильотины» следует выделить всеобщность пересмотра обязательных требований, презумпцию избыточности обязательных требований, быстроту и окончательность принятия решения о пересмотре обязательных требований, а также универсальность критериев оценки обязательных требований.

Во-вторых, механизм «регуляторной гильотины» в перспективе может стать эффективным инструментом дерегулирования общественных отношений. Среди основных преимуществ «регуляторной гильотины» необходимо отметить масштабность актуализации нормативного массива, нормативное закрепление критериев оценки обязательных требований, а также сжатые сроки актуализации законодательства.

В-третьих, применение механизма «регуляторной гильотины» связано с изъятием подлежащих пересмотру правовых норм из сферы действия презумпции обоснованности действующего законодательства с целью перераспределения бремени доказывания необходимости сохранения обязательных требований на административные органы. Установление презумпции избыточности обязательных требований в сфере действия «регуляторной гильотины» является исключением из общих правил действия нормативных правовых актов. Данное обстоятельство характеризует «регуляторную гильотину» как средство чрезвычайного правового регулирования.

Литература

1. Блудян М. Пол мыть ветошью! // Современные страховые технологии. 2019. №2. URL: <https://www.consult-cct.ru/strahovanie/pol-myt-vetoshyu.html>.
2. Голодникова А., Ефремов А., Соболев Д., Цыганков Д., Шклярчук М. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего // Доклады ЦСР. 2018. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulyatornaya-politika-v-rossii-osnovnyie-tendentsii-i-arhitektura-buduschego>.
3. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. №2 (110). URL: <http://cyberleninka.ru>
4. Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. URL: <http://www.businessenvironment.org/>
5. Jacobs, Cordova & Associates. What Is the Regulatory Guillotine. URL: <http://regulatoryreform.com/>.
6. Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/>
7. Ковалева Т. К. «Законодательная инфляция» в современном юридическом дискурсе и некоторые способы ее преодоления // Вестник ГУУ. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/>
8. Круглов В. В., Осинцев Д. В. К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти // Экологическое право. 2008. №6. С. 5–10.
9. Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д., Нестеренко А., Варварин А., Ибрагимов Р., Жаркова О., Москвитин О., Маслова Н., Верле Е. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. №2. С. 20–36.
10. Malyshev N. Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence // Oxford Review of Economic Policy. Vol. 22. URL: <https://academic.oup.com/oxrep/article/22/2/274/334723>
11. Мазуренко А. П. Принципы правотворческой политики // Философия права. 2009. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiyu-pravotvorcheskoj-politiki>

12. Осипова С. А. Наводнение норм – фактор, влияющий на качество правовых норм // Правовые традиции. Жидковские чтения: материалы Международной научной конференции. М., 2014. С.424–433

13. Степанов Д. И. Спрос на право и диспозитивность регулирования: экономический анализ права. // Вестник экономического правосудия. 2016. №6. С. 65–124.

14. Варламова Н. В. Принцип пропорциональности как основа осуществления публично-властных полномочий // Aequum ius. От друзей и коллег к 50-летию профессора Д. В. Дождева. М., 2014. С. 4–30.

15. Виноградов Т. П. Подготовка сопроводительных документов к законопроекту: проблемы и способы решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. №5. С. 22–26.

16. Власенко Н. А. Разумность, право, правотворчество // Юридическая техника. 2012. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razumnost-pravo-pravotvorchestvo>

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ «БОЛЬШИХ ДАННЫХ» (В. Д. ЧУРАКОВ)¹

Введение. В условиях современного состояния правовой системы особую актуальность приобретает тематика оценки эффективности регулирования². Официальная статистика заставляет задуматься о ценности права, реальной необходимости принимать столь большое количество нормативных правовых актов. Так, Государственная Дума Российской Федерации VII созыва, функционирующая с осени 2016 г., приняла (одобрила) 768 законопроектов. Из них лишь 3 в дальнейшем были отклонены Президентом Российской Федерации или Советом Федерации³. Таким образом, менее чем за 2 года своей деятельности Государственная Дума уже приняла более 700 актов. Столь значительное количество принятых законов требует постановки вопроса об эффективности нормативных правовых актов, а также предлагаемых проектов нормативных правовых актов.

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2019 году.

² См., например: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева, А. А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М. 2015.

³ <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?type=convocation&c=7> (дата обращения: 26.10.2019).

Прежде чем вести речь об оценке эффективности правовых норм (закона) необходимо ввести несколько методологических предпосылок.

Во-первых, сама проблематика эффективности закона может быть поднята только в рамках определенных типов правопонимания, которые признают за правом возможность управлять социальными практиками и поведением людей. Если рассматривать право как единственно верный и априори эффективный способ выражения воли господствующего класса, то вопрос об эффективности права не имеет никакого смысла¹.

Во-вторых, термин «закон» в данной работе понимается исключительно широко и включает в себя не только законы в их традиционном теоретико-правовом смысле, но и иные нормативные правовые акты, в частности проекты нормативных правовых актов.

Наконец, эффективность закона требуется отличать от эффективности правоприменительной практики. Последняя, на мой взгляд, также поддается оценке, однако выходит за рамки настоящего исследования. Одним из наиболее известных примеров оценки эффективности правоприменения может служить проект Всемирного банка Doing Business², в котором происходит ранжирование юрисдикций по различным критериям в части создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

Развитие оснований оценки эффективности закона. В целом следует выделить две параллельно развивающиеся плоскости, в которых происходит эволюция оценки эффективности закона.

¹ Институт правового мониторинга как инструмент оценки последствий нормативных актов // Отчет о научно-исследовательской работе. Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. Москва. 2010. С. 17–52.

² <http://www.doingbusiness.org/> (дата обращения: 26.10.2019).

Первая плоскость связана с конкретными критериями оценки эффективности. Исторически сначала использовались качественные критерии оценки, которые можно разделить на две группы.

Первая группа касается формальных критериев, среди них: соблюдение системности права (отсутствие противоречий вышестоящим актам и актам одной юридической силы, иных коллизий, необходимой терминологической базы и т.д.) и достижение цели регулирования. При этом последний критерий влечет за собой ряд проблемных моментов: на основании чего осуществляется оценка достижения цели? Может ли законодатель изначально установить неэффективную цель? Кто является непосредственным «автором» цели в условиях сложного нормотворческого процесса с участием большого количества субъектов¹?

Вторая группа, в свою очередь, включает в себя содержательные моменты. Главный вопрос в таком контексте: насколько формальное правовое регулирование отражает существующую социальную действительность? Если отражает, то закон можно считать эффективным. Хотя стоит заметить, что совершенно неочевидным вопросом остается проблема «первичности»: что появляется сначала — социальная практика, которую потом регламентируют правовые нормы, или же правовые предписания, на основании которых в дальнейшем формируется социальная реальность? В связи с этим подобный критерий, хоть и переносит внимание с формально юридических моментов на концептуальные, все равно продолжает оставаться неопределенным.

Во многом на основании необъективности и расплывчатости критериев оценки эффективности закона в Соединенных Штатах

¹ Институт правового мониторинга как инструмент оценки последних нормативных актов // Отчет о научно-исследовательской работе. Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. Москва. 2010. С. 17–36.

Америки в XX в. возникло качественно новое направление – экономический анализ права¹.

Одним из его главных преимуществ является очерчивание относительно четких границ критериев эффективности в праве. В общем, сторонники экономического анализа права выступают за применение принципа экономической эффективности² к правовым феноменам. В таком контексте следует согласиться с утверждением А. Г. Карапетова, что одна из задач права – это «максимизация аллокативной экономической эффективности, т.е. максимально эффективное распределение имеющихся ресурсов»³.

Несмотря на существенные преимущества, экономический анализ права подвергался и до сих пор подвергается критике⁴. Оставляя за рамками конкретные моменты критики, следует отметить, что, на мой взгляд, экономический анализ права, имеет огромный предсказательный потенциал, но при этом его методология должна действовать с учетом ряда ограничений.

Когда экономическая эффективность вступает в конфликт со справедливостью, вопрос не должен решаться однозначно и умозрительно в пользу одного из этих принципов. В против-

¹ См., например: Познер Р. Экономический анализ права. В 2-х томах. СПб.: Экономическая школа. 2004; Одинцова М. И. Экономика права. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ. 2007; Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М.: Статут. 2016; Гаджиев Г. А. Право и экономика (методология). М.: НОРМА, ИНФРА-М. 2016.

² В данной работе не рассматриваются разновидности критериев экономической эффективности (Парето, Калдора-Хикса и др.).

³ Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М.: Статут. 2016. С. 122.

⁴ См., например: Dworkin R. Why Efficiency? – A Response to Professors Calabresi and Posner. Hofstra Law Review: Vol. 8: Iss. 3, Article 5. 1980. Available at: <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol8/iss3/5>

ном случае, некоторые ценности, которые мало у кого вызывают сомнения, могут быть разрушены. К примеру, с точки зрения экономической эффективности невыгодно платить пособия инвалидам, однако социальная функция государства, напротив, подразумевает обязательные выплаты людям с ограниченными физическими возможностями.

Таким образом, экономический анализ права в своем классическом понимании может играть важную роль в оценке эффективности права, однако его необходимо применять в совокупности с иными принципами и обеспечивать достижение наиболее приемлемого баланса.

Отдельно следует сказать, что развитие статистического инструментария и появление «больших данных» (Big Data) позволяет по-новому взглянуть на оценку эффективности правовых норм. К примеру, не совсем очевидна целесообразность существования установленных рамок наказания, если статистический анализ, основанный на полном массиве данных, дает возможность рассчитать наиболее эффективное наказание для каждого конкретного преступника с учетом заданных параметров.

Более того, указанная методология может применяться и в отношении правоприменительной практики. Так, коллективом Института правовых исследований НИУ ВШЭ была разработана и апробирована методология оценки эффективности единообразия судебной практики с использованием «больших данных», суть которого кратко может быть раскрыта следующим образом: «В отличие от сложившейся практики разработан метод, который опирается исключительно на измеримые (численные) характеристики дел.

Перспективный исследовательский метод использует только самые общие данные о судебной системе (категории дел, иерархия судов) и формализованные сведения о рассмотренных делах, например – размер возмещений, продолжительность рассмотрения дел, количество дел отдельной категории и т. п. Большое количество рассмотренных дел позволяет ис-

пользовать для анализа описанных измеримых характеристик дел объективные приемы математической статистики.

Изучается распределение отдельной характеристики в одном «классе» (выборке дел, для которой нет оснований предполагать различия в свойствах) и сравнивается с распределением той же характеристики в другом классе.

Соответственно, основная задача, которую решает разработанный метод, базирующийся на статистическом анализе – это измерение однородности распределения характеристик дел одной категории. Измеряемая однородность (в математическом смысле) является свидетельством единообразной практики рассмотрения дел¹.

Следовательно, возможности использования «больших данных» должны быть учтены при оценке эффективности правовых актов.

Вторая плоскость функционирования оценки эффективности закона затрагивает сферу правового регулирования. Прежде всего, различия в частном и публичном праве предопределяют отсутствие единого подхода к оценке эффективности нормы из различных отраслей права. Предоставление свободы сторонам гражданско-правовых отношений может быть эффективным решением той или иной проблемы, однако декриминализация каких-либо правонарушений должна быть тщательно и всесторонне исследована с точки зрения возникновения последствий².

При этом следует отметить, что излишние уголовно-правовые или административно-правовые запреты также могут влечь

¹ Разработка методологии и прикладного инструментария для оценки единообразия судебной практики (на основе методов анализа «больших данных») // Отчет о научно-исследовательской работе. Институт правовых исследований НИУ ВШЭ. Москва. 2018. С. 52–53.

² Так, большой общественный резонанс вызвала проблема декриминализации семейных побоев в 2017 году.

неблагоприятные последствия. Хрестоматийным примером служит запрет продажи органов¹. В подобных условиях велика вероятность возникновения черного рынка и, соответственно, отсутствие гарантий, как для доноров, так и для лиц, которым необходима пересадка органов. Кроме того, возникает ущерб экономическим интересам государства в связи с развитием теневого сектора (неуплата налогов, отсутствие рабочих мест и т.д.). Отдельно следует отметить уменьшение возможностей для лечения лиц, нуждающихся в каком-либо органе для продолжения жизни.

Помимо отраслевой дифференциации, своеобразный подход к оценке эффективности возникает в сфере действия технических норм. Когда в самой норме закреплено численное значение, для исследования эффективности которого требуются знания в специальной области и тщательный анализ, ее эффективность может быть оценена лишь с затратой большого количества временных и человеческих ресурсов. Например, п. 2 Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 №1314 разделяет заявителей на три категории в зависимости от максимального часового расхода газа (далее – МЧРГ) и наименьшего расстояния от точки подключения до сети газораспределения. При этом для определения эффективности норм требуется анализ обоснованности отнесения к заявителям первой категории лиц, газоиспользующее оборудование которых предполагает МЧРГ не более 20 куб. метров. Иными словами, почему нормотворец устанавливает МЧРГ равным именно 20 куб. метрам, а не 30, 60 или 80? В условиях действия технически сложных объектов оценка технических норм требует иного подхода, нежели действие

¹ Одинцова М. И. Экономика права. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ. 2007. С. 55–56.

правил поведения, не связанных с технической сферой общественной жизни.

Выводы. Таким образом, оценка эффективности законов должна происходить, как минимум, с учетом двух аспектов:

- критериев, на основании которых производится анализ последствий действия закона;
- сферы действия закона.

Прежде всего, необходимо сочетание и поиск баланса между различными интересами, целями при осуществлении политико-правового выбора. С одной стороны, нельзя допускать «крен» в сторону исключительно экономических ценностей и упускать из внимания неэкономические предпочтения граждан. Например, подобное игнорирование интересов зачастую можно встретить в градостроительной политике. Ярким примером может служить конфликт жителей улицы Кравченко в Юго-Западном административном округе г. Москвы с местной властью и жилищно-строительным кооперативом «Учительский дом»¹. С другой стороны, слепое следование социально значимым целям не учитывает иные последствия. Если в целях укоренения здорового образа жизни ввести «сухой закон», полностью запрещающий торговлю алкоголем, то, скорее, в текущих условиях возникнут некачественные суррогаты алкоголя, а не уменьшится количество пьющих людей.

Также следует учитывать то, что развитие технологий, в том числе «больших данных» предопределяет изменение традиционной парадигмы оценки эффективности правовых норм, ставя под вопрос само обоснование существования классических форм закрепления правил поведения.

Кроме того, требуется учитывать, что, помимо правовых норм, поведение людей определяют иные социальные нормы: мораль, религия и т. д. На мой взгляд, особо следует выделить

¹ См.: <http://activatica.org/blogs/view/id/4889/title/mitingi-na-kravchenko-16-ne-zakanchivayutsya> (дата обращения: 27.10.2019).

получающую большой ажиотаж в науке и практике технологию «подталкивания» (nudge). В качестве примера применения технологии «подталкивания» можно привести ситуацию, описанную Р. Талером и К. Санстейном в книге «Nudge. Архитектура выбора. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье»: «В Сан-Маркосе было проведено исследование с участием почти 300 домохозяйств. Каждой семье сообщили, сколько электричества она потратила за предыдущие недели, а также средние показатели энергопотребления в этом районе. Это очевидно и поразительно повлияло на поведение людей. В последующие недели семьи с самыми высокими показателями заметно снизили их, а потребившие меньше всего энергии стали ее тратить больше»¹. Данный пример служит хорошей иллюстрацией того, как государство (или любые иные субъекты) может влиять на поведение субъектов, не используя традиционный правовой инструментарий.

Из этого следует главный вывод. Эффективность закона, в частности процедура ее оценки, напрямую связаны с ролью права в общественной жизни. Неэффективный, «мертвый» закон подрывает веру населения в способность права решать проблемы, в целом. Напротив, эффективный закон являет собой мощный инструмент для решения проблемных вопросов практически в любой сфере общественной жизни. К сожалению, пока Государственную Думу Российской Федерации определяют не самым лестным словосочетанием «бешеный принтер», закон маловероятно будет вызывать доверие у граждан нашего государства. Соответственно, оценка эффективности законов должна способствовать искоренению неэффективных массивов актов как *ex ante* (до их принятия), так и *ex post* (после их принятия).

¹ Талер Р., Санстейн К. Nudge. Архитектура выбора. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье // пер. с англ. Е. Петровой. Науч. ред. С. Щербаков. 2-е изд. М.: Манн, Иванов и Фербер. 2018. С. 69.

Литература

1. Dworkin R. Why Efficiency? – A Response to Professors Calabresi and Posner. Hofstra Law Review: Vol. 8: Iss. 3, Article 5. 1980.
2. Гаджиев Г. А. Право и экономика (методология). М.: НОР-МА, ИНФРА-М. 2016.
3. Институт правового мониторинга как инструмент оценки последствий нормативных актов // Отчет о научно-исследовательской работе. Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. Москва. 2010.
4. Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М.: Статут. 2016.
5. Одинцова М. И. Экономика права. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ. 2007;
6. Познер Р. Экономический анализ права. В 2-х томах. СПб.: Экономическая школа. 2004.
7. Разработка методологии и прикладного инструментария для оценки единообразия судебной практики (на основе методов анализа «больших данных») // Отчет о научно-исследовательской работе. Институт правовых исследований НИУ ВШЭ. Москва. 2018.
8. Талер Р., Санстейн К. Nudge. Архитектура выбора. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье // пер. с англ. Е. Петровой. Науч. ред. С. Щербаков. 2-е изд. М.: Манн, Иванов и Фербер. 2018.
9. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев, А. А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М. 2015.

МОДЕЛЬ КОММУНИКАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА (В. И. ПОПОВ)

Деятельность органов государственной власти (федерально-го и регионального уровней), а также органов местного самоуправления, как и любая другая сфера человеческой деятельности, немислимы без коммуникации, проявляющейся в результате взаимодействия между различными субъектами.

При определении наиболее эффективной модели коммуникации между органами государственной власти и органами местного самоуправления, в первую очередь следует задаться вопросом о том, каким образом она может быть представлена в настоящее время. Анализ современных реалий взаимодействия различных уровней власти в Российской Федерации позволяет прийти к выводу о том, что в отдельных федерациях (и Россия здесь является ярким примером) с традиционно сильной системой административного управления, отношения между федеральными и региональными уровнями власти выстраиваются по принципу властной «вертикали». При этом следует отметить, что в «реальную» модель коммуникации органов государственной власти помимо федерального и регионального уровней власти, искусственно встраиваются органы местного самоуправления, вследствие чего они фактически становятся органами местного управления, которые во всех своих действиях и решениях руководствуются указаниями так называемого «центра». Данная модель коммуникации исключает возможность эффективного взаимодействия между ее субъектами,

т.к. коммуникация предстает в форме монолога со стороны «центра» власти, то есть имеет однонаправленный характер.

Еще одним существенным недостатком рассматриваемой модели коммуникации между органами федерального, регионального и местного уровней власти является то, что она не способна обеспечить надлежащее формирование и развитие региона, т.к. в этом случае в приоритете удовлетворение интересов и потребностей «центра», но не интересов и потребностей местного населения, а, следовательно, и всего региона. Получается, что органы местного самоуправления не в состоянии осуществлять самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также управление муниципальной собственностью, учитывая интересы и потребности всех жителей конкретной территории.

Рассуждая о модели коммуникации между органами государственной власти и органами местного самоуправления, следует сказать о том, что это своего рода модель коммуникации между государством и гражданским обществом. Согласно авторской позиции, местное самоуправление выступает связующим звеном между государством и обществом, аккумулирующим и реализующим интересы граждан на уровне муниципальных образований, именно поэтому его однозначно можно считать институтом гражданского общества. При этом организованное конструктивное взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления является необходимым условием для благоприятного и стабильного развития региона и страны в целом [3, с. 50–51].

Подчеркнем, что в Российской Федерации согласно положениям действующего законодательства, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти [1]. Оно является самостоятельным в пределах своих полномочий; функционирует и развивается в результате взаимодействия и равноправного сотрудничества с последними.

В этой связи модель коммуникации должна быть выстроена следующим образом:

- федеральные и региональные органы власти, с одной стороны (представители государства);
- органы местного самоуправления и население с другой (представители гражданского общества).

При этом сам процесс коммуникации между государством и гражданским обществом, с целью достижения эффективности их взаимодействия, должен выстраиваться на основе модели диалоговой коммуникации [5, с. 29]. Диалог характеризуется обоюдной деятельностью субъектов коммуникации, как правило имеющих общую цель (решение как общегосударственных, так и местных вопросов) и носит непрерывный характер [4, с. 195]. Отметим, что диалог, как правило, предполагает формальное равенство его участников.

В свою очередь следует также сказать о том, что, учитывая специфические особенности рассматриваемых нами субъектов, процесс коммуникации должен протекать в рамках правового пространства.

Таким образом, взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления должно выстраиваться на основе модели диалоговой коммуникации, при которой ее участники, по крайней мере, воспринимаются как равные по отношению друг к другу, и которое в первую очередь осуществляется с целью повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. №31. ст. 4398.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019).

3. Колесникова Н. А., Рябова Е. Л. Гражданское общество в современной России: монография. М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2016. 266 с.

4. Основы теории коммуникации: учебник / Под ред. проф. М. А. Василика. М.: Гардарики, 2003. 615 с.

5. Фетюков Ф. В. Диалоговая коммуникация государства и гражданского общества как основа их эффективного взаимодействия // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2016. №4 (36). С. 28–38.

ПРАВОВЫЕ СТРАТЕГИИ КАК СОДЕРЖАТЕЛЬНОЕ ОСНОВАНИЕ ПРАВОПОРЯДКА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (К. А. РАКОВ)

Анализируя явление правопорядка, теоретики сходятся во мнении, что предметом их изучения является сложная и многоаспектная категория юридической науки. Сложность заключается как в многоуровневой структуре, выражающей формальную сторону правопорядка, так и в содержательной части исследуемого нами феномена.

Правовая структура общества, представленная в виде государственных органов, негосударственных образований, объединений граждан; правовые отношения и связи как наиболее динамичный элемент структуры правопорядка и прочие (атрибутивные) элементы, включающие средства и методы регулирования общественных отношений дают наглядную внешнюю иллюстрацию правопорядка. Вместе с тем, содержание реального правопорядка подразумевает анализ взаимодействия субъектов правоотношений согласно заданной формальными средствами конфигурации.

Однако, глубинный анализ явления правопорядка не ограничивается уяснением его формы и содержания. Видится, что данным характеристикам имманентны некоторые условия, которые бы наделяли правопорядок присущими ему чертами. Речь идет о формальных и содержательных основаниях правопорядка.

Рассуждая на тему эффективности деятельности государственных органов на разных уровнях власти, сложно подвергать сомнению задачу государства по формированию и поддержа-

нию надлежащего правопорядка, являющейся преимущественно компетенцией правоохранительной системы. В рамках этого процесса важно, чтобы формируемый правопорядок был «снабжен» легальностью и легитимностью как необходимыми условиями его действительности. Если легальность будет обеспечена формально-юридическими методами, то легитимность требует учета содержательных оснований, важнейшим из которых, в частности в контексте формирования правопорядка на региональном уровне, являются правовые стратегии.

Как отмечает И. Н. Правкина, в государственном праве стратегии редко бывают собственно-правовыми и зачастую носят комплексный политико-правовой характер, в силу инструментального характера права[2]. Действительно, понятие «стратегии» имеет политическую направленность в рамках позитивного права и правовой стратегией «в чистом виде» не является. Вместе с тем, политические стратегии актуализируются правовыми средствами.

В рамках государственного управления стратегии получили нормативное закрепление в контексте стратегического планирования. Так, Федеральный Закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет одноименный процесс как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации [3]». Более того, Закон определяет круг полномочий субъектов РФ в рамках стратегического планирования. Ориентация любого нормативного правового акта на представителей государственной власти теоретически может

предполагать правомочия и запреты, связанные с их деятельностью. В данном случае мы сталкиваемся с удачной, на наш взгляд, редакцией закона, в которой законодатель определил круг полномочий субъектов стратегического планирования и воздержался от введения запретов, ведь ограничение субъектов формирования стратегий означало бы процесс формализации деятельности, направленной на воспроизводство содержательных оснований правопорядка.

Теоретически важным является смысловое отграничение стратегий от иных правовых явлений. По этому поводу американский правовед Р. Дворкин замечал, что «стратегия» всегда завязана на достижении цели, подразумевающей улучшение одной из сторон жизни общества, в отличие, например, от «принципа», характеризующегося требованием удовлетворения какой-либо моральной социальной необходимости [1, с. 45]. Приведенная автором характеристика разграничения указанных понятий логична и позволяет выделить существенную черту правовой стратегии – целеполагание.

Достижение поставленных целей в рамках формирования надлежащего правопорядка органами государственной власти на региональном уровне является как элементом реализации федеральной правовой политики, так и самостоятельной деятельностью, осуществляемой с учетом особенностей конкретного региона.

Таким образом, правовые стратегии в контексте развития регионов следует определить, как векторы деятельности органов власти на региональном уровне выражающие приоритеты правовой политики государства. Стратегии являются непосредственным выражением рациональных оснований правопорядка и наделяют последний такими свойствами как предсказуемость, эффективность, прогнозируемость.

Литература

1. Дворкин Р. О правах всерьез. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. 392 с.

2. Правкина И. Н. Правовые стратегии в основных формах современного права // Вестник Московского университета МВД России. 2017. №3.

3. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ (в ред. от 31.12.2017 №507-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс.

АВТОРЫ СБОРНИКА НАУЧНЫХ ТРУДОВ

Дидикин Антон Борисович, доктор философских наук, кандидат юридических наук, профессор департамента общих и межатраслевых юридических дисциплин Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», и.о. заведующего сектором, ведущий научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права Российской академии наук (г. Москва);

Клименко Алексей Иванович, доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя (г. Москва);

Агамиров Карэн Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права Российской академии наук (г. Москва);

Гарашко Анна Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя (г. Москва);

Сехин Иван Викторович, юрисконсульт Центра занятости Калининградской области (г. Калининград);

Чураков Владимир Дмитриевич, преподаватель департамента общих и межатраслевых юридических дисциплин Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва)

Попов Виталий Игоревич, адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя по кафедре теории государства и права (г. Москва)

Раков Кирилл Андреевич, адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя по кафедре теории государства и права (г. Москва)

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Мониторинг фактического воздействия в системе правовых средств регуляторной политики (А. Б. Дидикин)	5
Функции и дисфункции юридического права и формы правового регулирования общественных отношений (А. И. Клименко)	18
Прогнозирование правовых рисков в механизме регуляторной политики (К. В. Агамиров)	27
Общественное и государственное право в правовом регулировании на региональном уровне (А. Ю. Гарашко)	37
«Регуляторная гильотина»: понятие и принципы (И. В. Сехин)	46
Оценка эффективности правовых норм в условиях развития «больших данных» (В. Д. Чураков)	59
Модель коммуникации федеральных, региональных и местных органов власти как фактор устойчивого развития региона (В. И. Попов)	69
Правовые стратегии как содержательное основание правопорядка на региональном уровне (К. А. Раков)	73
Авторы сборника научных трудов	77