

Журнал **РОССИЙСКОГО ПРАВА**



- Прогнозы и риски в правовой сфере
- Многодетная семья:
проблемы социального обеспечения
- Модели имплементации
антикоррупционных конвенций
- Реквизиция:
гражданско-правовой аспект

Ежемесячный журнал
№ 3 (207) 2014
Издается с 1997 года

Журнал РОССИЙСКОГО ПРАВА

Свидетельство о регистрации от 23.12.1997 № 015582
ISSN 1605-6590

Журнал включен в Перечень российских рецензируемых научных журналов, рекомендованных ВАК.

Журнал включен в базу периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory.

Журнал включен в систему Digital Object Identifier (DOI) — стандарт обозначения информации об объекте в Интернете, принятый в англоязычной научной среде.
DOI 10.12737/issn.1605-6590

Учредители:

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;
Издательство «Норма».

Адрес редакционной коллегии:

117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34
Тел./факс: (495) 719-73-02
Internet: izak.ru

Издатель:

Юридическое издательство «Норма»
Заместитель главного редактора *Диянов Д. Х.*
Выпускающий редактор *Никитина Т. В.*
Художник *Водичиц С. С.*
Верстка: *Родин В. М.*

Адрес редакции:

101000, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95
E-mail: jrp@norma-verlag.com
Internet: norma-verlag.com
naukaru.ru

Редакционный совет:

Володин В. В. (председатель), Зорькин В. Д., Иванов А. А., Коновалов А. В., Лебедев В. М., Морозов О. В., Нургалиев Р. Г., Орлова С. Ю., Патрушев Н. П., Степашин С. В., Чайка Ю. Я.

Редакционная коллегия:

Хабриева Т. Я. — главный редактор, вице-президент и академик РАН, д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП);

Власенко Н. А. — заместитель главного редактора, д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, зав. отделом теории законодательства ИЗиСП;

Автономов А. С. — д-р юрид. наук, проф., главный научный сотрудник сектора сравнительного права ИГП РАН;

Боголюбов С. А. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, зав. отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП;

Голиченков А. К. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, декан юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова;

Жуйков В. М. — д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, руководитель Центра частнопрововых исследований ИЗиСП;

Маковский А. Л. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, первый заместитель председателя Совета Исследовательского центра частного права при Президенте РФ (ИЦЧП);

Марченко М. Н. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, зав. кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова;

Павлова О. К. — канд. юрид. наук, генеральный директор Юридического издательства «Норма»;

Тихомиров Ю. А. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, главный научный сотрудник Центра публично-правовых исследований ИЗиСП;

Толстой Ю. К. — академик РАН, д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, профессор кафедры гражданского права СПбГУ;

Толстомятенко Г. П. — д-р юрид. наук, проф., декан международно-правового факультета МГИМО (У) МИД России;

Хлестова И. О. — д-р юрид. наук, засл. юрист РФ, зав. отделом международного частного права ИЗиСП;

Яковлев В. Ф. — член-корр. РАН, д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РСФСР, председатель Совета ИЦЧП;

Ярошенко К. Б. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗиСП.

Monthly magazine
No. 3 (207) 2014
Since 1997

Journal OF RUSSIAN LAW

Certificate of registration
from 23.12.1997 No 015582
ISSN 1605-6590

The magazine is included
into the List of Russian peer-
reviewed journals recom-
mended by the Supreme
Certification Commission
under the Ministry of Edu-
cation and Science of the
Russian Federation.

The magazine is included
into the Ulrich's Periodical
Directory.

The magazine is included
into the system of "Digital
Object Identifier" (DOI).
DOI 10.12737/issn.1605-6590

Founder:

The Institute of Legislation
and Comparative Law under
the Government of the Rus-
sian Federation;
Publishing House "Norma".

The address of the editorial board:

34, Bolshaya
Cheremushkinskaya St.,
Moscow, 117218, Russia
Phone/fax: (495) 719-73-02
Internet: izak.ru

Publisher:

Legal Publishing House
"Norma"
Deputy-chief editor
D. H. Diyanov
Executive editor
T. V. Nikitina
Prepress: *S. S. Vodchits*,
V. M. Rodin

The address of the editorial office:

9a, Kolpachny pereulok,
Moscow, 101000, Russia
Phone/fax: (495) 621-62-95
E-mail: jrp@norma-verlag.com
Internet: norma-verlag.com
naukaru.ru

Editorial Council:

V. V. Volodin (Chairman), V. D. Zorkin, A. A. Ivanov,
A. V. Kononov, V. M. Lebedev, O. V. Morozov, R. G. Nurgaliev,
S. Yu. Orlova, N. P. Patrushev, S. V. Stepashin, Yu. Ya. Chayka

Editorial Board:

T. Y. Khabrieva — Editor-in-Chief, Vice President and
Academician of the Russian Academy of Sciences (RAS), Dr. of
Jurisprudence, Prof., Honored Lawyer of the Russian Federation,
Director of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (ILCL);

N. A. Vlasenko — Deputy-Chief Editor, Dr. of Jurisprudence,
Prof., Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the
Department of Theory of Legislation of the ILCL;

A. S. Avtonomov — Dr. of Jurisprudence, Prof., Chief Research
Scientist of the Sector of Comparative Law of the ISL RAS;

S. A. Bogolyubov — Dr. of Jurisprudence, Prof., Honored
Scientist of the Russian Federation, Head of the Department of
Agrarian, Ecological and Nature Resources Law of the ILCL;

A. K. Golichenkov — Dr. of Jurisprudence, Prof., Honored
Scientist of the Russian Federation, Dean of the Law Faculty of
the Lomonosov MSU;

V. M. Zhuikov — Dr. of Jurisprudence, Prof., Honored Lawyer
of the Russian Federation, Head of the Center for Studies of
Private Law of the ILCL;

A. L. Makovskiy — Dr. of Jurisprudence, Prof., Honored Scientist
of the Russian Federation, First Deputy Chairman of Council of
the Centre for Studies of Private Law under the President of the
Russian Federation (CSPL);

M. N. Marchenko — Dr. of Jurisprudence, Prof., Honored
Scientist of the Russian Federation, Head of the Department of
Theory of State & Law and Politology of the Law Faculty of the
Lomonosov MSU;

O. K. Pavlova — PhD in Law, General Director of the Legal
Publishing House "Norma";

Yu. A. Tikhomirov — Dr. of Jurisprudence, Prof., Honored
Scientist of the Russian Federation, Chief Research Scientist of
the Center for Studies of Public Law of the ILCL;

Yu. K. Tolstoy — Academician of the RAS, Dr. of Jurisprudence,
Prof., Honored Scientist of the Russian Federation, Prof. of the
Department of Civil Law of the SPbSU;

G. P. Tolstop'yatenko — Dr. of Jurisprudence, Prof., Dean of the
International Law Faculty of the MGIMO (University) under
the MFA of Russia;

I. O. Khlestova — Dr. of Jurisprudence, Honored Lawyer of
the Russian Federation, Head of the Department of Private
International Law of the ILCL;

V. F. Yakovlev — Corresponding Member of the RAS, Dr. of
Jurisprudence, Prof., Honored Lawyer of the RSFSR, Chairman
of Council of the CSPL;

K. B. Yaroshenko — Dr. of Jurisprudence, Prof., Honored
Scientist of the Russian Federation, Chief Research Scientist of
the Department of Civil Legislation and Procedure of the ILCL.

Содержание

Тихомиров Ю. А.
Прогнозы и риски в правовой сфере ...5

Российское законодательство: состояние и проблемы

Оболонкова Е. В.
Вопросы реквизиции в гражданском
законодательстве России17

Андреев В. К.
Существо нематериальных благ и их
защита27

Филющенко Л. И.
Принципы договорного права: отра-
жение в трудовом законодательстве34

Теоретические проблемы российского права и государственности

Рафалюк Е. Е.
Международная интеграция: методо-
логические проблемы исследования42

Кострова М. Б.
Языковая форма объективации
взаимосвязи уголовного и уголовно-
процессуального права53

Актуальные вопросы правоприменения

Азарова Е. Г.
Многодетная семья и проблемы ее
социального обеспечения63

Научные основы противодействия коррупции

Каширкина А. А.
Международно-правовые модели
имплементации антикоррупцион-
ных конвенций79

Морозов А. Н.
Международно-правовые и внутри-
государственные аспекты присоеди-
нения России к Конвенции о граж-
данско-правовой ответственности
за коррупцию87

Сравнительно-правовые исследования

Канашевский В. А.
Агентские соглашения и договоры
комиссии во внешнеторговом обо-
роте96

Дискуссия

Черепанов В. А.
О проекте федерального закона
«О нормативных правовых актах
в Российской Федерации»105

Хиллута В. В.
Уголовная ответственность за хище-
ния с использованием компьютерной
техники111

Трибуна молодого ученого

Ульянов А. В.
Юридические интересы в системе
гражданского права119

Юридическая жизнь. Хроника

Цирина М. А., Власова Н. В.,
Муратова О. В.
Проблемы унификации междуна-
родного частного права в современ-
ном мире128

Рецензии

Лазарев В. В.
Культурные традиции права140

Власенко Н. А., Иванюк О. А.,
Залоило М. В.
Фундаментальный курс лекций
по юридической технике146

Новые книги155

Справочная информация157

Contents

<i>Yu. A. Tikhomirov</i> Predictions and Risks in the Legal Sphere	5	Comparative-Legal Research	
Russian Legislation: Current State and Problems		<i>V. A. Kanashevskiy</i> Agency Agreements and Contracts of Commission in Foreign Trade Turnover	96
<i>E. V. Obolonkova</i> Questions of Requisition in the Russian Civil Legislation	17	Discussion	
<i>V. K. Andreev</i> Nature of Intangible Benefits and Their Protection	27	<i>V. A. Cherepanov</i> On the Draft Federal Law «On Normative Legal Acts in the Russian Federation»	105
<i>L. I. Filyushchenko</i> Principles of Contract Law: Reflection in Labor Legislation	34	<i>V. V. Khilyuta</i> Criminal Liability for Theft with Use of Computer Equipment	111
Theoretical Problems of the Russian Law and Statehood		Young Scientist's Tribune	
<i>E. E. Rafalyuk</i> International Integration: Methodological Problems of Research	42	<i>A. V. Ul'yanov</i> Legal Interests in the System of Civil Law	119
<i>M. B. Kostrova</i> Language Form of Objectivation of Interrelation of Criminal Law and Criminal Procedure Law	53	Juridical Life. Chronicles	
Pressing Issues of Application of Law		<i>M. A. Tsirina, N. V. Vlasova, O. V. Muratova</i> Problems of Unification of Private International Law in the Modern World	128
<i>E. G. Azarova</i> Multi-Child Family and Problems of Its Social Welfare	63	Annotations	
Scientific Foundations of Counteraction against Corruption		<i>V. V. Lazarev</i> Cultural Traditions of Law	140
<i>A. A. Kashirkina</i> International Law Models of Implementation of Anti-Corruption Conventions	79	<i>N. A. Vlasenko, O. A. Ivanyuk, M. V. Zaloilo</i> Fundamental Course of Lectures on Legal Technique	146
<i>A. N. Morozov</i> International Law and Domestic Aspects of Russia's Accession to the Civil Law Convention on Corruption	87	New books	155
		Supplemental Information	157

Прогнозы и риски в правовой сфере

ТИХОМИРОВ Юрий Александрович, главный научный сотрудник ИЖиСП, доктор юридических наук, профессор

В масштабных и динамичных процессах в современном мире особую актуальность приобретает возможность предвидения будущих явлений. В полной мере это относится к прогнозированию общественных явлений, в том числе в правовой сфере. Футурология как наследие прошлых веков приобретает новый потенциал. К сожалению, в практическом и теоретическом плане сделано немного и это отрицательно сказывается на качестве правотворчества и правоприменения. Обилие противоречивых правовых актов, ошибки и просчеты, явные пробелы снижают эффективность правового регулирования¹. Между тем освоение новых правовых пространств и необходимость стабильности общества, государства и мировой системы требуют более глубоких исследований правовых явлений².

Опережающее правовое воздействие. Сегодня трудно рассматривать право как явление «однолинейного» развития, сугубо «текстового» взгляда недостаточно для понимания сложных механизмов познания права и его динамики. И здесь поможет прогнозирование.

В 1970-х гг. в нашей стране разрабатывали прогноз развития народного хозяйства СССР на 20 лет. Институты Академии наук СССР были основными разработчиками прогнозных оценок. Сотрудники Института

государства и права, среди которых был и автор настоящей статьи, готовили прогнозные материалы в сфере государственно-правового развития, которые, однако, оказались невостребованными; события последующих десятилетий развивались спонтанно, подчас вопреки предварительным оценкам. Таким образом, можно с горечью констатировать утрату практического интереса к прогнозированию в последние 20 лет. Тем не менее обнадеживает накопленный научный потенциал прогнозирования, в том числе в юридической сфере³.

К сожалению, методологический инструментарий и накопленный опыт прогнозирования были преданы забвению с распадом Союза ССР. Был взят курс на рыночное саморегулирование, который не оправдал себя в полной мере. Слабость системного подхода и перспективных оценок привела к диспропорции и низким темпам развития. «Текущие» законодательные и оперативно-экономические меры не давали результата.

Опыт прошлых лет и последних двух десятилетий свидетельствует о явной недооценке прогнозов и моделей в процессе правотворчества и правоприменения. «Зигзаги» муниципальной и административных реформ, «возвратные» изменения

³ См., например: *Казимирчук В. П.* Право и методы его изучения. М., 1965; *Гаврилов О. А.* Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. Гл. 20; *Социология права: учебник / под ред. В. М. Сырых.* М., 2002 (гл. 20 «Юридическое прогнозирование»); *Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В.* и др. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективность применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

¹ Подробнее см.: *Тихомиров Ю. А.* Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010.

² См.: *Правовое пространство и человек / отв. ред. Ю. А. Тихомиров.* М., 2012.

законодательства о выборах в Государственную Думу Российской Федерации, выборах губернаторов, налогах, об образовании убеждают в слабости прогностической функции государства.

Многолетнее забвение прогнозной тематики наконец сменяется возрождением интереса к ней (в частности, приняты Стратегия социально-экономического развития России до 2020 г. и сопутствующие ей отраслевые стратегии). Хаотичность социально-экономических процессов потребовала введения перспективных механизмов их преодоления. Правительство РФ приняло постановление от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» и утвердило Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, в соответствии с которыми разработка прогноза осуществляется в три этапа: сценарные условия и основные параметры прогноза, определение связи прогноза и госбюджета. Предвидение наиболее вероятных внешних и внутренних условий и характеристик социально-экономического развития дополняется количественными показателями. Минэкономразвития России готовит прогнозы на текущий период, а Минфин России — бюджетный прогноз.

В статье 7 проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании» регулируется порядок разработки и утверждения прогноза с учетом государственных программ и других документов. Предусмотрены компетенционные и процедурные вопросы.

В последние годы стали разрабатывать прогнозы социального развития. Таковы, например, аналитические доклады Института социологии РАН и ЦСР, интересно сценарное прогнозирование политической ситуации России в 2012 г., проведенное фондом ИНДЕМ и рассмотренное на семинаре НИУ «Высшая школа эко-

номики». В мировой экономике также используют прогнозы.

Учитывая ход событий, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ 20 лет назад приступил к разработке научных концепций развития законодательства. Четыре издания концепций охватывали как вопросы развития системы законодательства, так и отраслей и правовых комплексов. Пятое издание в большей степени ориентировано на анализ тенденций развития базовых и комплексных отраслей законодательства⁴.

Что такое юридическое прогнозирование? Это научное предвидение тенденций развития правовой сферы общества и возможных вариантов правовых решений и действий. Цель юридического прогнозирования — обеспечение научного предвидения динамики правовых состояний, т. е. меняющихся целей и уровней правового регулирования. Главное — обеспечить оптимальное правовое воздействие на процессы, происходящие в обществе и государстве, избежать возможных отклонений и добиться высоких конечных результатов. Выделим следующие элементы юридического прогнозирования.

Во-первых, важно определить возможные границы и содержание перспективного правового регулирования в соответствующих сферах. Тем самым определяются возможные предметы правового регулирования. Здесь полезны способы корреляции, позволяющие установить причинно-следственные зависимости двоякого рода. Это корреляция собственно в правовой системе, корреляция процессов общественного развития с мерой их правового отражения.

Во-вторых, важное значение имеет определение динамики правовых регуляторов, т. е. правовых норм разного характера и содержания (стиму-

⁴ См.: Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2013.

лирующих, запрещающих и т. п.). Это позволит проводить анализ изменения законодательства в целом, его отраслей и институтов, отдельных законов и иных правовых актов. Необходимо оценивать нормы не только внутреннего, но и международного права, которые регулируют смежные предметы. Для этого следует учитывать показатели действия законов и иных актов, как позитивные, так и негативные. Автор настоящей статьи ранее разрабатывал их виды и соотношение между собой.

В-третьих, юридическое прогнозирование неизбежно охватывает деятельность субъектов права, а именно динамику их статусов и функций. Речь идет прежде всего о государственных органах, государственных учреждениях и предприятиях, бизнес-структурах и иных организациях. И здесь также следует учитывать установленные показатели эффективности их деятельности и индикаторы возможных отклонений.

В-четвертых, предстоит преодолеть сугубо формальное восприятие правового воздействия и считать важным элементом юридического прогнозирования анализ поведения людей в правовой сфере. Имеется в виду динамика не только правомерного и неправомерного поведения и их соотношения между собой, но и так называемого нейтрального поведения. И здесь важны показатели различных видов поведения, т. е. действий, бездействия и т. п.

В-пятых, элементом юридического прогнозирования являются правовые риски. Их анализ позволяет предвидеть как повторяющиеся, так и возможные и неожиданные отклонения от правовых моделей и правовых регуляторов. Диагностика рисков означает использование различных средств отраслей гражданского, административного, финансового, трудового, экологического и других отраслей законодательства. Тем самым появляется возможность как

предотвращения правовых рисков, так и минимизации ущерба.

По нашему мнению, только комплексное использование всех названных элементов юридического прогнозирования позволяет выбирать наилучший вариант правовых моделей, правовых решений и юридических действий, которые соизмеряются уровнем и темпами экономического, социального и политического развития в ближайшей и отдаленной перспективе. Сегодня наиболее актуально составление в рамках общего прогнозного сценария подвижной схемы правового обеспечения.

Выбор наилучшего варианта решений представляет собой сложный познавательный процесс: собирается и анализируется прогнозная информация, используются материалы научных исследований на основе тех или иных критериев, оцениваются возможные варианты — все это позволяет создавать правовые модели.

Важно подчеркнуть: юридические прогнозы имеют самостоятельное значение, с одной стороны, и являются составляющей общих тематических прогнозов — с другой. Такие «встроенные» юридические прогнозы должны служить мерой правового опосредования тематических прогнозных показателей, поскольку право призвано отражать объективную реальность.

Юридическое прогнозирование нельзя организовывать на основе использования привычного метода экстраполяции, т. е. «удлинения» тенденций настоящего времени в будущее. Полезны методы экспертных оценок, моделирования, сравнительного правоведения и др. Не менее важен набор критериев, по которым оцениваются достижение целей и средства их достижения (затраты времени, социальный эффект, рост производственного труда, качество государственного управления и т. п.). Это способствует сопоставлению вариантов решений и выбору наилучшего из них.

Прогностическая функция в сфере права должна непременно закрепляться в программах и планах, в законах и положениях о государственных и негосударственных структурах.

Поиск целей и предметов регулирования. Юридические корреляции. Многолетние исследования показывают, насколько устойчиво сугубо процессуально-стадийное представление о правотворчестве и правоприменении. И в прошлом, и в настоящем оно сводится подчас к разработке и принятию правового акта без учета динамики и системности регулирования. Еще раз подчеркнем, что сугубо «текстовое» восприятие затрудняет выявление познавательного аспекта и связей правовых актов с другими социальными нормами. Определение критериев публично-правового и частноправового регулирования разных сфер затруднено, что неудивительно, поскольку правовые нормы в разных сферах непрерывно меняются.

Преодолению указанных недостатков и трудностей помогает метод юридических корреляций как отражение причинно-следственных зависимостей. Юридические корреляции условно можно разделить на две группы: первая охватывает подвижное соотношение регуляторов внутри правовой системы, вторая — внешние зависимости права и правовых регуляторов от политики государства, от состояния социальных отношений и конфликтов в обществе, от уровня развития экономики, социальной сферы, международных отношений. Приведем характеристики корреляций, тесно связанных между собой.

В. Д. Зорькин правильно отмечает необходимость обеспечения оптимального состояния права и видит такие пути развития права в будущем, как отражение новых технико-экономических тенденций, так и формирование правовой концепции мироустройства государства в

эпоху этносоциального многообразия⁵. Особое влияние на правовое развитие оказывает государство — его политика и меняющиеся политические режимы⁶. Но каков же механизм юридического прогнозирования?

Экономическая наука продвинулась вперед в исследовании тенденций развития экономики. Ученые НИУ «Высшая школа экономики», начав с восхваления рыночных механизмов, постепенно меняют позиции, говоря о социокультурных и правовых факторах. Абсолютизация «перспектив» дополняется анализом экономических и финансовых кризисов⁷. Но все же правовой элемент пока оценивается как пассивно отражающий.

Преодолению трудностей помогает анализ корреляций.

Корреляция «Определение объектов правового воздействия». Эти объекты соотносятся как часть и целое:

экономика, культура и т. п. в целом с характерными макропоказателями развития;

отрасли экономики (промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт);

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

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

факторы развития (постоянные и временные, органические и внешние);

потребности возможного законодательного регулирования общественных отношений.

⁵ См.: Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013.

⁷ См., например: XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М., 2012.

социального многообразия оказывает государство — политика и меняющиеся политические режимы⁶. Но каков же методологический прогнозирования? Экономическая наука продвинулась вперед в исследовании тенденций развития экономики. Ученые Высшей школы экономики с восхищением рыночных процессов, постепенно меняют портрет о социокультурных и факторах. Абсолютизация «факторов» дополняется анализом экономических и финансовых факторов. Но все же правовой элемент оценивается как пассивный.

В решении трудностей помогают корреляций.

Концепция «Определение объема воздействия». Эти подходы относятся как часть и цели.

Каждый человек, культура и т. п. в целом характеризуются макропоказателями развития;

экономики (промышленное хозяйство, строительство, транспорт);

экономики (имущество, труд, производство и т. п.);

экономики (деятельность, государственные предприятия и муниципальные унитарные предприятия, государственные органы);

и развития (постоянные, органические и внешние).

Возможности возможного законодательства регулирования общественных отношений.

В. Д. Право в условиях глобализации. М., 2013.

Ю. А. Государство. М., 2012.

Пример: XII Международная конференция по проблемам развития общества. М., 2012.

В соответствии с решениями Президента РФ и Правительства РФ о развитии инновационной экономики в нашей стране ученые-экономисты выделяют первоочередные средства достижения этих целей. Имеются в виду рост производительности, структурные сдвиги, инвестиции и инновации, активизация трудового потенциала, ценности, институты, модернизация образования, право собственности и конкуренция, верховенство закона. Причем отмечается важная роль в экономическом развитии нематериальных активов и особенно культуры в аспекте креативности, способности человека быть творцом, исполнительности и дисциплины. Эти аспекты недостаточно исследованы в юридической науке⁸.

Что касается верховенства закона, то экономисты главным считают его правильное и повсеместное применение и гарантии для условий законодательной деятельности. Это верно, и мы расширяем анализ аспектов права.

В рядах ученых-экономистов тоже есть сторонники разных подходов к стабилизации и устойчивому развитию экономики. Если в НИУ «Высшая школа экономики» акцент сделан на собственно экономических факторах и социальных факторах влияния, то ученые Института экономики РАН особое внимание уделяют решению проблем управления знаниями. В цикле исследований по этой тематике выделяются способы поддержки и стимулирования научных разработок и механизмов их внедрения в хозяйственную практику. И тут не обойтись без правовых режимов формирования, приобретения, сбережения, передачи и использования научных знаний.

Корреляция «Выбор целей». Проблема целеполагания имеет прямое отношение к нашей теме, поскольку законы принимаются и действуют

для достижения определенных целей и решения связанных с ними задач. Речь идет о целях двойного рода: общеполитических, экономических и социальных, установленных в программных и императивных документах, и юридических целях — законодательства в целом, отрасли, подотрасли, института, закона. Возможные ошибки и противоречия первой группы целей делают необоснованными цели второй группы. Для последних всегда важны целевые значения принципов права и конституционных принципов. Поэтому столь пагубна недооценка выбора целей и подмена их ad hoc текущими запросами. В этом плане следовало бы тщательнее готовить концепции, полнее и точнее определять преамбулы и цели закона как нормативную ориентацию для перехода в новые состояния (регулируемые).

Так, в одной из важнейших сфер экономики — бюджетных отношениях — развитие законодательства определялось как реальными условиями и потребностями ее регулирования, так и рядом программных документов. В 1998 г. Правительство РФ одобрило Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг., в 2001 г. — Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., в 2006 г. — Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006—2008 гг., в 2009 г. — Концепцию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г.

За эти годы Бюджетный кодекс РФ менялся более 80 раз. Однако выявленные проблемы не решены до конца. По-прежнему не в полной мере обоснованы и закреплены расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы. Нет

⁸ В этом плане можно назвать лишь одну книгу: Егоров В. К., Тихомиров Ю. А. Право и культура. М., 2009.

учета институциональных реформ как фактора сокращения бюджетных расходов. Не решены вопросы усиления заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов.

Как видно, избранные цели не обеспечены в полной мере эффективными правовыми решениями и действиями.

Корреляция «Виды соотношения способов правового воздействия». Выбор проводится с учетом объектов и целей их регулирования:

динамика методов публичного и частного права;

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

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

легализующие средства (лицензирование, аккредитация, сертификация);

способы нормативно-количественного измерения (стандарты, квоты, цены, тарифы, нормативы, лимиты, налоги (сборы), плата, ставки (таможенных пошлин и др.));

способы поддержания уровня деятельности и ее стимулирование (кредиты, льготы, отсрочки, дотации, субсидии, трансферты, надбавки, поощрения, госзаказ, госзакупки).

Системно-юридические корреляции.

Правосознание отстает и снижает уровень правового регулирования.

Не учитывается динамика соотношения национальных и международных норм.

Приоритет международных норм (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Закон эффективнее подзаконного акта.

Локальный акт дает больший эффект, чем центральное регулирование.

Саморегулирование дает больший простор активной деятельности.

Стимулы более эффективны.

Императивы являются более целесообразными.

Удельный вес правотворчества явно превышает объем правоприменения.

Хорошие акты не обеспечены институтами и деятельностью органов.

Материальные нормы не обеспечены процедурами, процессами.

Использование юридических приоритетов:

юридическая сила федерального конституционного закона выше юридической силы федерального закона;

юридическая сила федерального закона по определенным вопросам выше юридической силы закона субъекта РФ;

юридическая сила закона субъекта РФ по определенным вопросам выше юридической силы федерального закона;

юридическая сила кодекса выше юридической силы текущего закона;

юридическая сила специального закона выше юридической силы закона общей регуляции;

юридическая сила позднего закона выше юридической силы ранее принятого закона.

Комплексно-юридические корреляции.

Производность правовых средств от характера общих задач.

Обеспечение комплексного использования отраслей законодательства: административного, гражданского, финансового, трудового, земельного, экологического, уголовного.

Поиск форм и меры согласования норм разных отраслей для решения общей задачи, регулирования общего или однородного предмета (объекта).

Поясним на примере решения такой задачи, как повышение производительности труда, использование разных правовых регуляторов. Высокий общий и профессиональный уровень работников должны обеспечивать нормы законодательства об образовании, поощрение эффективного труда — нормы Трудового кодекса РФ, поиск новых научно-технических решений — часть четвертая Гражданского кодекса РФ, законодательство о науке и законодательство о техническом регулировании. И это типичный комплексный подход, который позволяет избежать весьма пагубной односторонности. К сожалению, использование отдельных норм сужает предмет и эффективность воздействия закона на экономические процессы:

эффективность закона складывается из согласования «долей» правового регулирования и комплексных решений;

«норма-задача» служит императивом для эффективных правовых решений и определения внутрисистемных зависимостей разных норм;

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

формирование «правовых цепей» означает комплексное связывание органов и организаций. Например, федеральные законы от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» служат основанием принятия специальных нормативных правовых актов для обеспечения пожарной безопасности объектов защиты (продукции), конкретных указаний и действий;

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

организационные, кадровые действия нередко лучше заменяют акт; возрастание удельного веса локальных актов и актов саморегулирования уменьшает потребности в подзаконном регулировании;

перераспределение функций в системе исполнительной власти влечет изменение видов регулирования;

неисполнение закона порождает дополнительные организационные и правовые нагрузки.

Необходимы определение общих критериев и объединение результатов деятельности всех субъектов-участников, поиск меры правового опосредования показателей деятельности органов и сроков их достижения.

При определении эффективности законодательства следует учитывать:

1) степень достижения общих и переменных целей экономического развития;

2) степень развития отдельных отраслей и институтов сугубо экономического содержания (Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и др.);

3) степень развития отраслей и институтов, оказывающих воздействие и влияние на развитие экономики (законов и положений об исполнительных органах власти, о местном самоуправлении и др.);

4) неравномерность развития отраслей и институтов первой и второй групп и изменения в их соотношении между собой;

5) разнонаправленные объекты регулирования и критерии их оценки, расхождения интересов и т. п.;

6) изменения методов регулирования в разных отраслях, правовых комплексах и институтах.

Корреляция «Оценка регулирующего воздействия. Управление по результатам». Коренная корреляция между уровнем экономического и социального развития и уровнем правового регулирования находит

выражение и в широко используемой концепции управления по результатам, которая давно применяется в зарубежных странах. В условиях проводимых административных реформ Всемирный банк разработал универсальную методику оценки качества государственного управления. Среди таких интегральных показателей, как право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность правительства, антикоррупционный контроль, выделены также качество законодательства (оценка правовых мер с точки зрения политики рыночной экономики, контроль уровня цен, банков, развитие бизнеса и международной торговли и др.) и верховенство закона.

Порядок использования методики оценки регулирующего воздействия установлен в правительственных актах и актах Минэкономразвития России. Это позволяет оценивать проекты нормативных правовых актов с точки зрения обеспечения интересов бизнеса (недопущение административных барьеров, чрезмерных бюджетных расходов, ограничение экономической самостоятельности бизнеса и т. д.). И здесь важно выявлять корреляцию между статусом бизнес-структур и текущими решениями, между принципами политики государства и возможными последствиями реализации новых правовых актов, между проектируемой сферой усмотрения и коррупционными рисками.

Правовые риски и реальные отклонения. Риск характеризуется как сознательное волевое поведение лица, направленное на достижение правомерного положительного результата в ситуации с неоднозначными перспективами развития, что допускает вероятное наступление неблагоприятных последствий и причинение вреда. Сущностью риска является отклонение действительных данных от оценки сегодняшнего состояния и прогнозов будущего развития ситуации: при позитивном

отклонении неточность расчетов позволяет получить дополнительную от ожидаемой выгоду; негативное отклонение означает шанс наступления неблагоприятных последствий.

Риски можно условно классифицировать на основе ряда критериев: предвидимые, ожидаемые; повторяющиеся в нормальных ситуациях; неожиданные риски; риски в условиях критических, кризисных ситуаций.

Институт риска является институтом теории права, получающим развитие и конкретизацию как в отраслевых правовых институтах риска, так и в комплексных институтах. И тогда можно с уверенностью сказать, что право выполняет применительно к риску такие функции, как легальное признание и допущение их, установление средств предупреждения и минимизации риска, определение меры ответственности и компенсаторных средств.

Уместно при этом сослаться на пояснения феномена правовой неопределенности. И с этим связан поведенческий аспект правовой неопределенности, поскольку именно люди являются носителями юридических и реальных поведенческих ролей. От них зависит умение предвидеть и избегать рисков.

Действуя в рамках правовых статусов, гражданин выражает разные интересы. Используя ролевой критерий, можно оценить интересы, установив, образы, мотивы и действия людей. Так, одни роли могут быть нормативно предписанными, заданными и строго легальными, другие являются неформальными, допускаются статусом и ему не противоречат, третьи — противоправные, негативные, означающие нарушение законности. Социологические исследования подтверждают нежелательность резких расхождений между этими ролями, поскольку тогда защищенный интерес уступает место противоправному эгоцентрическому интересу. Пассивность избирателей, плохая работа госслужащих,

забвение экологических обязанностей, недооценка гуманитарной ориентации, нарушения прав граждан на получение публичных услуг — таковы типичные проявления данной тенденции.

Итак, риск — вероятное наступление события и совершение действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущих причинить ущерб регулируемой им сфере. Для правового риска характерны причинная зависимость между нормативной моделью и реальностью в виде каналов прямых и обратных связей, иными словами, опасное отклонение от норм права.

Приведем характеристики типичных рисков. Начнем с *конституционного риска*.

Риски в сфере конституционных отношений отражают масштабность конституционного регулирования и уверенность в устойчивости принципов и институтов конституционного строя. Налицо явная «абсолютизация» конституционных норм, последствия нарушения которых сказываются на правовой системе.

Наблюдается слабое знание гражданами норм действующей Конституции, что подтверждается социологическими исследованиями, и вследствие этого отчуждение от права не преодолено.

Напомним, что в начале 1990-х гг. явно ощущался кризис федерализма и лозунг центра «берите суверенитета сколько хотите», обращенный к регионам, грозил сепаратизмом и резким ослаблением единства государства.

Кроме того, сохраняются угрозы безопасности страны, как внутренние, так и внешние. Экстремизм, терроризм, национализм, давление «извне», глобальные кризисы (финансовый, продовольственный, экологический и др.) дают о себе знать.

Конституционный риск выражается подчас и в остром противоборстве властей, и в тенденциях к чрезмерной централизации, ослаблению

институтов политической системы и институтов гражданского общества.

Предотвращению *управленческих рисков* во многом способствуют высокий профессионализм кадров и четкая организация управления на основе права. Важен правовой фактор, когда строго регламентированы статусы органов управления всех уровней, процедуры их деятельности, показатели эффективности работы. Административные регламенты и функциональные правовые режимы создают основу для последовательных и строго легальных действий бизнес-структур, учреждений и граждан. Отрадно, что во многих кодексах этому уделено внимание.

Можно выделить три основные категории рисков в сфере управления:

1) ошибки в проведении административных преобразований. Опыт реформирования систем и функций управленческих органов в нашей стране показывает, насколько опасны непродуманные перестройки административных структур;

2) риски, порождаемые в процессе подготовки, принятия и выполнения подзаконных правовых актов как общего характера — концепций и стратегий развития отраслей и производств и т. п., целевых программ, так и конкретных актов применительно к отдельным организациям и гражданам, ситуациям. В обоих случаях встречаются факты давления и влияния при выделении средств, определении объемов заданий, предоставлении льгот и преимуществ;

3) риски, связанные с процессом подбора и использования работников государственных органов, учреждений и организаций, когда допускаются ошибки, порождающие коррупционные проявления.

Риски в банковском секторе можно предотвращать системой специальных правовых средств, включая соблюдение международных стандартов.

Весьма ощутимы *предпринимательские и иные риски в граждан-*

ско-правовых отношениях. Именно в сфере гражданского и торгового права зарождался институт риска, получивший широкое распространение в этой сфере. Объяснение этому — в природе производственных, торговых, имущественных отношений, где предмет сделки, договора подвержен изменению прежде всего в силу субъективных и объективных причин. В гражданском праве институт риска постепенно охватывает многие стороны жизни и здоровья людей, их имущественных и иных отношений. И сейчас страхование и другие способы защиты прав и законных интересов людей развиты весьма хорошо как в российском, так и в иностранном гражданском праве, в сфере международного частного права.

Немало статей Гражданского кодекса РФ посвящены риску в договорных отношениях. Знание и правильное применение их имеют важное значение как для граждан, так и для юридических лиц. Такова, например, ст. 459 о переходе риска случайной гибели товара. Отметим также нормы об обязательствах вследствие причинения вреда (ст. 1065, 1066, 1067 ГК РФ).

Большая группа рисков отражает широкий круг договорных отношений (купли-продажи, залога, кредитов и т. п.) и разное отношение к ним обеих сторон. Принципы добросовестности и следования обычаям делового оборота не всегда нормализуют поведение сторон. И допускаются ошибки и просчеты, злоупотребления, невыполнение обязательств.

Риски возникают вследствие «сбоев» в экономической деятельности, в работе государственных органов, из-за ошибок в принятии решений, влияния внешней среды. А юридические средства применительно к законодательству, слабая реализация позитивных показателей приводят к нарушениям законности, неиспользованию правовых стимулов и мер ответственности, ограничению прав граждан и бизнеса. В деятель-

ности публичных органов допускается отклонение от их статусов, неправильное выполнение функций, коррупционные проявления.

«Правоведенческий блок» также связан с рисками правового нигилизма, низкой правовой культуры, отчуждения от правовых процедур и т. п. Нетрудно заметить, насколько вредно влияние не только объективных факторов отклонений, но и субъективных факторов и патологии усмотрения.

В бюджетной сфере определяются параметры прогноза исходных макроэкономических показателей для составления проекта федерального бюджета. К основным рискам относятся, например, снижение цен на нефть, недостижение намеченных значений объемов и темпов роста ВВП, отклонение курса рубля к доллару, недостижение прогнозируемого роста инвестиционной активности и целевых уровней инфляции, возможное снижение конкурентоспособности отечественной продукции в условиях действия страны в рамках ВТО. Особо отметим риски — роль эффективной системы управления рисками и формирование комплекса опережающих индексов для предотвращения негативных явлений в мировой экономической системе.

Каковы юридические аспекты подобных рисков и возможности их уменьшения и устранения? Это правильное применение норм Бюджетного кодекса, федеральных законов о развитии предпринимательства, конкуренции, стимулирующих норм Трудового кодекса, а также эффективной реализации компетенции органов исполнительной власти.

В процессе диагностики рисков нужно предвидеть реальные отклонения в правовой сфере⁹: не только «привычные» нарушения законности, но и порождаемые им экономи-

⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3.

ческие потери и ущерб, социальные конфликты, коррупционные проявления и снижение эффективности публичных институтов. Поэтому столь необходим анализ последствий возможного и реального действия права.

Политические последствия реализации правовых актов могут выражаться: в уровне доверия граждан к институтам публичной власти; динамике участия граждан в выборах органов власти; уровне деятельности (бездействии) государственных институтов; динамике деятельности общественных объединений; характере межнациональных отношений; характере взаимоотношений между слоями общества; структуре обращений граждан в государственные и муниципальные органы; возможных изменениях оценок и ответных действий иностранных государств.

Социальные последствия реализации законов и иных нормативных правовых актов могут выражаться: в динамике расходов на образование, здравоохранение, культуру и иные отрасли социальной сферы; изменениях сети и статусов социальных учреждений; динамике объемов публичных услуг, оказанных гражданам различными социальными учреждениями; изменениях среднего уровня доходов и расходов граждан (по категориям); изменениях структуры жилищного фонда и показателей обеспеченности жильем разных категорий граждан; динамике показателей количества и качества коммунальных услуг.

Все более очевидными становятся *экологические последствия* реализации правовых актов: сохранение и приумножение природных объектов (лесов, вод и т. п.); динамика вредных воздействий на экологические объекты; динамика экологических правонарушений; степень использования экологического критерия при принятии и реализации правовых актов хозяйственного и иного

содержания; уровень экологического образования граждан.

Юридические последствия реализации законов и иных нормативных правовых актов могут выражаться: в оценках гражданами и их объединениями положений законов и иных нормативных правовых актов; изменениях типов правомерного и неправомерного поведения граждан; степени реализации подзаконных, в том числе локальных, актов; согласованности или коллизиях разных правовых актов; динамике правонарушений (по их видам); изменениях уровня законности в регионах, в отраслях экономики и социальной сферы; уровне доступа к праву (использование правовой информации).

Формула юридического прогнозирования. Проведенный анализ позволяет предложить своего рода формулу прогнозирования в правовой сфере. Ее составные элементы следующие:

- объективная оценка существующего уровня правового регулирования, выявление ресурсов действующих регуляторов и обеспечение правовой преемственности;

- использование прогнозной информации для выявления позитивных и негативных тенденций правового регулирования;

- определение корреляции между социально-тематическими и правовыми целями;

- определение свойств будущего правового состояния;

- проектирование модельных правовых средств, используемых поэтапно для достижения тактических и стратегических целей;

- предвидение рисков и реальных отклонений от правовых моделей и регуляторов;

- выбор оптимального варианта правовых решений зависит от обоснованности критериев их оценки.

Какое же развитие правовой сферы можно предвидеть с помощью механизма юридического прогнозирования? Это сближение норм национального и международного права

в регулировании общих смежных предметов, гибкое сочетание в праве императивных методов регулирования технических, технологических, финансовых и иных вопросов и «мягкое» регулирование социальной сферы в сочетании с методами саморегулирования, строго легальная деятельность публичных институтов как механизма обеспечения права, расширение сфер правовой самореализации человека.

Наши скромные предсказания позволяют сделать вывод о сочетании устойчивых и подвижных границ действия права, когда оно подвержено влиянию других социальных норм. Неправовые регуляторы и саморегулирование в широком смысле очерчивают другие границы права.

Библиографический список

XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М., 2012.

Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. Гл. 20.

Егоров В. К., Тихомиров Ю. А. Право и культура. М., 2009.

Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013.

Казимирчук В. П. Право и методы его изучения. М., 1965.

Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2013.

Правовое пространство и человек / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2012.

Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В. и др. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективность применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013.

Тихомиров Ю. А. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3.

Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010.