

И.Г. Шаблинский

*профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
факультета права Национального
исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук*

Эффективность закона¹

Может ли быть оценена эффективность нормативных актов? Существуют ли методики оценки их социально-экономических последствий? Каков механизм выбора наиболее адекватного правового воздействия? Эти вопросы открывают широкое пространство для теоретических поисков, которые мы находим в рецензируемой работе. Главные цели этих поисков — совершенствование механизма законотворчества, углубление предварительного анализа отношений, становящихся объектом регуляции. Актуальность данной тематики обусловлена отчасти и таким обстоятельством, как кризис отечественного парламентаризма. В последние годы в силу подавляющего доминирования одной фракции обсуждение законопроектов нередко превращается в пустую формальность. Экспертизы последствий нормативных актов обычно не проводятся, проекты поправок к законам готовятся и принимаются в спешке.

Таким образом, теоретический вопрос о механизмах реализации нормативных актов и возможностях предвидения их социальных последствий оборачивается вполне практическим вопросом о качестве наших законов. Именно эти вопросы — основной предмет книги.

С теоретической точки зрения наиболее важным представляется тезис о двух разных моделях эффективности правовых норм в частноправовой и публично-правовой сферах. В первой роль права может состоять лишь в фиксации правил игры путем предоставления субъектам различных поведенческих опций. Во второй мы достаточно часто сталкиваемся с ситуациями, когда нормы права формулируются с учетом конкретных социальных целей и в интересах определенных категорий субъектов. Скажем, отмена некоторых видов налогов, уменьшение налогового бремени обычно имеет целью активизацию субъектов предпринимательской деятельности. Именно в подобных случаях весьма уместна оценка последствий нормативного акта. Тут законодателю важно попытаться дать ответ на вопрос: даст ли эффект и какой данное снижение конкретного налога?

Подразумевая, имплицитно цели правового регулирования в ходе подготовки проекта, законодатель, однако, не должен забывать о самоограничении. Нужно отметить, что авторы монографии выделяют этот тезис: «Государство не может

¹ Рецензия на книгу «Правовые акты. Оценка последствий» / Под ред. Ю.А.Тихомирова, М: Юриспруденция, 2011.

вмешиваться в гражданский оборот, используя свои монопольные возможности для целей изменения естественного результата рыночной игры, какими бы благими мотивами ни диктовалось соответствующее вмешательство» (С. 25).

Таким образом, определение целей нормативного акта, регулирующего, скажем, деятельность хозяйственных обществ, должно соизмеряться с естественными рыночными условиями развития. Точнее, указанные цели не должны противоречить этим естественным условиям, в противном случае законодателя ждет жестокое разочарование.

Очень характерно, что осознание этого важного самоограничения лежит в основе ряда исследовательских методик, процедур, разработанных в ряде стран с давними традициями парламентаризма, в частности в США. Речь идет о методиках оценки регулирующего воздействия (ОРВ) нормативных актов. В развитых странах изначально исследовались возможные издержки, связанные с чрезмерным регулированием — избыточной нагрузкой на бизнес. Теперь, правда, диапазон целей и прогнозов расширился. Интерес представляет предложенное авторами описание основных параметров ОРВ:

- 1) учет мнения заинтересованных групп;
- 2) описание проблемы, которую предполагается решить с помощью нового закона;
- 3) оценки возможных позитивных и негативных эффектов и т.д.

Вообще, ОРВ — это предмет деятельности специальных экспертных групп, которые тесно связаны с парламентом и правительством. Они подключаются к работе не над каждым законопроектом, а лишь в тех случаях, когда социально-экономические последствия регулирования вызывают сомнения и споры. Сама правовая основа ОРВ тесно связана с взаимодействием правящей группы и оппозиции. В Великобритании, в частности, ОРВ применяют к любым нормативным актам, исходящим от ЕС. В Австралии к ОРВ обращаются в случаях разработки любых актов, оказывающих воздействие на сферу бизнеса и конкуренции.

Важным условием процедур ОРВ является их публичность. Авторы исследования справедливо подчеркивают, что «отсутствие публичных консультаций, кулуарность в подготовке проектов... хотя и удобна ведомствам, ответственным за проведение данной работы, однако по сути своей противоречит задачам оценки регулирующего воздействия, позволяя манипулировать оценкой последствий» (С. 90).

В связи с этим уместно вспомнить о некоторых новеллах федерального закона «О рекламе», принятого в 2006 г. под аккомпанемент разговоров о «защите интересов рядового телезрителя, утомленного навязчивой рекламой». Из закона, подготовленного под явным давлением медиалобби, оказалась исключена норма (игравшая серьезную роль в прежнем законе), запрещающая прерывать рекламными блоками художественные фильмы чаще, чем через каждые 15 минут. (В ЕС в ту пору действовала еще более жесткая норма, запрещающая прерывать художественные передачи чаще, чем через каждые 45 минут.) Следствием стала совершенно невыносимая реклама, разрезающая ткань фильма в прайм-тайм на пятиминутные отрезки.

Одним из наиболее распространенных методов изучения эффективности закона является работа с результатами контрольно-надзорной деятельности. В книге упоминается, в частности, факт использования ряда материалов, полученных в

результате проверок Минфина России, для анализа закона о размещении заказов. Этот вопрос позже оказался одним из самых популярных в блогосфере.

Резюмируем сказанное. Предвидение и оценки результатов воздействия нормативных актов должны стать постоянным направлением работы Государственной Думы и Правительства Российской Федерации. Авторы исследования стремятся привлечь к этой проблеме внимание юридического сообщества. Предлагаемые методики позволяют точнее и яснее определять предмет и смысл каждого нормативного акта, отделяя широкие общественные интересы от лоббистской корысти. И это действительно важно.

К недостаткам работы можно отнести достаточно тяжелый слог, которым написаны некоторые главы (в частности, 1 и 2). Впрочем, можно предположить, что данная весьма специфическая проблемная сфера, связанная с анализом теоретических моделей, диктует свою стилистику.