Юридические технологии правового анализа

ЛУКЬЯНОВА Влада Юрьевна, заведующая лабораторией правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат философских наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru

Статья посвящена рассмотрению правового анализа как одного из значимых инструментов повышения эффективности функционирования российской правовой системы, а также выявлению используемых для целей правового анализа юридических технологий, их особенностей и взаимосвязи. Особое внимание уделено вопросам осуществления правового анализа в законотворческой деятельности. Изучение юридических технологий, используемых для целей правового анализа, в рамках настоящего исследования осуществляется на основе формально-юридического и системно-структурного анализа российского законодательства, регулирующего вопросы использования ряда юридических технологий, включая разработку концепций законодательных актов, оценку регулирующего и фактического воздействия нормативных правовых актов, мониторинг правоприменения, критическое изучение основных результатов научных и аналитических исследований, касающихся вопросов реализации указанных юридических технологий. В рамках сравнительно-правового исследования изучается опыт правового регулирования вопросов применения юридических технологий субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, что позволяет оценить степень проработанности указанных вопросов в региональном законодательстве, а также выявить различные схемы организации проведения оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов и их фактического воздействия.

На основании проведенного анализа сформулировано авторское понимание сущности правового анализа, его целей и основных задач, а также сделан вывод о необходимости разработки комплексной методологии правового анализа, в рамках которой сочетались бы разработка концепции проекта нормативного правового акта, оценка его регулирующего и фактического воздействия, мониторинг правоприменения, и которая могла бы быть применена для решения всей совокупности задач правового анализа.

Ключевые слова: правовой анализ, юридическая технология, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия, мониторинг правоприменения, эффективность законодательства.

Legal Technologies of Legal Analysis

V. Yu. LUKYANOVA, head of the Laboratory of legal monitoring and sociology of law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of philosophical sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru

The article is devoted to the legal analysis as one of the important tools to improve the efficiency of the Russian legal system, as well as to the identification of legal technologies used for the purposes of legal analysis, their features and interrelation. The study of legal technologies used for the purposes of legal analysis in the framework of this study is carried out on the basis of formal-legal and system-structural analysis of the Russian legislation governing the use of a number of legal technologies, including the development of concepts of legislative acts, assessment of the regulatory and actual impact of regulatory legal acts, as well as monitoring of law enforcement, and its application, critical study of the main results of scientific and analytical research, related to the implementation of these legal technologies. Within the framework of comparative legal research, the experience of legal regulation of the issues of application of legal technologies by the constituent entities of the Russian Federation and municipalities is studied, which allows to assess the degree of elaboration of these issues in regional legislation, as well as to identify various schemes of organization of the regulatory impact assessment of regulatory legal acts and assessment of their actual impact.

On the basis of the conducted analysis the author's understanding of the essence of legal analysis, its goals and main tasks were formulated, and the conclusion was made about the need to develop a comprehensive methodology of legal analysis, which would combine the development of the concept of the draft regulatory legal act, assessment of its regulatory and actual impact, monitoring of law enforcement, and which could be used to solve the whole set of tasks of legal analysis.

Keywords: legal analysis, legal technology, regulatory impact assessment, actual impact assessment, law enforcement monitoring, legislation effectiveness.

DOI: 10.12737/art_2018_11_3

На протяжении всей новейшей истории Российского государства отечественная правовая система развивается быстрыми темпами, что обусловлено рядом факторов. С одной стороны, обеспечение социально-экономического развития страны требует использования различных регуляторов, важнейшим из которых является право. Ведь именно право, будучи, по меткому выражению П. Бурдые, «наивысшей формой активного дискурса, обладающего властью вызывать реальные последствия»¹, формирует «поле возможностей», в рамках которого проходит вся жизнь общества, осуществляется и экономическая, и социальная деятельность. С другой стороны, переход российского общества «от построения развитого социализма к капитализму», перестройка хозяйственного механизма и его ориентация на рыночные отношения потребовали существенной трансформации всей системы российского законодательства. Более того, изменения, которые претерпели некоторые отрасли, оказались столь существенны, что это позволяет говорить об их создании практически заново. Поэтому процесс законотворчества в нашей стране в последние 25 лет идет весьма интенсивно (рис. 1).

Однако системный подход к решению вопросов правового регулирования различных сфер жизни российского общества зачастую отсутствует, что влечет появление в праве противоречий, несогласованностей, пробелов и, как следствие, низкую

действенность правового регулирования. Не менее значимой проблемой является отмечаемая многими исследователями недостаточная координация действий органов государственной власти, занятых на «правотворческом конвейере», а также не всегда высокое качество подготовки проектов нормативных правовых актов (далее — НПА). Одним из подтверждений этому служит тот факт, что Государственной Думой принимается не более 30% законопроектов, внесенных в нее различными субъектами законодательной инициативы (рис. 2).

В этих условиях, на что неоднократно указывали отечественные ученые-правоведы², особую актуальность приобретает повышение эффективности российского права и российского законодательства как «своего рода структурной основы эффективности права»³. Одним из значимых инструментов решения этой задачи является правовой анализ.

Как известно, термин «анализ» восходит к греческому “analysis”

¹ Бурдые П. Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики. СПб., 2007. С. 104—105.

² См., например: Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва. 29—31 мая 2008 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2009. С. 3—10; Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие? // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянов. М., 2015.

³ Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие? С. 17.

Рис. 1. Динамика принятия законодательных актов в Российской Федерации в 1994—2018 гг. (на основании статистических данных ГД ФС РФ).

Рис. 2. Соотношение внесенных в ГД ФС РФ законопроектов и принятых законодательных актов в 1996—2018 гг. (на основании статистических данных ГД ФС РФ).

(разложение) и понимается как метод научного исследования (познания) явлений и процессов, в основе которого лежит изучение составных частей, элементов изучаемой системы. Цель правового анализа — выявление сущности, закономерностей, тенденций развития правовой системы Российской Федерации и ее отдельных элементов на всех иерархических уровнях (федеральном, региональном, уровне субъекта РФ, местном, объективном), а также выявление неиспользованных резервов повышения эффективности правовой системы. Он (анализ) служит исходной отправной точкой прогнозирования

правотворческой и правоприменительной деятельности, ее планирования, выработки и реализации правовой политики Российского государства. Иначе говоря, правовой анализ призван с научных позиций обосновывать решения и действия в правовой сфере, которые придадут трансформациям всей социально-экономической системы Российской Федерации желаемую (определенную документами стратегического планирования) направленность. Поэтому его основной задачей является выявление изменений показателей развития правовой системы, которые влияют на эффективность ее функ-

ционирования⁴. Указанная «глобальная» задача «раскладывается» на ряд более «приземленных» задач, в числе которых:

регулярное изучение уровней достижений стратегических и «тактических» показателей развития правовой системы за выделенный период на выделенных иерархических уровнях;

определение факторов, влияющих на отклонения фактических значений каждого показателя от установленных (заданных) параметров. При этом особое внимание должно уделяться факторам, оказывающим негативное воздействие на функционирование правовой системы, хотя и влияние положительных факторов необходимо учитывать и оценивать;

разработка конкретных мероприятий, направленных на максимально быстрое устранение выявленных недостатков, ликвидацию или локализацию влияния отрицательных факторов и по возможности полное использование факторов положительных и др.

Решение каждой из этих задач требует активного применения современных юридических технологий, поскольку именно юридические технологии могут обеспечить «оптимизацию юридической деятельности... создать условия для управляемого правового развития и [обеспечить] прозрачность в реализации стратегии и тактики правотворчества и правоприменения»⁵. Вместе с тем приходится признать: несмо-

тря на то что в последнее десятилетие отечественная правовая наука все чаще обращается к термину «юридические технологии», единая трактовка этого термина до настоящего времени не выработана. Одни исследователи отождествляют юридические технологии и юридическую технику, другие трактуют их как «документационный результат юридической деятельности», третьи — как «выраженный в проектной форме синтез правовых знаний, а также практического опыта, позволяющего оптимизировать юридический процесс с экономией затрат труда, энергии, нормативных, индивидуально-правовых и иных ресурсов и социального времени»⁶. Целям правового анализа, на наш взгляд, отвечает предложенное в юридической литературе понимание юридических технологий как «научно обоснованного комплекса приемов, методов, других правовых инструментов, а также процедур их использования, с помощью которых оптимально используются необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т. п.) с целью формирования и реализации эффективных юридических решений»⁷. Их характерными чертами являются:

множественность субъектов юридической деятельности, участвующих в реализации указанных технологий;

обязательное документирование «алгоритма», так как только в этом случае может быть обеспечена со-

⁴ По мнению Ю. А. Тихомирова, в данном контексте эффективность права — это не только его способность вносить «вклад» в управление процессами в обществе, но и отношение между фактически достигнутым, действительным результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы. См.: Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие? С. 21.

⁵ Малько А. В., Костенко М. А. Место и роль технологий в правотворческой поли-

тике современной России // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 6.

⁶ Червонюк В. И. Юридические технологии («правовая инженерия»): методологическое значение, природа, соотношение с юридической техникой, статус в системе правоведения // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 189—194; № 6. С. 195—198; Пронина М. П. Соотношение понятий «юридическая техника» и «юридическая технология» // Юридический мир. 2013. № 6.

⁷ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 4.

поставимость их результатов и, следовательно, результатов правового анализа.

Провести факторный правовой анализ, т. е. изучить влияние на развитие правовой системы различных факторов как объективного, так и субъективного характера, и на этой основе наметить пути ее трансформации в направлении придания ей черт, заданных документами стратегического планирования, могут позволить такие реализуемые на различных этапах «жизненного цикла» НПА юридические технологии, как: разработка концепций законов, оценка регулирующего воздействия (далее — ОРВ), оценка фактического воздействия (далее — ОФВ), мониторинг правоприменения (см. табл.).

Первая из названных юридических технологий — *разработка концепции проекта закона* (далее также — концепция) была введена в российскую правовую систему постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов». Концепция представляет собой документ, в котором даются общая характеристика предлагаемого к разработке законопроекта, оценка текущего состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений (в том числе степень их урегулированности правом Евразийского экономического союза), а также (что особенно важно с точки зрения правового анализа) приводятся результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований и полученная на их основе оценка наиболее вероятных социально-экономических, политических, юридических и иных последствий реализации будущего закона. Тем самым концепция позволяет, с одной стороны, оценить значимость, масштаб проблемы, которую планируется решить путем

принятия проектируемого закона, а с другой — обеспечить правильный выбор правовых целей и способов их достижения и переход к новому правовому состоянию⁸. Вместе с тем приходится признать, что существующее сегодня *de jure* требование — до начала разработки проекта закона разработать и утвердить его концепцию — *de facto* не исполняется. По мнению ряда исследователей⁹, такая ситуация обусловлена громоздкостью рассматриваемой юридической технологии, обязывающей разработчика предварять разработку и согласование проекта закона согласованием концепции законопроекта. Для преодоления этой громоздкости предлагается отказаться от разработки концепций индивидуальных законопроектов и перейти к разработке концепций формирования и развития отраслей законодательства и многоотраслевых правовых образований и правовых комплексов¹⁰. С такой постановкой вопроса согласиться нельзя по ряду причин:

⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2.

⁹ См., например: Малько А. В., Костенко М. А. Указ. соч.; Кичигин Н. В. Реализация правовых моделей // Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014. С. 160—161.

¹⁰ Сторонники данного подхода обращаются к опыту проведения в России реформы гражданского законодательства, в рамках которой перед разработкой законопроектов, направленных на совершенствование ГК РФ, на основании Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» была разработана и одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. Однако это едва ли не единственный случай реализации предлагаемого подхода на практике.

Таблица

Юридические технологии, применяемые для целей правового анализа

	Разработка концепции законопроекта	Оценка регулирующего воздействия	Оценка фактического воздействия	Мониторинг правоприменения
1	2	3	4	5
Цель реализации юридической технологии	Оценка: социально-экономических, политических, юридических и иных последствий реализации будущего закона; соответствия формы принятия акта его содержанию (соответствия значимости, «масштабности» проблемы, которую предлагается решить посредством принятия проектируемого законодательного акта, «уровню» закона)	Определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта НПА; выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических лиц и бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ	Анализ достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения ОРВ (при наличии); определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия НПА; выявление в НПА положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы РФ	Совершенствование правовой системы Российской Федерации, включая: выявление противоречий в действующем законодательстве; определение степени эффективности действия существующих норм права; обеспечение принятия (издания), изменения или признания утратившим силу (отмены) НПА; определение соответствия практики реализации нормативных правовых актов области планируемому результату правового регулирования
Объект	Законодательные акты Российской Федерации, предлагаемые федеральными органами исполнительной власти (далее — ФОИВ) для включения в план законопроектной деятельности Правительства РФ, а также законодательные акты и субъектов РФ*	Законодательные и иные НПА в сфере предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, принимаемые органами государственной власти РФ, субъектов РФ, а также органами местного самоуправления	Законодательные и иные НПА в сфере предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, принимаемые органами государственной власти РФ, субъектов РФ, а также органами местного самоуправления, в отношении которых проводилась ОРВ или решение об ОФВ которых принято органами общей компетенции РФ и субъектов РФ	Законодательные и иные НПА Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, регулирующие общественные отношения в различных сферах жизни российского общества
Стадия жизненного цикла НПА	«Нулевая» — до начала разработки текста проекта НПА	Стадия нормотворчества. Оценке подлежат разработанные проекты НПА	Стадия правоприменения	Стадия правоприменения. «Нулевая» — предваряет оформление предложений по изменению действующего законодательства

* См., например, Положение о законопроектной деятельности в системе исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, утв. постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 июня 2011 г. № 377-II; Положение о порядке внесения в план законопроектной деятельности администрации Псковской области проекта закона области, разработанного региональным отделением политической партии — членом совета при губернаторе области по взаимодействию с региональными отделениями политических партий, утв. постановлением Администрации Псковской области от 14 марта 2014 г. № 92; постановление Губернатора Хабаровского края от 31 марта 2011 г. № 31 «Об обеспечении взаимодействия министерств Хабаровского края, иных органов исполнительной власти Хабаровского края, структурных подразделений аппарата Губернатора и Правительства Хабаровского края с Законодательной Думой Хабаровского края и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в сфере законопроектной деятельности»; Указ Губернатора Пермского края от 25 марта 2011 г. № 24 «Об утверждении Порядка законопроектной деятельности в исполнительных органах государственной власти Пермского края, Правительстве Пермского края, администрации Губернатора Пермского края и аппарате Правительства Пермского края».

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5
Субъекты, участвующие в реализации юридической технологии	<p>ФОИВ; органы государственной власти субъектов РФ; организации, которым федеральными законами предоставлено право вносить в установленном порядке в Правительство законопроекты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; Министерство юстиции РФ и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, осуществляющие правовую экспертизу концепции проекта федерального закона</p>	<p>На федеральном уровне: ФОИВ, являющиеся разработчиками законопроекта; «заинтересованные» ФОИВ; органы и организации, целью деятельности которых являются защита и представление интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности; общественный совет при ФОИВ — разработчике оцениваемого законопроекта; Экспертный совет при Правительстве РФ; Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей; заинтересованные органы государственной власти субъектов РФ в случае, если реализация оцениваемого проекта может оказывать влияние на социально-экономическое развитие соответствующих субъектов РФ; организация, наделенная функциями проектного офиса Национальной технологической инициативы, рабочие группы по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях реализации Национальной технологической инициативы; иные организации, которые целесообразно, по мнению разработчика, привлечь к подготовке проекта НПА; Минэкономразвития России, которое готовит заключение ОРВ; оно же вправе провести дополнительные публичные консультации по проектам НПА, содержащим положения высокой или средней степени регулирующего воздействия.</p>	<p>На федеральном уровне: ФОИВ, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах или разрабатывающие НПА, которые проводят собственное ОФВ; Минэкономразвития России, которое подготавливает заключение об оценке фактического воздействия НПА; иные заинтересованные ФОИВ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, предоставляющие данные для проведения ОФВ и участвующие в процедурах ее обсуждения; научно-исследовательские, общественные и иные организации, субъекты предпринимательской, инновационной и иной экономической деятельности, их ассоциации и союзы, граждане либо группы граждан, интересы которых затронуты установленным регулированием.</p> <p>На уровне субъекта РФ: Минэкономразвития России — ФОИВ, осуществляющий методическое обеспечение ОРВ проектов НПА субъектов РФ; органы государственной власти субъекта РФ, включая уполномоченные органы и органы — разработчики НПА; органы местного самоуправления; органы и организации на территории субъекта РФ, целью деятельности которых являются защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;</p>	<p>На федеральном уровне: Правительство РФ, которое ежегодно утверждает план мониторинга; Минюст России, который осуществляет собственно мониторинг правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений КС РФ и постановлений ЕСПЧ, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных НПА Российской Федерации, а также функции по координации мониторинга, осуществляемого ФОИВ, и его методическому обеспечению ФОИВ; органы государственной власти субъектов РФ; независимые эксперты и экспертные организации, участвующие в проведении мониторинга; общественные, научные, правозащитные и иные организации;</p> <p>На уровне субъекта РФ: органы государственной власти субъекта РФ и (или) их структурные подразделения (включая уполномоченные органы государственной власти, осуществляющие методическое обеспечение, непосредственный контроль за стадиями проведения мониторинга и подготовку сводного доклада (информационно-аналитических материалов) по результатам мониторинга;</p>

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5
		<p><i>На уровне субъекта РФ:</i> Минэкономразвития России — ФОИВ, осуществляющий методическое обеспечение ОРВ проектов НПА субъектов РФ; орган государственной власти субъекта РФ, ответственный за внедрение и развитие процедур ОРВ, выполняющий функции нормативно-правового, информационного и методического обеспечения ОРВ, осуществляющий подготовку заключений об ОРВ по проектам НПА; органы государственной власти субъекта РФ, уполномоченные на разработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах общественных отношений, а также на участие в ОРВ в части, определенной НПА субъекта РФ, устанавливающим порядок проведения ОРВ; иные заинтересованные органы государственной власти субъекта РФ; органы местного самоуправления; физические и юридические лица, принимающие участие в публичных консультациях по проекту НПА, организуемых органом-разработчиком и (или) уполномоченным органом в ходе проведения ОРВ.</p> <p><i>На муниципальном уровне:</i> органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, создающие (формирующие) правовую основу реализации данной юридической технологии;</p>	<p>уполномоченный по правам предпринимателей в субъекте РФ; органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования; органы и организации, действующие на территории муниципального образования, целью деятельности которых являются защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности; уполномоченный по защите прав предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования; иные лица, привлекаемые к публичным консультациям, исходя из содержания проблемы, цели и предмета регулирования.</p> <p><i>На муниципальном уровне:</i> органы государственной власти субъекта РФ, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование; научно-исследовательские, общественные и иные организации, иные представители экспертного сообщества; субъекты предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, их ассоциации и союзы;</p>	<p>депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и (или) депутатские объединения; Общественная палата субъекта РФ; Уполномоченный по правам человека субъекта РФ; Уполномоченный по правам ребенка субъекта РФ; Органы местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ; государственные учреждения субъекта РФ и (или) их структурные подразделения; научные организации, образовательные организации высшего образования, иные организации, независимые эксперты и иные граждане, привлекаемые субъектами мониторинга к участию в реализации мероприятий по проведению мониторинга.</p> <p>Кроме того, в субъектах РФ могут создаваться рабочие группы, а также консультативные и совещательные органы с участием депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ.</p> <p><i>На муниципальном уровне:</i> органы местного самоуправления и (или) отдельные их структурные подразделения; должностные лица органа местного самоуправления; муниципальные учреждения;</p>

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5
		<p>Минэкономразвития России, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, осуществляющие нормативно-методическое руководство деятельностью в сфере ОРВ; уполномоченный орган — орган местного самоуправления (структурное подразделение органа местного самоуправления, должностные лица органа местного самоуправления), ответственный за внедрение процедуры ОРВ и выполняющий функции нормативно-правового, информационного и методического обеспечения оценки регулирующего воздействия, а также оценки качества проведения процедуры ОРВ разработчиками проектов муниципальных НПА и на проведение экспертизы муниципальных НПА; разработчики проектов муниципальных НПА — органы местного самоуправления (структурные подразделения органа местного самоуправления) или субъекты правотворческой инициативы, установленные уставом муниципального образования, осуществляющие в пределах предоставляемых полномочий функции по вопросам местного значения; иные заинтересованные органы власти; органы и организации, действующие на территории муниципального образования, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов</p>		

Окончание таблицы

1	2	3	4	5
		предпринимательской и инвестиционной деятельности; уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте РФ; иные заинтересованные юридические и физические лица.	иные лица, привлекаемые к публичным консультациям, исходя из содержания проблемы, цели и предмета регулирования.	иные лица, привлекаемые субъектами мониторинга к участию в реализации мероприятий по проведению мониторинга.
Основа юридической технологии	Статистические, социологические, политологические исследования. Анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики	Консультирование с референтными группами относительно масштаба, причин и негативных эффектов от проблемы, лежащей в основе разработки проекта и требующей государственного вмешательства, поиск альтернативных путей ее решения; Экспертная оценка последствий принятия проекта НПА заинтересованными лицами (группами лиц) — адресатами действия проекта НПА, представителями деловых, экспертных и научных кругов	Выявление взаимосвязи между целями принятия нормативного правового акта, результатами ОРВ и тем эффектом, который повлекло его принятие, на основе данных, полученных от: ФОИВ; органов государственной власти субъектов РФ; органов местного самоуправления; научно-исследовательских, общественных и иных организаций; субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, интересы которых затронуты установленным регулированием, их ассоциаций и союзов, включая предложения, полученные в ходе публичного обсуждения отчета об ОФВ; граждан (либо групп граждан), интересы которых затронуты установленным регулированием. Анализ опубликованных в открытых источниках данных, которые могут быть проверены заинтересованными лицами	Анализ: практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов; практики деятельности ФОИВ, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов; информации о практике применения НПА Российской Федерации; информации, поступившей из общественных, научных, правозащитных и иных организаций; информации, почерпнутой из СМИ; информации, поступившей от граждан; информации, поступившей из иных источников; статистической информации, получаемой на основе статистических показателей и дополняемой отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов; социологической информации, формируемой на основе социологических исследований

1) как было показано выше, российская правовая система развивается весьма интенсивно, в последнее десятилетие только на федеральном уровне ежегодно принимаются 300—500 законодательных актов, поэтому некоторое снижение темпов принятия законодательных актов является скорее достоинством,

нежели недостатком; 2) российская правовая система характеризуется также частой сменой приоритетов, вследствие чего существенную часть ежегодно принимаемых законодательных актов составляют федеральные законы о внесении изменений в ранее принятые законодательные акты (рис. 3).

Рис. 3. Соотношение принятых федеральных законов и федеральных законов о внесении изменений в ранее принятые законодательные акты в 1994—2018 гг. (на основании статистических данных ГД ФС РФ).

Причем некоторые акты подвергаются корректировке, еще не успев вступить в силу, или же принятые решения отменяются, спустя весьма непродолжительное время¹¹.

¹¹ Наиболее ярким примером является эволюция ст. 140 УПК РФ: Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ в эту статью были внесены изменения, согласно которым правоохранительные органы были лишены права самостоятельно, без участия налоговых органов, возбуждать уголовные дела в сфере налогообложения, однако Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ, по сути, был возвращен прежний порядок возбуждения уголовных дел по «налоговым» преступлениям. В настоящее время по схожей схеме разворачивается сценарий с «законом о декриминализации побоев в семье»: федеральными законами от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ и № 326-ФЗ и от 27 января 2017 г. № 8-ФЗ в ст. 116 «Побои» УК РФ внесены существенные изменения, а КоАП РФ дополнен новой ст. 6.1.1, согласно которым побои в отношении близких лиц, а также совершенные из личной неприязни, перешли из разряда уголовного преступления в разряд административного правонарушения. Дискуссия о том, насколько целесообразна такая декриминализация, какие негативные последствия она повлечет, начала разворачиваться в российском обществе лишь после вступления указанных федеральных законов в силу. Представляется, что в обоих приведенных случаях общественные дискуссии были бы более продуктивны, если бы проводились они до при-

Представляется, что возвращение к практике разработки концепций законопроектов, причем именно индивидуальных федеральных законов, а не отраслевых концепций, поможет предотвратить появление недостаточно проработанных актов, избежать поверхностности¹² и таким образом будет способствовать повышению стабильности российской законодательной системы.

В целях упорядочения процессов развития системы российского законодательства и повышения его эффективности нормотворческими органами были предложены иные юридические технологии выявления возможных положительных и отрицательных последствий принятия НПА:

проведение оценки регулирующего воздействия проектируемых НПА, цель которой — определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта НПА. В отличие от концепции проекта закона, которая разрабатывается на «нулевой» стадии жизненного цикла НПА, т. е. до начала разработки его текста, оценке регулирующего воздействия подлежат уже разработанные проекты актов; осуществляется та-

нятия и, тем более, до вступления в силу соответствующих федеральных законов.

¹² См.: Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки.

кая оценка на всех трех иерархических уровнях российской правовой системы: федеральном¹³, региональном (уровне субъекта РФ)¹⁴ и местном¹⁵. Эта технология реализуется в нашей стране с 2010 г.;

¹³ Основополагающим документом, регулирующим ОРВ НПА федерального уровня, являются Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утв. постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318.

¹⁴ На уровне субъектов РФ ОРВ регламентируется комплексом актов: Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Методическими рекомендациями по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утв. приказом Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159, законодательными и иными НПА субъектов РФ.

¹⁵ Проведение ОРВ проектов муниципальных правовых актов также регламентируется комплексом НПА: Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; законодательными и иными НПА субъектов РФ; НПА органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований; Методическими рекомендациями по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, разработанными Минэкономразвития России (направлены письмом Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и), а также методическими рекомендациями по организации и проведению оценки регулирующего воздействия про-

оценка фактического воздействия, имеющая целью оценку фактических положительных и отрицательных последствий принятия НПА. Эта юридическая технология, введенная в отечественную правовую систему в 2015 г.¹⁶, также реализуется на всех трех иерархических уровнях;

мониторинг правоприменения. Согласно Положению о мониторинге правоприменения в Российской Федерации¹⁷, основной целью реализации этой юридической технологии является совершенствование пра-

ектов муниципальных НПА, разрабатываемыми органами государственной власти субъектов РФ и (или) органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. См., например, приказ Министерства экономического развития Пермского края от 20 февраля 2015 г. № СЭД-18-04-9 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов»; распоряжение Администрации Владимирской области от 19 февраля 2015 г. № 65-р «Об утверждении методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов».

¹⁶ Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83. См. также: Методика оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утв. приказом Минэкономразвития России от 30 мая 2016 г. № 42333; законодательные и иные НПА субъектов РФ, а также акты органов местного самоуправления, регламентирующие проведение оценки фактического воздействия. Следует отметить, что на региональном и местном уровнях ОФВ, как правило, регламентируется теми же НПА, что и ОРВ.

¹⁷ Утв. Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657.

новой системы Российской Федерации, однако такое совершенствование неразрывно связано с реализацией правовой политики в части изменения законодательства. Ведь, с одной стороны, мониторинг позволяет выявить противоречия в действующем законодательстве и определить степень эффективности действия существующих норм права, а с другой — он предваряет оформление предложений по изменению действующего законодательства и следует за ними после их выработки компетентными органами власти и должностными лицами¹⁸. Реализуется он также на всех трех иерархических уровнях отечественной правовой системы.

Сопоставляя указанные юридические технологии, отметим следующее.

1. В отличие от концепции, при разработке которой должен учитываться весь спектр социально-экономических, политических, юридических и иных последствий реализации законопроекта, и от мониторинга правоприменения, в ходе которого практика применения НПА оценивается по широкому спектру качественных и количественных показателей¹⁹, основным параметром, исследуемым в ходе оценки регулирующего и фактического воздействия документа, является наличие в нем положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц и бюджетов всех уровней бюджетной системы Рос-

сийской Федерации. Поэтому предметом ОРВ и ОФВ являются не все проекты НПА, а лишь проекты (акты) в сфере предпринимательской, инвестиционной, иной экономической деятельности. Иначе говоря, эти две юридические технологии позволяют оценивать выгоды и издержки, которые несет установленное правовое регулирование экономически активному населению страны, обладающему интеллектуальными способностями и имуществом для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Однако наряду с этой категорией граждан частью российского общества являются те, кто нуждается в государственной поддержке — дети, инвалиды, люди старшего поколения и т. д. Выгоды и издержки, которые несет устанавливаемое правовое регулирование этим категориям граждан, позволяют оценивать две другие юридические технологии из числа упоминавшихся выше: разработку концепции и мониторинг правоприменения. Следовательно, получить целостное представление о положительных и негативных последствиях принятия того или иного НПА, создать условия для обеспечения сбалансированности интересов всех групп и страт российского общества, можно лишь применяя все четыре юридические технологии.

2. Существенно различаются и способы выявления таких выгод и издержек. При разработке концепции, как было отмечено выше, должны проводиться статистические, социологические и политологические исследования, что позволяет говорить о научной обоснованности и объективности получаемых результатов. При осуществлении мониторинга правоприменения наряду со статистической информацией, получаемой на основе статистических показателей и дополняемой отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов, а также со-

¹⁸ См.: Павлушкин А. В. Оценка регулирующего воздействия // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М., 2015. С. 61.

¹⁹ Там же. С. 62—65.

циологической информацией, формируемой на основе социологических исследований, широко используется практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов; практика деятельности ФОИВ, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов. Это предопределяет достоверность и, в известной мере, объективность результатов мониторинга.

В то же время при проведении ОРВ и ОФВ их ключевым элементом являются публичные консультации (публичные обсуждения) с представителями бизнес-сообщества и иными заинтересованными лицами. Очевидно, что при таком подходе, суть которого — анализ выгод и издержек, порождаемых проектируемыми и (или) принятыми НПА, воплощаемый в свод замечаний и предложений бизнес-сообщества и иных заинтересованных лиц, хотя и облеченный в форму заключения уполномоченного органа²⁰, — оценка последствий применения и исполнения НПА будет носить во многом субъективный характер.

Ситуация еще больше осложняется вследствие отсутствия единых подходов к определению круга заинтересованных лиц, привлекаемых к участию в публичных консультациях и публичных обсуждениях. В одних регионах и муниципальных образованиях к публичным консультациям в обязательном порядке привлекаются действующие на их территории органы и организации, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также уполномоченные по защите прав предпринимателей; в других — круг участников ОРВ и ОФВ дополняется также региональными общественными палатами, общественными советами при заинтересованных органах государственной власти субъекта Федерации или

органах местного самоуправления; в третьих — общественными объединениями в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, объединениями потребителей, саморегулируемыми организациями, научно-экспертными организациями, органами местного самоуправления, иными заинтересованными лицами. Иначе говоря, реализуемые в различных регионах России модели организации ОРВ и ОФВ различны. Их можно разделить на несколько групп:

1) по принципу наделения различных органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления функциями субъектов ОРВ:

а) децентрализованная модель, в рамках которой орган-разработчик осуществляет процедуру ОРВ проекта НПА, включая проведение публичных консультаций с заинтересованными лицами, как на этапе формирования идеи (концепции) правового регулирования, так и на этапе обсуждения проекта НПА и сводного отчета с использованием официального сайта, а уполномоченный орган подготавливает заключение об ОРВ и при необходимости проводит публичные консультации с заинтересованными лицами в ходе подготовки такого заключения;

б) централизованная модель, которая подразумевает, что орган-разработчик осуществляет процедуру ОРВ проекта НПА и представление данного проекта и сводного отчета в уполномоченный орган без проведения публичных консультаций, а уполномоченный орган подготавливает заключение об ОРВ и самостоятельно проводит публичные консультации с заинтересованными лицами с использованием официального сайта;

в) смешанная модель, в рамках которой при проведении процедуры ОРВ используются элементы как централизованной, так и децентрализованной моделей организации процедуры ОРВ;

²⁰ См.: Павлушкин А. В. Указ. соч. С. 72.

2) по принципу организации управления ОРВ проектов региональных актов:

а) единая модель реализации указанных юридических технологий. В рамках этой модели оценка воздействия и законопроектов, и проектов иных региональных НПА осуществляется по единой схеме, в соответствии с единым алгоритмом;

б) «двуглавая» модель, при которой и круг субъектов, участвующих в оценке воздействия проекта акта, и, соответственно, алгоритм его (проекта) оценки детерминируются видом оцениваемого акта, а также тем, кто именно является субъектом нормотворческой инициативы, инициировавшим разработку проекта акта²¹.

²¹ Так, в соответствии с постановлением Курской областной думы от 22 октября 2015 г. № 1280-V ОД «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Курской области, принимаемых Курской областной думой, субъектами права законодательной инициативы которых выступают депутаты Курской областной думы» ОРВ проектов НПА Курской области, принимаемых Курской областной Думой, субъектами права законодательной инициативы которых выступают депутаты Курской областной Думы, проводится: депутатами Курской областной Думы — разработчиками проекта акта; постоянным комитетом, осуществляющим деятельность в соответствующей сфере правоотношений; уполномоченным органом по внедрению процедуры оценки регулирующего воздействия. В то же время ОРВ проектов НПА Курской области, принимаемых Курской областной Думой, субъектом права законодательной инициативы которых выступает Губернатор Курской области, проектов НПА Курской области, принимаемых Губернатором Курской области, Администрацией Курской области, органами исполнительной государственной власти Курской области, согласно постановлению Администрации Курской области от 29 марта 2013 г. № 175-па «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов»,

В некоторых регионах не используются никакие модели, а круг лиц, привлекаемых к публичным консультациям и публичным обсуждениям, определяет разработчик проекта НПА²².

Представляется, что множественность схем организации оценки регулирующего и фактического воздействия НПА существенно ограничивает возможность применения этих юридических технологий для целей правового анализа, поскольку делает результаты использования (применения) указанных юридических технологий трудносопоставимыми и недостаточно объективными. Ведь уполномоченные органы, определяя круг лиц, привлекаемых к проведению публичных консультаций и публичных обсуждений, могут в известной мере предопределять результаты реализации соответствующей юридической технологии. Кроме того, при осуществлении ОРВ и ОФВ упор делается прежде всего на экономические последствия принятия НПА, тогда как правовые и социологические критерии используются недостаточно широко.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что хотя вы-

осуществляется разработчиками проектов актов и комитетом по экономике и развитию Курской области. Очевидно, что при таком подходе нельзя получить целостную картину, отражающую регулятивное воздействие принимаемых НПА на развитие экономической деятельности в области. Тем не менее схожие, хотя и не идентичные алгоритмы реализации рассматриваемой юридической технологии предусмотрены законодательством и ряда иных субъектов Федерации (Ставропольского края, Кемеровской, Курганской, Курской, Самарской областей и др.).

²² См., например, Методические рекомендации по проведению оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов Северодвинска, утв. распоряжением заместителя главы администрации по финансово-экономическим вопросам от 20 апреля 2017 г. №14-рфэ.

деленные юридические технологии «закрывают» все стадии «жизненного цикла» НПА, тем не менее несогласованность, асинхронность указанных технологий по таким позициям, как объект применения технологии, круг субъектов, участвующих в ее реализации, и принципы их выделения, применяемые при реализации той или иной юридической технологии методы и процедуры, не позволяют эффективно применять их для целей правового анализа и в целом для целей выявления и изменения показателей развития правовой системы, которые влияют на эффективность ее функционирования и выработки на этой основе правовых решений, которые придадут трансформациям всей социально-экономической системы Российской Федерации желаемую (определенную докумен-

тами стратегического планирования) направленность.

В связи с этим особую актуальность приобретает разработка комплексной методологии правового анализа, в рамках которой сочетались бы разработка концепции проекта НПА, оценка его регулирующего и фактического воздействия, мониторинг правоприменения, и которая могла бы быть применена для решения всей совокупности задач правового анализа, обозначенных выше. Лишь при таком подходе правовой анализ может являться действенным инструментом выявления сущности, закономерностей, тенденций развития правовой системы Российской Федерации и отдельных ее элементов на всех иерархических уровнях и, как следствие, повышения эффективности функционирования всей правовой системы.

Библиографический список

- Бурдые П. Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики. СПб., 2007.
- Кичигин Н. В. Реализация правовых моделей // Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014.
- Малько А. В., Костенко М. А. Место и роль технологий в правотворческой политике современной России // Журнал российского права. 2017. № 4.
- Павлушкин А. В. Оценка регулирующего воздействия // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев. М., 2015.
- Пронина М. П. Соотношение понятий «юридическая техника» и «юридическая технология» // Юридический мир. 2013. № 6.
- Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие? // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев. М., 2015.
- Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2.
- Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва. 29—31 мая 2008 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2009.
- Червонюк В. И. Юридические технологии («правовая инженерия»): методологическое значение, природа, соотношение с юридической техникой, статус в системе правоведения // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5, 6.