

Исаков В.Б. Этапы правового аналитического исследования // Инструменты повышения эффективности нормотворческой деятельности: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 14 марта 2018 г.). Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. - Минск: Беларуская навука, 2018. 135 с. С. 78-93.

ISBN 978-985-08-2333-5



9 789850 823335

СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ

НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Материалы международной
научно-практической конференции
(Минск, 14 марта 2018 г.)



Исаков В. Б.,

заведующий кафедрой теории

и истории факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

ЭТАПЫ ПРАВОВОГО АНАЛИТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Уважаемые коллеги!

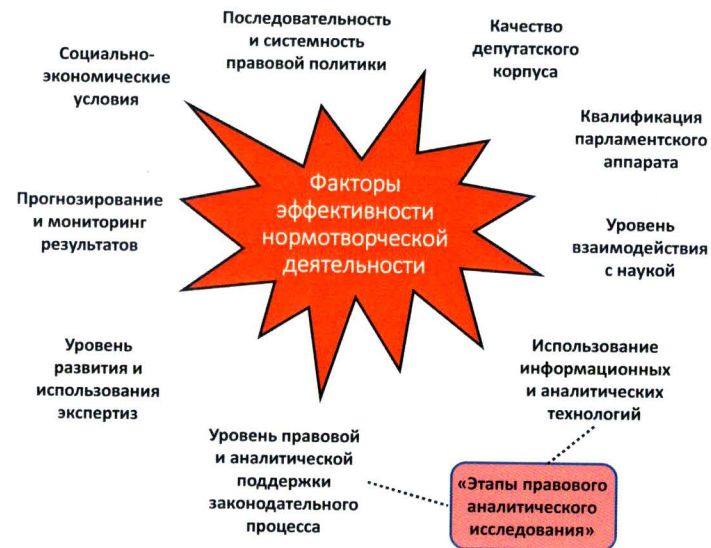
Уважаемый Михаил Владимирович!

Я хотел бы продолжить вашу мысль. Я 11 лет отдал парламентской работе – первоначально как депутат, затем в качестве руководителя Правового управления Государственной Думы. И меня тоже, как и Вас, всегда удивляло следующее. Возьмем технический проект, допустим, на строительство или изготовление нового сложного изделия. К нему прилагается огромный комплекс документов: техническая экспертиза, экономическая, экологическая, множество лицензий на проведение конкретных видов работ. Потому что всегда существует риск, ошибешься – будешь отвечать. А в законодательной деятельности все оказалось значительно проще. Кроме правовой и лингвистической экспертизы, никаких других экспертиз, как правило, не проводится, никаких лицензий не требуется – проголосовали и приняли закон.

В связи с этим у меня всплыл в памяти один анекдот советской поры. Идут на сессию Верховного Совета два министра, избранных народными депутатами. Один другому говорит: «Слушай, вот никогда не думал, что буду заседать в Верховном Совете и принимать там законы». Второй его успокаивает: «Ну и что тут такого? Закон – это то же самое, что твой приказ, только срок исполнения не указан».

Конечно, если так понимать законы и относиться к ним, то и законы будут соответствующие. Поэтому мне хотелось бы коснуться в своем выступлении важного в практическом отношении аспекта законодательного процесса, а именно – факторов эффективности нормотворческой деятельности.

Будьте добры, первый слайд.



Слайд 1

Я попытался показать на этом слайде основные факторы, определяющие эффективность законодательства. Конечно, решающее значение имеют последовательность и системность правовой политики, которая вырабатывается Главой государства, Главой Правительства, руководителями исполнительных органов власти, депутатами, учеными, представителями общественности. Если в государстве сформирована продуманная, системная правовая политика, то можно быть уверенным, что и законодательная деятельность будет успешной.

Далее на слайде 1 показаны другие значимые факторы эффективной нормотворческой деятельности: связь законодательства с наукой; наличие экспертной поддержки; прогнозирование последствий принятия нормативных актов; мониторинг реального действия нормативных актов; анализ отечественного и зарубежного опыта; качество депутатского корпуса, который обсуждает и принимает законы, качество исполнительной власти, которая реализует законы. В числе значимых факторов я указал использование в законодательстве современных информационных ана-

литических технологий и аналитическую поддержку законодательного процесса. Остановлюсь на них более подробно.

Следующий слайд, пожалуйста.

Правовая аналитика – деятельность по интеллектуальной поддержке принятия правовых решений

Слайд 2

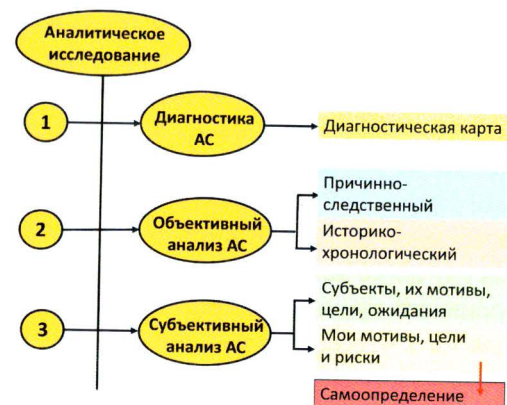
Прежде чем говорить об аналитической поддержке законодательной деятельности, необходимо определиться с самим понятием «аналитика», которое далеко не однозначно. В 2015 году в России был издан словарь по аналитике³. Первые 6 страниц этого словаря – определения понятия «аналитика» на русском и иностранных языках. Для тех, кто работает в сфере общественных наук, подобная ситуация не удивительна: у нас разнообразие подходов и определений – постоянное штатное явление. Понятие «культура», например, насчитывает порядка 340 определений. Так что аналитике в этом смысле повезло: у нее пока около 50 определений.

Что же следует понимать под аналитикой? Какой подход следует принять за основу? Многие считают, что основная задача аналитиков – помогать руководству в написании речей и докладов. С моей стороны, как в прошлом депутата и руководителя парламентского комитета, было бы неправильно игнорировать этот вид аналитической деятельности. Да, аналитики работают в этой сфере. Но, на мой взгляд, задачи аналитики значительно шире. Прежде всего – это деятельность по интеллектуальной поддержке принятия решений, средство разобраться в проблеме и найти ее правильное решение. Такова, думаю, главная задача аналитики. Если проблему не поняли, не проанализировали, если в ней не разобрались и поспешили принять решение, то такое решение, скорее всего, ждет трудная судьба: вряд ли оно окажется эффективным и, вероятно, надо ждать от него прямых и косвенных негативных последствий.

³ Аналитический словарь / под общ. ред. Ю. Н. Коптева; Ассоциация «Аналитика». – М., 2015. – 132 с.

Далее я хотел бы пройти по «хребту» аналитического исследования и показать, из каких стадий, из каких элементов оно складывается.

Прошу показать слайд номер 3.



Слайд 3

Первым шагом аналитического исследования, на мой взгляд, является диагностика аналитической ситуации. Мои коллеги из Германии, участвующие в нашей конференции, наверное, подумали: но технология ОРВ тоже предполагает диагностику. Да, аналитика и ОРВ – тесно связанные явления, но все же – разные. С моей точки зрения, оценка регулирующего воздействия – это контрольная, организующая, управленческая технология с встроенными в нее элементами аналитики. В ОРВ встроено много разных элементов аналитики. Но все-таки равенства между ними нет: у аналитики задачи значительно шире. Я бы сказал, что ОРВ – это частный случай аналитики применительно к определенному кругу управленческих задач.

Итак, любую ситуацию, с которой имеет дело законодатель, надо прежде всего диагностировать – понять, что она собой представляет: либо это управленческая ситуация, либо коммерческая, либо конфликтная, либо криминальная – и так далее. В практике нередко ситуации, осложненные несколькими разными аспекта-

ми одновременно. Я провел бы здесь аналогию с медициной: достаточно редкий случай, когда у человека всего одно заболевание и оно присутствует в том виде, как описано в учебниках. Типичная ситуация, к сожалению, другая: у пациента есть некое основное заболевание и еще несколько сопровождающих, осложняющих.

Законодатель зачастую находится в аналогичном положении. Допустим, в целях стимулирования производства он решает снизить ставку по одному из налогов. Но эта ситуация «осложнена» региональным лоббированием, давлением коммерческих интересов, фискальными интересами бюджета, необходимостью соблюдать международные обязательства, нормы и правила ВТО и так далее. Провести диагностику такой ситуации – далеко не простая задача. Но в любом случае ее необходимо сделать. Для чего? Для того, чтобы точно понимать границы ситуации, с которой законодатель имеет дело. Для того, чтобы не расплываться по всему огромному древу экономико-правовых проблем, а работать с определенным узлом и привлечь для этого профильных специалистов.

Далее на слайде 3 показаны два следующих этапа аналитического исследования – объективный и субъективный анализ.

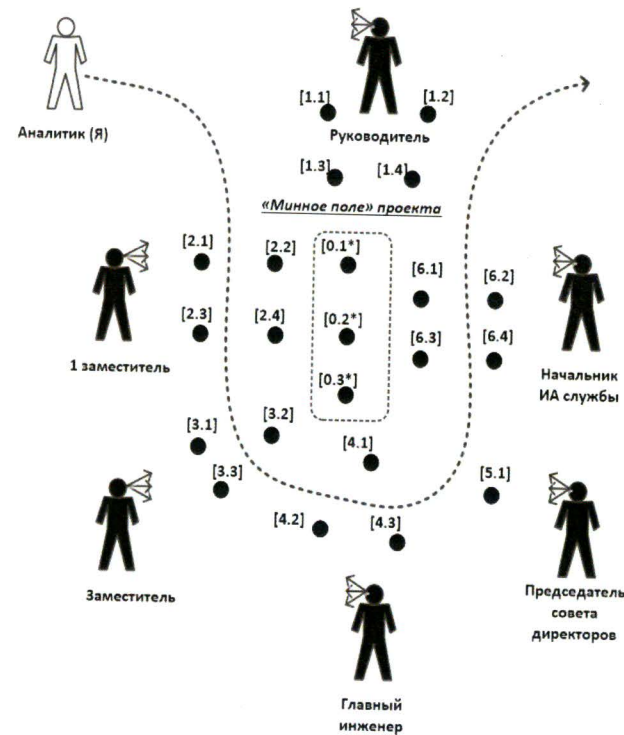
Что такое объективный анализ? Это попытка исследовать ситуацию, с которой вы столкнулись, как объективное явление, понять, что она представляет собой по существу. Практика правовой аналитики показывает, что из всего вузовского образования для целей объективного анализа ситуации наиболее полезны два инструмента: причинно-следственный и историко-хронологический подходы. С их помощью вы выясняете, во-первых, откуда аналитическая ситуация появилась, что явилось причинами ее возникновения. И, во-вторых, правильно определяете ее хронологические рамки. Скажем, если вы рассматриваете ситуацию в рамках существования независимой Беларуси – это будет одна картина. Если вы берете ее в рамках советского периода, картина может существенно измениться. Если вы охватываете еще и досоветский период, то это будет еще одна новая картина и, возможно, совершенно другое понимание проблемы.

Объективный анализ ситуации позволяет выявить правильный объем исследования, потому что какие-то ситуации не имеет

смысла анализировать в глобальном масштабе, поскольку они не являются глобальными. Допустим, ситуация, связанная с развитием городского транспорта: она носит локальный характер, ее надо анализировать как локальную, но полезно привлечь сравнительные исследования, проведенные в других городах. А какие-то ситуации надо рассматривать именно как глобальные, поскольку по своей природе они таковы. Например, ситуация, связанная с выбросом CO_2 , – это уже не локальная, а глобальная ситуация.

Что такое субъективный анализ? Покажу это на конкретном примере. Будьте добры, следующий слайд.

Карта целей участников проекта (условно)



Слайд 4

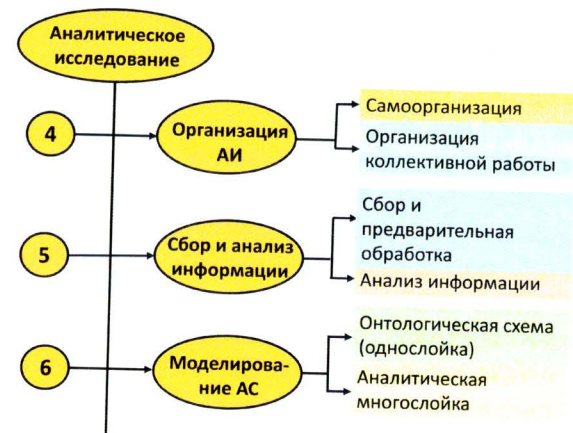
На слайде 4 показан один из вариантов анализа состава субъектов – участников аналитической ситуации. На определенном этапе аналитического исследования необходимо выявить круг субъектов – участников ситуации, понять их цели, разграничить то, что они заявляют, от того, что они хотят на самом деле. Жирные точки на этой схеме – это тоже неслучайные элементы. Таким образом на ней обозначены риски, которые создают участники этой ситуации. А пунктирная линия – это траектория движения аналитика по этой аналитической ситуации.

В субъективном анализе есть один очень важный элемент – это самоопределение аналитика. Собственно, по этой причине данный этап анализа называется не «субъективный», а «субъективный». Когда проясняется картина участников ситуации и их целей, аналитик должен поставить вопрос: «А моя-то роль здесь какая? Что я должен и реально могу сделать в этой ситуации?». То есть на картине субъектов – участников ситуации дорисовать себя – аналитика. Другими словами, самоопределиться по отношению к аналитической ситуации. Сказанное выглядит очевидным, но о необходимости самоопределения нередко забывают. Многие люди чувствуют себя комфортнее в состоянии неопределенности: в этом случае меньше ответственности. И это приводит к серьезным, иногда трагическим последствиям.

Приведу конкретный пример. К видному специалисту, эксперту по хозяйственному законодательству обратились с просьбой провести экономико-правовой анализ крупной коммерческой фирмы. К заказу прилагалось солидное вознаграждение. Эксперт с удовольствием выполнил анализ, дал развернутый, обширный комментарий, указав в том числе слабые, незащищенные места в правовом положении фирмы. А затем случайно узнал, что его работа была использована для попытки рейдерского захвата этой организации. В возбужденном уголовном деле он поначалу фигурировал как соучастник, пока следствием не было установлено, что его аналитические способности были использованы «втемную».

Поэтому самоопределение в аналитике – далеко не последняя вещь. Если вы благодаря анализу субъектного поля видите, что вам места на этом поле нет, на него лучше не ступать.

Будьте добры, следующий слайд.



Слайд 5

Итак, мы провели диагностику аналитической ситуации, выполнили объективный и субъективный анализы и самоопределились. Что дальше?

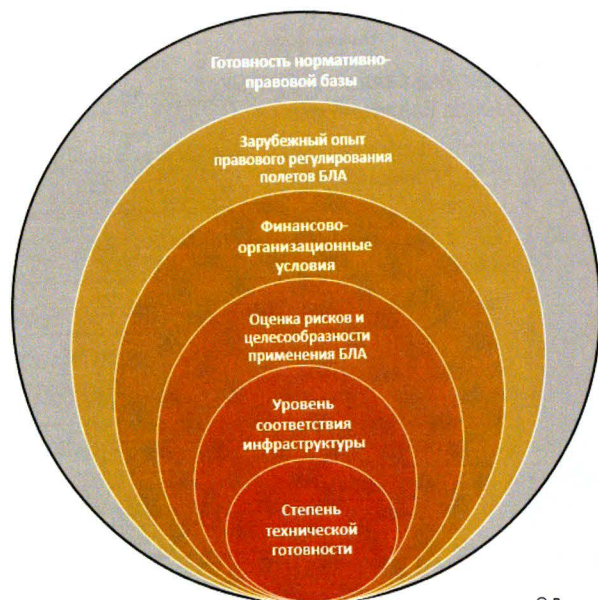
Дальше аналитическое исследование переходит на этап планирования действий в отношении этой аналитической ситуации. Другими словами, на этап самоорганизации и организации коллективной работы. Потому что сегодня индивидуально мало что можно сделать. Нужно понять, как организовать коллективную мыследеятельность, направленную на решение проблемы.

Две последующие стадии аналитического исследования, я думаю, в достаточной степени понятны. Это сбор и анализ информации. Следует заметить, что ситуация в этой сфере крайне противоречива. С одной стороны, социальные сети, интернет, современные средства коммуникации и информационные технологии открыли для каждого человека огромное, буквально безграничное море информации. С другой стороны, в этом море все труднее и труднее находить то, что вам необходимо для решения конкретной задачи, над которой вы работаете. Кроме того (в этом отношении я согласен с президиумом нашей конферен-

Другой пример. Студент магистратуры НИУ ВШЭ Георгий Батырев смоделировал в форме карты-многослойки политику санации крупных банков Банком России. В своей модели автор посчитал необходимыми и выделил следующие самостоятельные слои проблемы: личные качества заказчика (имеется в виду руководство санируемого банка); взаимоотношения в коллективе заказчика; предложения Ассоциации (имеется в виду Ассоциация банков в российском обществе); аналитическая проблема (как она сформулирована заказчиком); внешние условия и предпосылки; зарубежный опыт; правовой слой. Так автор видит основные слои проблемы, подлежащие анализу.

Следующий слайд, пожалуйста.

Правовое регулирование вопросов использования беспилотных летательных аппаратов



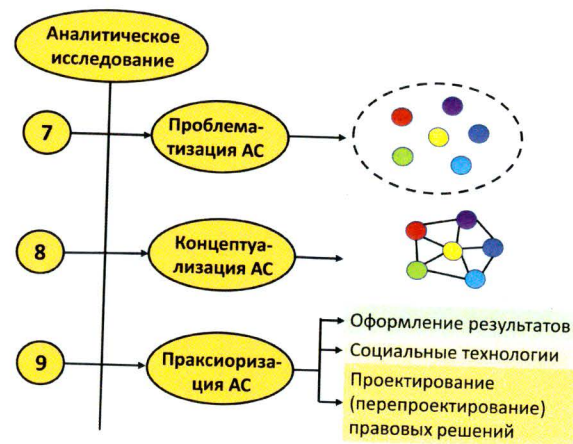
© Виктория Чеснокова, 2018

Слайд 8

Перед вами еще один пример графического моделирования аналитической ситуации. Студентка магистратуры НИУ ВШЭ Виктория Чеснокова свела на аналитическую карту-многослойку основные аспекты правового регулирования использования беспилотных летательных аппаратов (БЛПА). Автор разграничивает следующие слои проблемы: степень технической готовности государства и общества к принятию и реализации закона на данную тему; уровень соответствия инфраструктуры необходимым требованиям; оценка рисков и целесообразности применения БЛПА; финансовые и организационные условия для создания системы государственного регулирования; зарубежный опыт правового регулирования полетов БЛПА; готовность действующего законодательства к принятию изменений и дополнений, посвященных БЛПА.

Приведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что применение многослойного картирования – одна из доступных каждому аналитических технологий, которая позволяет моделировать и исследовать достаточно сложные социально-правовые ситуации.

Будьте добры, следующий слайд.



Слайд 9

Итак, мы разобрались с моделированием аналитической ситуации, выделили в ней несколько отдельных слоев, подлежащих самостоятельному анализу. Дальше идут два очень непростых креативных слоя. Это проблематизация и концептуализация аналитической ситуации. Дело в том, что по жизни мы очень часто идем в колее своих профессиональных стереотипов и вырваться из нее достаточно сложно. Поэтому на каком-то этапе работы я предлагаю участникам аналитического исследования посмотреть на проблему с космической высоты, почувствовать себя мировым разумом. Два этапа аналитического исследования – проблематизация, затем концептуализация – нацелены именно на то, чтобы поискать в проблеме какие-то совершенно неожиданные, абсолютно новые повороты и благодаря этому, может быть, выйти на нестандартные, незапрограммированные решения. Потому что стандартные, запрограммированные решения найдут и без вас. А вот для выхода на принципиально новые решения нужна квалифицированная аналитическая помощь.

Несколько слов о следующем этапе аналитического исследования – праксиоризации. Здесь мы из космоса аналитических идей, чувств и предчувствий возвращаемся на нашу грешную землю и приступаем к формулировке практических выводов.

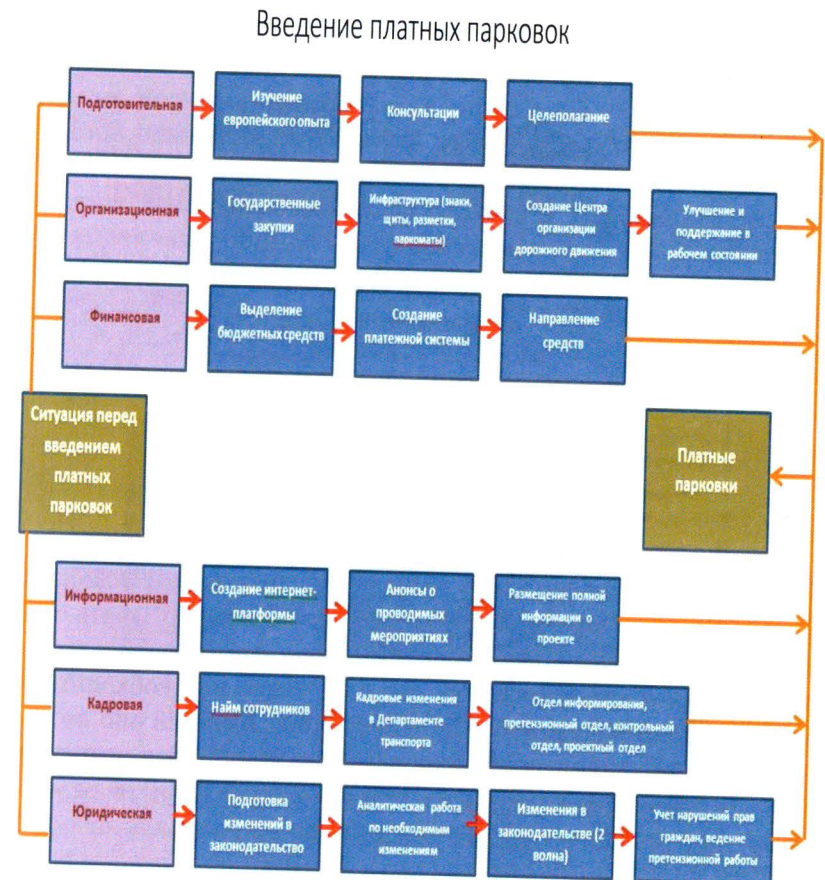
Многие считают, что работа аналитика заключается в том, чтобы написать хорошую, красивую аналитическую записку, в которой было бы побольше схем, графиков и всяких умных слов, затем благополучно сдать эту бумагу заказчику, чтобы он ее принял и оплатил. И все будут довольны.

Но посмотрим на проблему с другой стороны. Представьте себе на минуту, что заказчик – не некий абстрактный работодатель, а ваш хороший знакомый, можно сказать, ваш друг, которому вы искренне стремитесь помочь. Ему что, бумага от вас нужна? Конечно же, нет. Ему нужен точный правовой анализ ситуации и конкретные советы, как выйти из сложного положения. Именно это, а не писание пухлых трактатов является целью этапа праксиоризации в аналитическом исследовании.

Образно говоря, аналитик не вправе вскрыть проблему и после этого умыть руки. У него должен быть запас идей, что де-

лать дальше, и сумка с социальными технологиями, которые он мог бы предложить для решения проблемы. О каких социальных технологиях идет речь? Очень разных – правовых, экономических, политических, организационных, информационных, образовательных и т. д. Конечная цель правового аналитического исследования заключается в том, чтобы помочь решить проблему, а не в том, чтобы красиво о ней поговорить и представить отчет.

Будьте добры, следующий слайд.

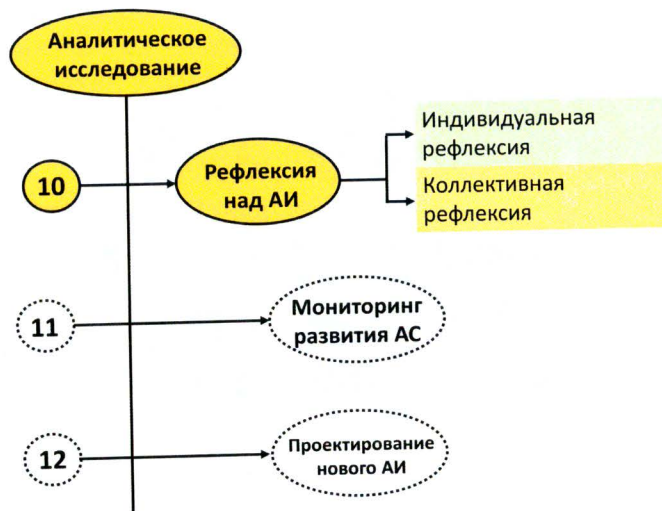


© Ильица Сафин, 2017

Слайд 10

На этом слайде я привел конкретный пример праксиоризации темы «Введение платных парковок в городе Москве», выполненный студентом магистратуры НИУ ВШЭ Ильгизом Сафиним. Для решения задачи Ильгиз воспользовался аналитической технологией под названием «многополосная дорожная карта». С ее помощью он выделил шесть треков решения проблемы, показав по каждому треку основные составляющие его мероприятия.

Следующий слайд, пожалуйста.



Слайд 11

Завершающий этап – это рефлексия над аналитической ситуацией. В конце аналитического исследования надо задать себе несколько трудных, но необходимых вопросов. К какому итогу мы пришли? Решена проблема или нет? Было ли необходимым участие в данной аналитической ситуации? Было ли оно полезным? Если успех достигнут, то благодаря чему? Если результат не достигнут, то в силу каких причин? Что из опыта работы над данной ситуацией является наиболее ценным для будущего? Была ли организация работ оптимальной? Что мешало и что помогало работе? Можно ли улучшить организацию аналитических работ и за счет чего? И так далее, список вопросов далеко

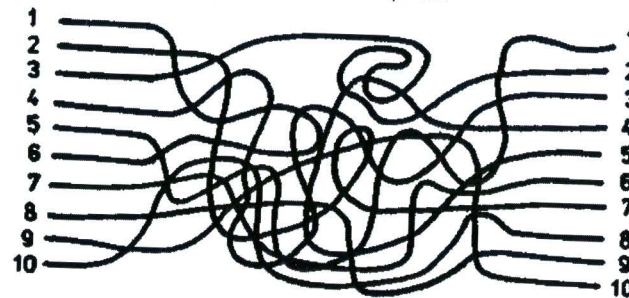
не исчерпан. Полезный опыт – это то, что можно извлечь даже из полностью проваленной работы.

Наконец, два последних этапа, которые я изобразил пунктиром как факультативные, могут быть, а могут и не быть. Это мониторинг дальнейшего развития аналитической ситуации. Вот мы в нее вмешались, что с ней дальше произошло? Она в лучшую сторону стала развиваться, в худшую или с ней ничего не произошло? То есть для объективной оценки результатов принятого решения необходим мониторинг развития данной аналитической ситуации. Но это та часть аналитической работы, о которой чаще всего забывают, которую не включают в техническое задание, поскольку не считают необходимой.

Еще один факультативный этап – проектирование нового витка аналитического исследования для решения тех проблем, которые дополнительно обнаружались в ходе аналитического исследования и остались нерешенными.

И завершающий слайд, будьте добры.

Взаимосвязь этапов аналитического цикла



Слайд 12

Будем считать этот слайд завершающей шуткой. На нем отображены (по краям) 10 этапов аналитического исследования в том порядке, в каком я о них рассказывал, а в центре – то, как эти этапы реально связаны и взаимодействуют в аналитическом исследовании.

Благодарю вас за внимание.