

УДК 340.1:342.5:351.7

Ю. А. ТИХОМИРОВ,

доктор юридических наук, профессор

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия*

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ¹

Цель: разработать концептуальные теоретико-правовые положения и научные рекомендации по оптимизации правового регулирования и повышению эффективности государственного управления.

Методы: всеобщий диалектический метод познания, а также основанные на нем общенаучные и частноправовые методы исследования.

Результаты: в статье предложена система мер по оптимизации правового регулирования в современных условиях. Особое внимание обращается на необходимость последовательной реализации существующих правовых норм публичными органами и бизнес-структурами, правильного сочетания методов публично-правового и частноправового регулирования, обеспечения системной связи между нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности. Обоснована эффективность разработки правовых прогнозов в законодательной деятельности, даны рекомендации по анализу и оценке правовых рисков, аргументирована целесообразность применения правового эксперимента на разных уровнях.

Научная новизна: в статье разработан и введен в научный оборот механизм оптимизации правового регулирования в контексте социально-экономического развития.

Практическая значимость: выводы и положения статьи могут быть использованы в научной, законотворческой и правоприменительной деятельности, учебном процессе учреждений высшего профессионального образования.

Ключевые слова: оптимизация правового регулирования; правовое прогнозирование; правовой риск; правовой эксперимент; механизм реализации нормативных правовых актов.

Введение

Историческая миссия права заключается в обеспечении стабильности основ государства и общества и создании правомерных условий для деятельности граждан и организаций [1]. Воздействуя на сознание и поведение людей, право способствует использованию средств экономического, социального и политического развития и, в свою очередь, испытывает их сильное влияние.

Объем и характер этой корреляции меняются в разных условиях. И здесь важная роль принадлежит обоснованному выбору стратегических и тактических целей развития страны и последовательным действиям всех субъектов права по их достижению. Однако разрыв между целями, действиями и результатами всегда возникает, и эти противоречия нужно предвидеть и преодолевать.

Результаты исследования

В последние годы страна развивается в соответствии со Стратегией «Россия 2010–2020», майскими (2012 г.) указами Президента Российской Федерации (далее – РФ), другими программами и концепциями. Но кризисы 2007–2008 гг. и 2014–2015 гг. обострили социально-экономическую ситуацию, и трудности

усугубили внешние экономические санкции Европейского Союза и США. Поэтому в начале 2015 г. Правительство РФ утвердило План первоочередных антикризисных мер, что потребовало коррекции ранее принятых документов.

Напомним, что Минэкономразвития в сентябре 2014 г. разработало «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации 2015–2017 гг.»², в котором даны анализ и оценка тенденций и факторов развития и определены основные приоритеты развития. В феврале 2015 г. Минэкономразвития подготовило «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год».

В такой сложной и противоречивой ситуации очень трудно определить пути развития законодательства и оптимизации правового регулирования. Устойчивое социально-экономическое развитие России определяется долгосрочными целями, прогнозами и эффек-

¹ Статья подготовлена в соответствии с Программой фундаментальных научных исследований НИУ – Высшая школа экономики.

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169269/?frame=1 (дата обращения: 11.02.2015)

тивным механизмом управления и хозяйствования. Данный механизм включает в себя гибкую систему управленческих органов с четко определенной компетенцией и взаимодействием между собой, стройную систему законодательства, ориентированную на укрепление экономических, социальных и политических основ российского общества, гарантированную деятельность бизнеса – малого, среднего и крупного, поддержку развития социально-трудовой активности людей. Лишь в таком сочетании, а не в разрозненном виде может быть обеспечено успешное развитие экономики и социальной сферы, рост благосостояния граждан.

В правовой сфере, однако, до сих пор не наблюдается эффективное правовое регулирование. Смещение стратегических и тактических целей, недооценка программных правовых актов и увлечение ситуационными вопросами порождает хаотический поток актов, которые постоянно подвергаются изменениям и дополнениям. Быстрота и поспешность правотворчества и его невысокое качество резко снижают эффективность правового воздействия на достижение высоких конечных результатов в регулируемых сферах.

Быстрая смена курсов экономического развития за последние двадцать лет находит отражение и в циклах правового развития. Стремительное развитие рыночных механизмов в начале 1990-х гг. привело к акцентированию финансовых рычагов и накоплению денежно-валютных средств за счет громадных доходов от продажи нефти и газа. Все эти события сопровождалось падением интереса к законодательству, регулирующего развитие реально-производственного сектора экономики. И лишь в последние годы положение меняется.

Принятые федеральные законы «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «О промышленной политике в Российской Федерации»³, «О развитии сельского хозяйства в Российской Федерации»⁴ и другие создали правовой фундамент для наращивания мощного отечественного потенциала. Вопрос заключается теперь, во-первых, в последовательной реализации норм названных за-

конов публичными органами и бизнес-структурами, во-вторых, в правильном сочетании методов публично-правового и частноправового регулирования. Бизнес опирается на корпоративное законодательство и получает государственную поддержку для своего нормального развития. Тут не должно быть «перекосяков» и колебаний в использовании разных методов. Уместно напомнить слова бывшего Президента США Р. Рейгана: «Задача любого правительства ясна. То, что движется, обложить налогом. Если не получается, то регламентировать. Если и это не помогает, то субсидировать».

В-третьих, важно обеспечить системную связь законов, регулирующих разные сферы и преодолеть устаревший взгляд на консерватизм и изолированное существование разных отраслей. Сейчас, например, слабая реализация законодательства и занятость отражают отсутствие реальных и правовых связей с законодательством об образовании, допускающем свободное распределение выпускников и неизбежные диспропорции на рынках труда. Столь же важно «пропитать» идеями и принципами Указа Президента РФ «О государственной культурной политике» все сферы и элементы правового регулирования. И тогда человеческий фактор будет играть действительно активно-творческую роль.

Жаль, что часто в стороне остается законодательство о науке, хотя законы об информации и информатизации позволяют по-новому решить научно-технические задачи.

Еще один шаг вперед – переход к разработке юридических прогнозов, о чем автор говорил в выступлении на заседании Государственной Думы 1 июля 2014 г. Позднее автор направил рекомендации «О разработке правовых прогнозов в законодательной деятельности» в Научный совет по правотворчеству при председателе Государственной Думы.

Цель рекомендаций: обеспечить переход от составления планов – перечней подготовки проектов федеральных законов к разработке прогнозов в этой сфере. Это позволит повысить обоснованность и уровень устойчивости законодательного регулирования в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁵. В ст. 11, 22, 23, 24, 25, 26 вышеназванного федерального закона определены основные характеристики содержания научно-технологиче-

³ О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации № 488-ФЗ от 31 декабря 2014 г. URL: <http://www.rg.ru/2015/01/12/promyshlennost-dok.html> (дата обращения: 11.02.2015)

⁴ О развитии сельского хозяйства в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации № 264-ФЗ от 29 декабря 2006 г. URL: <http://www.rg.ru/2007/01/11/selhoz-dok.html> (дата обращения: 11.02.2015)

⁵ URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 11.02.2015)

ского, стратегического, социально-экономического и бюджетного прогнозов, которые определяют содержание правовых прогнозов.

Для этого требуется в процессе подготовки законопроектов системное использование информации – статистической, научной, аналитической и иной. По содержанию можно выделить информацию: экономическую, социальную, психологическую, юридическую и международную.

Такие меры будут способствовать организации правового прогнозирования. Правовой прогноз представляет собой механизм выбора оптимальных правовых решений, обеспечивающих наиболее эффективное воздействие на общественные процессы. Объектом правового прогнозирования являются:

а) оценка состояния законодательства в регулируемой сфере, границ и объема нового законодательного регулирования, определение правовых целей с учетом стратегических документов;

б) выбор правовых регуляторов (норм и принципов), которые необходимы для достижения правовых целей;

в) определение статуса субъектов права (юридических лиц и граждан) и динамики компетенции, процедур деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и бизнес-структур;

г) определение характеристик вероятного правомерного, нейтрального и неправомерного поведения граждан и социальных слоев общества в правовой сфере;

д) анализ и предотвращение рисков в правовой сфере.

Правовое прогнозирование включает следующие действия:

– определение юридических характеристик статистики названных объемов прогнозирования;

– установление показателей эффективности действия названных объектов прогнозирования: а) показателей эффективности реализации закона; б) показателей эффективности деятельности государственных и муниципальных органов; в) динамики правомерного и неправомерного поведения граждан.

– «привязку», т. е. правовое обеспечение решения социально-экономических и научно-технических задач с помощью тех правовых регуляторов, которые близки ей по предмету воздействия.

– предвидение с помощью общего и правового мониторинга реальных изменений в регулируемой сфере и установление «доли» влияния на них правовых регуляторов.

– выбор варианта оптимального правового решения, обеспечивающего эффективное разрешение социально-экономической и иной задачи.

Правовые прогнозы разрабатываются применительно к проектам отдельных федеральных законов, ряда взаимосвязанных законов, в рамках отраслей законодательства, в рамках социально-экономических комплексов. Так, для решения стратегической задачи обеспечения страны продовольствием целесообразен прогноз, охватывающий возможное комплексное использование федеральных законов о развитии сельского хозяйства, о крестьянском (фермерском) хозяйстве, о торговле, о занятости, о качестве продуктов, а также положений Гражданского, Земельного, Налогового и Бюджетного кодексов РФ.

Необходимо разработать рекомендации по анализу и оценке рисков как «теневых» прогнозов [2]. Риски в процессе законопроектной деятельности могут возникать в следующих случаях:

а) при нарушении системных связей в законодательстве (внутри отраслей, между отраслями, между законами) и возможном возникновении противоречий и дублирования – риск юридических коллизий;

б) при неправильном выборе целей и предмета правового регулирования и средств регулирования – риск корреляции и фактических ошибок;

в) при недооценке возможных отклонений в использовании компетенции публичных органов и реализации статуса бизнес-структур и учреждений – функциональный риск;

г) при слабом учете или отсутствии анализа поведения социальных слоев общества, граждан и реальных общественных институтов – риск социального отчуждения;

д) при недооценке системных регуляторов (процедур, контроля и т. д.) и анализа дефектов правового сознания и поведения служащих и иных лиц – коррупционный риск;

е) при отсутствии прогнозов механизма правоприменения и последствий реализации законов (экономических, социальных, политических и т. д.) – риск неэффективности. Тут нужен анализ корреляции между показателями реальных процессов, соответствующими правовыми актами и возможными изменениями вторых при «сбоях» и отклонениях первых;

ж) при недооценке юридической техники и возможных ошибок в понимании и использовании полномочий и связей субъектов права – технико-юридический риск.

Нужно предвидеть риски влияния внешней среды – изменения в экономике, в политической сфере,

в социальных отношениях, в сфере внешней политики. Риски в процессе правоприменения могут быть выявлены на стадии законотворчества или в ходе практического действия закона. К их числу относятся риски в следующих случаях:

а) отсутствие оперативной информации о реальных социально-экономических процессах и реальном применении норм законов – обобщение опыта и анализ с помощью правового мониторинга;

б) ошибочные действия публичных органов и бизнес-структур, связанные с отклонениями от их правовых статусов;

в) неверное принятие подзаконных решений (превышение полномочий, злоупотребление правом, бездействие);

г) обнаружившаяся неполнота ресурсного обеспечения закона (материальная, финансовая, кадровая и т. п.);

д) обнаружение новых экономических, социальных и иных явлений, не находящихся в регулируемой правом сфере;

е) риски на разных этапах правоприменения – начальном и последующих.

В процессе анализа рисков необходимо учитывать:

а) зависимости причин появления рисков от типов законов и специфики их содержания и способов регулирования;

б) соотношение между причинами взаимосвязанных рисков, когда риск в одной отрасли законодательства может послужить причиной других рисков в этой отрасли и рисков в смежных отраслях законодательства;

в) возникновение рисков в кризисных ситуациях;

г) возникновение рисков в результате природных и технических катастроф.

Обоснованности правовых актов может успешно служить такой способ их подготовки, как правовой эксперимент. В 70-х годах XX в. ученые-юристы разработали схему проведения правовых экспериментов, имея в виду тщательный выбор объекта, принятие специального акта о правовом эксперименте, «отключение» действия некоторых норм и введение ряда новых норм для их проверки, выбор места проведения эксперимента, процедуры и круг лиц-участников, наконец, порядок оценки результатов. Был накоплен и некоторый практический опыт.

Думается, правовой эксперимент целесообразно проводить и в современных условиях как на федеральном, так и на региональном уровнях. К его возможным объектам можно отнести проверки вариантов построения местной власти, видов взаимоотношений

уровней управления в порядке проведения финансовых расчетов, проверки обоснованности выполнения публичных функций институтами гражданского общества. Тогда удастся заранее обнаруживать ошибки в правовых решениях и повышать их качество.

Своего рода функцией в цепи действий по оптимизации правового регулирования служит механизм реализации законов и иных правовых актов. Надо решительно преодолевать плохую традицию бездействия после их принятия или выполнения лишь некоторых «документально-дублирующих действий». Ведь право не только фиксирует и закрепляет положительные явления жизни, но и способствует формированию новых отношений, т. е. выступает способом опережающего отражения действительности [3]. И нужно охватить весь цикл возникновения и реализации правовых актов и их воздействия на достижение высоких социально-экономических результатов.

Такой подход означает: а) использование комплекса средств реализации закона (экономических, социальных, юридических, организационных); б) организацию эффективного правового мониторинга в соответствии с Указом Президента РФ «О мониторинге правоприменения»; в) введение показателей действия и «не-действия» закона; г) сопоставление нормативных целей, показателей и фактических результатов для определения степени эффективности правового воздействия.

Такова, по нашему мнению, общая концепция развития права, «венцом» которой должен стать Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ более 20 лет готовил в инициативном порядке такой проект, который был опубликован в юридических журналах. 26 декабря 2014 г. Министерство юстиции РФ опубликовало свой проект закона. Через месяц в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ обсуждался этот законопроект и есть надежда на его существенное улучшение.

Планомерность развития страны и законов обеспечивается в немалой степени благодаря четкому определению стратегических и тактических целей. Показательна в этом плане Программа социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011–2015 гг., утвержденная законом. В ней предусмотрены меры по активному использованию имущества и человеческого капитала и воздействию на теневую экономику. Особое место уделено участию государства в экономике путем упорядочения перечня

государственных и муниципальных предприятий, учреждений, повышению качества управления «долями» государства в акционерном капитале, преодолению административных барьеров, введению стандартов внутрикорпоративного управления. Программа, как видно, рассчитана на нормальный ход развития.

Выводы

В условиях кризиса требуется еще более полное использование ресурсов, экономия, высокая организованность. Гибкость и стабильность – условия успехов на федеральном и региональном уровнях. В настоящее время особенно актуальны правовые антикризисные решения и действия. Изменение, приостановление действия и принятие новых актов касаются, прежде всего, таких отраслей законодательства, как бюджетное, налоговое, гражданское, трудовое, административное законодательство [4]. Нужны эффективные правовые регуляторы, которые дадут необходимый результат только в условиях совершенствования государственного управления и резкого повышения его качества. Пока же наблюдалось то медленное реагирование на новые ситуации, то поспешные решения и ошибки, то отступления от стратегических документов в угоду оперативным решениям.

Поэтому нужна система мер в данной области:

а) строгое соблюдение принципа подзаконности государственного управления и аксиомы, закон – основа управленческих решений;

б) выдвигание на передний план аналитических и прогностических функций органов исполнительной власти и ограничение объема отчетных данных;

в) упорядочение статуса и функций органов исполнительной власти;

г) развитие эффективных форм государственно-частного партнерства путем их законодательного регулирования;

д) совершенствование организационно-правовых форм управления целевыми программами, территориально-экономическими комплексами;

е) повышение требований к деятельности государственных служащих квалификационного и антикоррупционного характера;

ж) обеспечение эффективности деятельности исполнительных органов с учетом выполнения ими установленных показателей и реальных изменений в экономической, социальной и иных сферах [5].

Можно сделать главный вывод: актуальная и перспективная задача: добиться того, чтобы право служило мощным фактором устойчивого социально-экономического развития и повышения эффективности управления государственными делами.

Список литературы

1. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. 400 с.
2. Риски в публичном и частном праве: по материалам круглого стола, проводившегося в НИУ ВШЭ 29 апреля 2014 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 110–119.
3. Акопян О.А., Власова Н.В., Грачева С.А. Правовые модели и реальность. М.: НИЦ ИНФРА-М: ИЗиСП, 2014. 280 с.
4. Тосунян Г.А., Викулов А.Ю. Антикризисные меры и антикризисное законодательство России. Общий комментарий. М.: Олимп-Бизнес, 2014. 224 с.
5. Внедрение управления по результатам деятельности органов государственной власти / В.Н. Южаков, О.В. Александров, Е.И. Добролюбова, Е.Н. Клочкова. М.: Издательский дом «Дело», 2014. 176 с.

В редакцию материал поступил 16.02.15

© Тихомиров Ю.А., 2015

Информация об авторе

Тихомиров Юрий Александрович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель руководителя Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Адрес: 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34, тел.: (495) 719-70-00

E-mail: tikhomirov@izak; izak1@izak.ru

Как цитировать статью: Тихомиров Ю.А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1 (33). С. 108–113.

YU. A. TIKHOMIROV,

Doctor of Law, Professor

Institute for Legislation and comparative Legal Studies at the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

OPTIMIZATION OF THE LEGAL REGULATION IN THE CONTEXT OF SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT⁶

Objective: to develop conceptual theoretical-legal provisions and scientific recommendations to optimize legal regulation and increase efficiency of public administration.

Methods: universal dialectical method of cognition, and general and private law research methods based on it.

Results: in the article, a system of measures on legal regulation optimization under current conditions is proposed. Particular attention is drawn to the need for consistent implementation of the existing legal norms by public authorities and business structures, the appropriate combination of public law and private law regulation methods, for provision of systematic connection between normative legal acts of different sectors. The effectiveness of legal development forecasts in the legislative process is proved, the recommendations on the analysis and evaluation of legal risks are given, the appropriateness of the legal experiment at different levels is justified.

Scientific novelty: the mechanism of legal regulation optimization in the context of socio-economic development has been developed and introduced into scientific use.

Practical value: the research results can be used in scientific, legislative and law-enforcement activities, in the educational process of higher educational institutions.

Key words: optimization of legal regulation; legal forecasting; legal risk; legal experiment; mechanism of normative legal acts implementation.

References

1. Tikhomirov, Yu.A. *Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika* (Legal regulation: theory and practice). Moscow: Formula prava, 2010, 400 p.
2. Riski v publichnom i chastnom prave: po materialam kruglogo stola, provodivshegosya v NIU VShE 29 aprelya 2014 g. (Risks in public and private law: by the materials of the Round table at Scientific-Research University – Higher School of Economics on April 29, 2014). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2014, no. 2, pp. 110–119.
3. Akopyan, O.A., Vlasova, N.V., Gracheva, S.A. *Pravovye modeli i real'nost'* (Legal models and reality). Moscow: NITs INFRA-M: IZiSP, 2014, 280 p.
4. Tosunyan, G.A., Vikulov, A.Yu. *Antikrizisnye mery i antikrizisnoe zakonodatel'stvo Rossii. Obshchii kommentarii* (Anticrisis measures and anticrisis legislation of Russia. General comment). Moscow: Olimp-Biznes, 2014, 224 p.
5. *Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti* (Implementation of management by the results of public authorities' activity) / V.N. Yuzhakov, O.V. Aleksandrov, E.I. Dobrolyubova, E.N. Klochkova. Moscow: Izdatel'skii dom «Delo», 2014, 176 p.

Received 16.02.15

Information about the author

Tikhomirov Yuriy Aleksandrovich, Doctor of Law, Professor, Honored Researcher of the Russian Federation, Deputy Head of the Center for Legal Studies of the Institute for Legislation and Comparative Legal Studies at the Government of the Russian Federation

Address: 34 B.Cheremushkinskaya Str., 117218, Moscow, tel.: (495) 719-70-00

E-mail: tikhomirov@izak; izak1@izak.ru

How to cite the article: Tikhomirov Yu.A. Optimization of the legal regulation in the context of social-economic development. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 1 (33), pp. 108–113.

© Tikhomirov Yu.A., 2015

⁶ The article is prepared within the Program of fundamental research of Scientific-Research University – Higher School of Economics.