

Оценка по целям и оценка по последствиям как способы оценки эффективности права

М.В. Глигич-Золотарева

Вопрос об эффективности права — один из очень непростых, но при этом крайне злободневных вопросов не только для России, но и для других стран, для мировой цивилизации в целом (особенно в разрезе эффективности международно-правовых норм). Законов и иных нормативных правовых актов с каждым годом становится все больше и больше, при этом качество законодательной, нормотворческой работы неуклонно падает.

Так, например, сферу разграничения компетенции между органами публичной власти разных уровней в России пытаются упорядочить уже более десяти лет, однако чем больше принимается законов в этой сфере, тем больше компетенционная сфера погружается в хаос. Массив федерального законодательства в данной сфере обременен значительными диспропорциями. Элементы правовой системы, правовые нормы и институты нечетки и быстро меняются, устойчивых взаимосвязей между ними не складывается, полноценные подсистемы и иные промежуточные формы организации низовых элементов также формируются крайне медленно. Перманентно корректируемое федеральное законодательство к настоящему времени превратилось в одно из основных препятствий на пути модернизации федеративной системы. Принятие новых актов и совершенствование действующих уже не в состоянии обеспечить поступательное развитие законодательной базы федеративных отношений.

Правоприменительная практика показывает, что многие законодательные акты, принимаемые в рамках федеративной реформы, плохо взаимосвязаны и часто нарушают логику государственного строительства¹. Вначале регионы лишаются значительной части полномочий и обеспечивающих их финансовых ресурсов, вводятся жесткие санкции для руководства регионов за несоблюдение финансовой дисциплины. Затем учреждается институт фактически «назначаемых» губернаторов, в связи с чем вновь появляется необходимость в наделении регионов дополнительными полномочиями и ресурсами. Однако этого не происходит, а взамен регионы наделяются так называемыми добровольными полномочиями. Потом, с возвращением к выборности губернаторов, стартует новый виток передела компетенционной сферы.

¹ Данные мониторинга содержатся в подготовленных Советом Федерации докладах «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Электронные версии докладов доступны на официальном сайте Совета Федерации www.council.gov.ru.

В таких условиях говорить об эффективности права как регулятора общественных отношений крайне сложно. Впore уже ставить вопрос о его неэффективности. Те же самые тенденции характерны и для других отраслей права. Чем больше поправок вносится в Налоговый кодекс, тем менее эффективным он становится. Некоторые законы на этом фоне вообще начинают терять свою регулятивную составляющую, направленную на упорядочение общественных отношений. Нельзя пользоваться законом, у которого тысяча редакций, причем меняются они каждый день исходя из совершенно разных взглядов на приоритетность направлений коррекции законодательного текста.

Проблема здесь кроется в самой методологии правового регулирования. Традиционные для отечественного права технологии не позволяют системно и эффективно регулировать общественные отношения, причем делать это не в какой-либо конкретный момент времени, а в динамике постоянных изменений. Данные о качестве законов неточны и в значительной степени оценочны. Подобная методология правотворчества и правоприменения обладает невысоким прогностическим потенциалом, что в известной мере снижает ее ценность.

Давно уже стал очевидным тот факт, что в условиях современного мира, информационной революции и компьютеризации, успехов математического моделирования сложных социоприродных процессов неправомерно пользоваться устаревшими методами и моделями (для правовой науки таковым является крен в сторону нормативистских подходов к праву). Законы, их действие и последствия их принятия мы до сих пор привыкли оценивать на глаз, в то время как делать это следует при помощи более четких критериев эффективности, имеющих по меньшей мере численное измерение. Однако использование чисто экономических критериев оценки права также представляется несколько однобоким, поскольку эти критерии связаны в основном с получением прибыли, в то время как государство — это сложная социальная система, ориентированная на достижение гораздо более широких по охвату целей и задач.

В правовой науке постепенно выкристаллизовалось два основных способа оценки эффективности права: оценка законов по степени реализации заложенных в них целей и оценка законов по их последствиям. Указанные способы в идеале не противоречат, а органично дополняют друг друга.

Оценка по последствиям — это ежедневная рутинная работа по оценке эффективности правовых механизмов регулирования общественных отношений. Любое регулирующее воздействие подразумевает управление по параметрам, по результатам. Данный тип управления используется в случаях, когда система в целом идет по желаемой траектории, однако некоторое расхождение между ее ожидаемыми и действительными параметрами все же имеет место. Это означает, что модель не совсем точна, но нет необходимости менять ее кардинально. Тогда осуществляется *регулирование*, т. е. изменение параметров системы без изменения ее структуры с целью возврата системы на целевую траекторию. Для реализации данного типа управления необходимо выполнять следующие функции: держать в памяти опорную траекторию; следить за реальной траекторией; обнаруживать различия между ними; определять корректирующее воздействие на параметры системы; выполнять это воздействие на системе, возвращая ее на опорную траекторию.

Таким образом, регулирование — это управлением с обратной отрицательной связью, которая проявляется в стремлении минимизировать отклонение развития системы от опорной траектории².

Однако в отечественной правовой системе использование данного способа оценки эффективности права затруднено, точнее — результаты такой оценки не оказывают существенного влияния на процесс нормотворчества. *Правовое регулирование* в отечественной правовой традиции — это процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права), который основывается на предмете и методе правового регулирования. Предметом регулирования является определенная форма общественных отношений, которая закрепляется соответствующей группой юридических норм. Под методом правового регулирования понимается способ воздействия юридических норм на общественные отношения³. Методы правового регулирования свойственны только государству в лице его органов, касаются юридических норм, а их действенность обеспечивается государственным принуждением⁴.

Как видно, в общепринятых определениях сущность регулирования как метода управления вообще не отражена. То есть регулирование — это всего лишь воздействие государства на общественные отношения при помощи правовых норм. Нигде не закреплено, что такое регулирование должно постоянно учитывать реальное и желаемое состояние регулируемой системы и стремиться приблизить первое ко второму. Для отечественной нормотворческой практики вполне обычна ситуация, когда крайне неудачно регулирующий ту или иную сферу общественных отношений закон либо иной нормативный акт корректируется (путем внесения в него изменений и дополнений либо путем подзаконного регулирования), однако не в сторону приведения общественных отношений в соответствие с целями данного закона (акта), а в совершенно обратном направлении.

О слабости механизмов оценки законов по последствиям их принятия в отечественной правовой традиции говорят и пертурбации с мониторингом правоприменительной практики. Совет Федерации с 2004 г. готовил ежегодный *Доклад о состоянии законодательства*⁵. В нем обобщались результаты совместной деятельности Совета Федерации и других органов публичной власти федерального и регионального уровней по мониторингу правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства. В докладах был накоплен огромный массив данных о качестве правоприменения и его проблемах. Однако так называемая обратная связь так и осталась неналаженной, новые законодательные акты разрабатывались и принимались независимо от результатов правоприменения действующих актов, диагностированных в докладах. Ознакомление субъектов законодательного процесса на федеральном уровне с дополнительной информацией об эффективности реализации принятых

² Подробнее о методе регулирования (управления по параметрам) см.: Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010. С. 87–89.

³ См.: Юридический словарь / <http://dic.academic.ru/contents.nsf/lower>.

⁴ См.: Энциклопедический словарь экономики и права / http://dic.academic.ru/contents.nsf/dic_economic_law.

⁵ http://www.council.gov.ru/inf_sl/report/index.html.

тых ими законодательных актов никакой роли в процессе управления страной не играло.

Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁶ был направлен на приздание информации о состоянии правоприменения определенного статуса в процессах управления развитием. Указ переложил мониторинг правоприменительной практики на Министерство юстиции РФ. Правительству РФ была вменена обязанность учитывать предложения, содержащиеся в докладах о мониторинге правоприменения, в планах законопроектной деятельности. Иные органы исполнительной власти Федерации и ее субъектов обязаны отныне принимать в пределах своих полномочий меры по устранению недостатков в нормотворческой и правоприменительной деятельности, выявленные в ходе мониторинга. При этом о критериях эффективности учета предложений доклада и устранения указанных недостатков речь в указе не шла, что можно расценивать как пробел в правовом регулировании.

Что же касается *оценки по целям*, то это стратегическое направление в нормотворчестве. Ориентация только на оценку по параметрам дает в результате управление методом проб и ошибок, которое дорогостоящее и часто вообще неприменимо (особенно в социальных системах). Для нормального управления государством нужна оценка эффективности права по степени достижения поставленных целей. Цель предопределяет существование государства. Если в процессе развития выясняется, что цель эта не достигнута либо недостижима в принципе, то нужно либо изменять цель, либо изменять саму государственную систему.

Целесообразность — едва ли не главное системное свойство. Цель, ради которой создается система, предопределяет всю ее архитектуру. Система есть средство достижения цели, а не наоборот, как это часто случалось в нашей стране. Если поставленная цель не может быть достигнута за счет имеющихся возможностей, система демонтируется и на ее месте создается новая.

Разумеется, не всякая цель достижима. Поэтому очень важно установить реализуемость субъективной цели еще до начала правового регулирования⁷. Необходимо конструировать так называемое дерево целей. Каждый его элемент для связанного с ним элемента верхнего уровня является средством, а для элемента нижнего уровня — целью. Наиболее частая ошибка заключается в подмене целей средствами. Это происходит в случаях, когда, к примеру:

- государственная политика по развитию науки, технологии и образования подменяется теми или иными разрекламированными проектами («Роснанотех», «Сколково» и пр.);
- развитие региональной и местной статистики подменяется альтернативными проектами оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ и муниципалитетов (в настоящее время проводится Министерством регионального развития РФ⁸);

⁶ С3 РФ. 23 мая 2011 г. № 21. Ст. 2930.

⁷ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 52.

⁸ См.: <http://www.minregion.ru/activities/monitor/>.

- в процессе федеративной реформы критерием передачи полномочий на тот или иной уровень власти становится удобство их бюджетирования и т. п.

При формулировке целей следует стремиться к ясным, понятным определениям. Цели должны быть: реалистичны (достижимы при наличных финансовых, материальных и временных ресурсах), конкретны (чтобы любое продвижение к цели вносило вклад в решение именно данной проблемы, а не какой-то другой) и измеримы (что позволит отслеживать процесс движения к цели путем измерений).

Очевидно, что цель существования любой государственной системы должна быть отражена в Конституции — основном законе страны. Для России это Конституция Российской Федерации. Однако в действующей Конституции раздел, посвященный целеполаганию государственной системы, отсутствует. Думается, это неслучайно: разработчики Конституции либо не имели четко оформленных целей, либо по тем или иным причинам вынуждены были обходить вопрос о целеполагании стороной. Из этого можно заключить, что целеполагание в российской государственной системе является слабым звеном: совершенство неясно, зачем страна существует и куда она движется (должна двигаться) в своем развитии. А между тем неясность в целях социальной системы рано или поздно приводит к проблемам в ее функционировании, поскольку аппарат управления такой системой занят в основном реакцией на текущие изменения среды и не в состоянии подходить к управлению стратегически. Отсюда и многие проблемы современной отечественной государственности, ставшие уже хроническими.

Управление — это целенаправленное воздействие на систему. Управление сложной государственной системой в качестве обязательного элемента включает в себя цель управления, куда входит не только конечное желаемое состояние системы, но и вся траектория движения к ней. Оценка эффективности правовых инструментов государственного управления не может обойти вопрос целеполагания стороной.

К сожалению, состояние целеполагания отечественной государственной системы не внушает оптимизма. Для него характерны несовершенство формулировок системных целей и ценностей, их фактическое отсутствие, расплывчатость, обнаружение в числе целей антицелей, а также довольно ощутимое расходжение сформулированных целей и ценностей с фактически достигаемыми и достигнутыми. Очевидно, что существующее целеполагание нуждается в ревизии. Однако следует при этом помнить, что на практике управление по целям требует большой осторожности: недостижение цели может вообще блокировать само движение в каком-либо направлении.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что использование основных способов оценки эффективности права — оценка законов по степени реализации заложенных в них целей и оценка законов по их последствиям — в отечественном праве оказалось затруднено целым рядом факторов. Однако, на наш взгляд, они могут бытьнейтрализованы. Препятствия для использования различных методик оценки эффективности права в России не являются непреодолимыми.