

© 2017 г.

В.М. БЕЛОВ

Е.В. ЗЫРЯНОВА

Д.Л. КОСОВ

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Белов Виктор Матвеевич — доктор технических наук, профессор кафедры “Безопасность и управление в телекоммуникациях” Сибирского государственного университета телекоммуникаций и информатики (СибГУТИ) (Новосибирск, Россия) (E-mail: vmbelov@mail.ru).

Зырянова Екатерина Васильевна — ведущий инженер-программист Рубцовского индустриального института — филиала Алтайского государственного технического университета им. И. И. Ползунова (Рубцовск, Россия) (E-mail: keyvezed@mail.ru).

Косов Дмитрий Леонидович — директор ООО «Юридическая компания “Надежда”» (Барнаул, Россия) (E-mail: kosovdl@mail.ru).

Belov Viktor M. — Doctor of technical Sciences, professor Siberian State University of Telecommunications and Information Sciences (Novosibirsk, Russia) (E-mail: vmbelov@mail.ru).

Zyryanova Ekaterina V. — the leading software engineer, the Rubtsovsk industrial institute — branch of the Altai state technical university of I. I. Polzunov (Rubtsovsk, Russia) (E-mail: keyvezed@mail.ru).

Kosov Dmitry L. — director of JSC Law firm “Hope” (Barnaul, Russia) (E-mail: kosovdl@mail.ru).

Аннотация: в статье рассматриваются виды и основные критерии качества нормативных правовых актов, оценка качества нормативных правовых актов с помощью автоматизированной системы оценки качества нормативных правовых актов, а также предлагаются мероприятия для повышения качества законотворческой деятельности.

Abstract: in this article types and the main criteria of quality of regulations, an assessment of quality of regulations by means of the automated system of an assessment of quality of standardly legal acts are considered, and actions for improvement of quality of legislative activity are also offered.

Ключевые слова: юрисметрия, оценка качества, нормативный правовой акт.

Key words: yurismetriya, quality assessment, normative legal act.

Введение

Нормативный правовой акт (НПА) — письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение¹.

Оценка качества НПА проводится с целью выявления фактического воздействия на субъект НПА, анализа достижения целей регулирования области воздействия НПА, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия НПА, а также

выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение экономической либо иной деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации².

Оценка качества НПА заключается в анализе проблем и целей государственного регулирования, выявлении альтернативных вариантов их достижения, а также определении связанных с ними выгод и издержек хозяйствующих субъектов, подвергающихся воздействию государственного регулирования, для выбора наиболее эффективного варианта³.

² См.: постановление Правительства РФ “О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации” (вместе с “Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов”) от 30 января 2015 г. (в ред. от 27 августа 2015 г.).

³ См.: постановление администрации Алтайского края “Об организации работы по оценке регулирующего воздействия

¹ См.: Проект федерального закона “О нормативных правовых актах”.

Экспертиза по оценке качества НПА предполагает всестороннюю оценку проектируемого правового решения с точки зрения его связи с общей системой действующих нормативных правовых актов, оценку регулирующего воздействия, соответствия международным стандартам, прежде всего в области обеспечения прав человека, а также целесообразности принятия НПА с учетом необходимого совершенствования конкретной отрасли, подотрасли, института права. Как отмечает А. В. Кашанин⁴, различные методики оценки эффективности (качества) НПА хотя и основаны в определенной мере на единых методологических позициях, тем не менее обладают существенной спецификой.

1. Классификация экспертиз НПА

1.1. Виды экспертиз НПА

Экспертиза может быть как общей, так и специализированной, т.е. направленной на выявление дефектов НПА в конкретном направлении. По специализации экспертизы НПА можно разделить на правовые, антикоррупционные, лингвостилистические, технические, финансовые и др.⁵

С учетом профиля проводимой экспертизы (например, социальная, экономическая, юридическая и др.) и стоящих перед экспертом задач экспертное заключение должно содержать мотивированную оценку допустимости принятия проектируемого нормативного правового акта, имеющихся дефектов, возможной эффективности и прогнозируемых последствий действия акта.

1.2. Иерархия НПА

Каждый разрабатываемый НПА не может нарушать или отменять НПА, который выше его по иерархии. В соответствии с Конституцией РФ действует правило о соотношении международных договоров Российской Федерации и внутригосударственных законов. Международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией посредством принятия соответствующего федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации, утвержденные Президентом РФ или Правительством РФ, имеют приоритет в отношении президентских, правительственных или иных актов, издаваемых нижестоящими органами государственной власти. Договоры межведомственного характера пользуются приоритетом лишь в отношении актов соответствующего ведомства (ведомств).

проектов нормативных правовых актов Алтайского края и экспертизе нормативных правовых актов Алтайского края” от 30 июля 2015 г.

⁴ См.: Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений. Материалы научн. семинара. Вып. 1, 2. М., 2012.

⁵ См.: постановление Правительства РФ “О порядке проведения Федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической миссии, а также о внесении изменений в некоторые аспекты Правительства Российской Федерации” от 17 декабря 2012 г. (в ред. от 21 октября 2015 г.).

Иерархия видов НПА по их соотношению по юридической силе, а также их соподчиненность по отношению друг к другу представлены на *рис. 1*.

Под общепризнанными принципами международного права понимаются основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Под общепризнанными нормами международного права понимаются правила поведения, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательных.

В этой связи неотъемлемой частью оценки качества НПА является проверка соблюдения иерархической подчиненности проектируемого НПА, т.е. ненарушение и непротиворечие нормативных актов, стоящих выше по юридической силе.

2. Основные критерии качества НПА

Для проведения оценки качества НПА необходимо определить основополагающие критерии конституционной легитимности НПА и рассмотреть их как основные критерии качества при проведении оценки НПА.

Критерии качества, связанные с иерархией НПА⁶:

НПА принимается (издается) государственным органом в соответствии с правотворческой компетенцией, предоставленной ему действующей Конституцией РФ. Ни один государственный орган не вправе принимать (издавать) НПА, не имея на то конституционных полномочий;

основной формой правового регулирования общественных отношений в Российской Федерации является закон, который обладает высшей юридической силой и не может быть дополнен, изменен или отменен, а также истолкован никакими иными нормативными правовыми актами;

законодательный акт временного или одноразового значения не может изменять содержание постоянно действующего законодательного акта;

НПА, исходящие от исполнительных органов государственной власти, имеют подзаконный характер, основываются на действующем законодательстве и не противоречат ему;

при отмене законодательного акта, признанного решением Конституционного Суда РФ неконституционным, восстанавливается действие нормативных правовых актов, которые были отменены указанным законодательным актом;

НПА, принятые во исполнение законодательного акта, признанного решением Конституционного Суда РФ неконституционным, подлежат отмене;

федеральные НПА и НПА субъектов Российской Федерации принимаются (издаются) в строгом соответствии с положениями Конституции РФ о распределении предметов ведения между Российской федерацией и субъектами Федерации;

⁶ См.: Проект федерального закона “О нормативных правовых актах”.



Рис. 1 – Иерархия видов НПА

не может быть признан конституционным НПА, не одобренный в установленном законодательством порядке.

Критерии качества по содержанию НПА:

содержание НПА не может противоречить принципу незыблемости основных конституционных прав человека, закрепленному в Конституции РФ и международно-правовых документах;

содержание НПА не должно противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Критерии качества по форме НПА следующие⁷:

НПА принимается (издается) в определенной форме (закон, указ, постановление, устав, положение, инструкция и др.) и с соблюдением требований юридической техники, процедурных правил, установленных действующей Конституцией РФ, федеральными законами и иными законодательными актами;

законом регулируются вопросы, касающиеся общественного и государственного устройства, федеративных отношений, основных конституционных прав и свобод граждан, налогообложения, денежной валюты, приобретения и продажи оружия, общей государственной безопасности,

атомной энергетики, правового статуса общественных организаций, органов местного самоуправления, юридической ответственности, юрисдикционных полномочий правоохранительных органов, а также объявления чрезвычайного положения или военных действий.

Критерии качества по структуре НПА⁸:

НПА, изданный в форме закона, должен содержать преамбулу с обоснованием (мотивированием) необходимости его принятия (издания);

НПА, изданный в форме закона, должен содержать необходимые правовые дефиниции (определения) используемых ключевых понятий;

в федеральных конституционных законах, федеральных законах нормативные предписания объединяются в статьи. Статьи федеральных конституционных законов, федеральных законов могут подразделяться на абзацы, именуемые частями, которые могут содержать пункты и подпункты;

в иных НПА нормативные предписания излагаются (как правило) в виде пунктов. Пункты могут подразделяться на абзацы, именуемые подпунктами;

в виде приложений к НПА могут оформляться рисунки, таблицы, графики, карты, схемы;

⁷ См.: там же.

⁸ См.: там же.

соответствующие положения НПА должны иметь ссылки на приложения, если таковые имеются, в которых указывается, к какому НПА они прилагаются;

близкие по содержанию статьи (пункты) могут объединяться в главы. В необходимых случаях главы могут объединяться в разделы. Разделы и главы имеют заголовки.

Критерии качества НПА, связанные с основными принципами и правилами юридической техники:

соблюдение нормативности, которая предполагает регулирование соответствующего вида общественных отношений и предусматривает длительное действие, не исчерпываемое их однократным исполнением;

соблюдение полноты, что означает закрепление в НПА всех необходимых элементов для регулирования правоотношения;

соблюдение конкретности, т.е. отражения в НПА специфических, наиболее характерных признаков регулируемого правоотношения, позволяющих в процессе реализации нормы права определить правовые отношения, подпадающие под сферу ее действия;

соблюдение системности, т.е. непротиворечивости с другими предписаниями НПА, а также с действующими нормами права;

соблюдение точности, которая означает соответствие нормативных правовых предписаний, сформулированных в тексте НПА, воле законодателя и обеспечивает их однозначное восприятие всеми заинтересованными лицами;

соблюдение ясности, т.е. использования в НПА языковых средств, доступных для понимания заинтересованных лиц;

соблюдение простоты, т.е. отсутствия в НПА сложных предложений и языковых оборотов;

соблюдение краткости, т.е. исключения лишних слов, повторов, многословия, детального описания предметов и явлений из текста НПА;

соблюдение социально-экономической обоснованности, предполагающей соответствие установлений, закрепляемых НПА, уровню развития общественных отношений;

соблюдение эффективности, т.е. достижения целей НПА в процессе его реализации.

Критерии качества, связанные с использованием терминологии при разработке и оформлении проектов НПА:

термины (по возможности) должны быть краткими, немногословными, лексически и стилистически правильно сформулированными, лишеными глаголов, наречий, местоимений и т.п.;

каждый термин должен быть однозначным, т.е. использоваться строго в соответствии с вложенным в него смыслом;

недопустимо использование терминов в переносном или образном значении. Термин как семиотический (языковой) знак лишен возможности развития, изменения, трансформации своего значения, предопределяемого содержанием понятия, которое он обозначает;

приоритетное значение должно придаваться общеупотребительной и специальной отечественной терминологии. Заимствование иностранной терминологии должно быть обоснованным в смысловом отношении. В частности, лингвистически оправданным такое заимствование может быть лишь в том случае, если к тому или иному термину затруднительно найти русский эквивалент, который правильно отражал бы его значение. При этом необходимо иметь в виду, что тот или иной эквивалент не всегда раскрывает смысл иноязычного слова в его полном содержательном объеме;

в отраслевом и межотраслевом регулировании общественных отношений должна соблюдаться определенная смысловая преемственность и согласованность в использовании общеупотребительной и специальной правовой терминологии, чтобы упредить правоприменительные коллизии в системе правовых отношений при их дальнейшем развитии, совершенствовании;

в условиях федеративной государственности не может быть расхождений между терминологией, используемой в федеративном законодательстве, и терминологией, используемой в региональном законодательстве. Определенные терминологические заимствования из национальных языков допустимы (например, использование некоторых этнографизмов, т.е. слов, не имеющих синонимов в государственном языке Российской Федерации) при разработке законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

при разработке законопроектов следует по возможности минимизировать использование терминологии, обозначающей оценочные понятия (например, “существенный вред”, “неуважение к суду” и др.), содержание которых имеет открытую логическую структуру и вызывает определенные затруднения при их толковании в правоприменительной деятельности;

термины, обозначающие узкоспециальные понятия в области науки и техники и имеющие особую информационно-коммуникативную функцию, целесообразно использовать в сферах законодательного регулирования, где они профессионально необходимы (авиация, пользование недрами, атомная энергетика и т.д.);

если в ходе тех или иных социальных перемен в общеупотребительную терминологию возвращаются термины, которые считались устаревшими (например, “частная собственность”, “присяжные” и т.д.), следует уточнить их современное значение;

использование в тексте НПА синонимов (слов, имеющих разное написание, но примерно одинаковое значение) или омонимов (слов, имеющих одинаковое написание, но разное значение) должно строго соответствовать содержанию нормативного правового акта.

Критерии качества, связанные с государственным языком⁹:

НПА излагаются на русском языке — государственном языке Российской Федерации;

⁹ См.: там же.

НПА республик — субъектов Федерации наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на государственных языках республик;

в необходимых случаях НПА краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, муниципальные НПА официально наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Федерации, уставами муниципальных образований.

3. Оценка качества НПА с использованием АС ОК НПА

Оценка качества НПА с использованием математического, программного обеспечения и других средств автоматизации является неотъемлемой частью нового мультидисциплинарного направления в юриспруденции, названного проф. В. М. Беловым юрисметрией (от лат. *juris* — право и греч. *metreo* — измеряю; *jurismetreo* — правоизмерение, измерение права)¹⁰. Юрисметрия возникла на стыке таких базовых направлений научной и практической деятельности, как прикладная математика, информатика и правоведение. Важнейшей тенденцией развития юрисметрии необходимо считать рост формализации и автоматизации различных правовых процедур, связанный с повышением технической оснащенности, компьютеризации и информатизации всего общества и государства в целом.

Алгоритм оценки качества НПА представлен в работе¹¹, а его математическое обеспечение, основанное на принципах нечеткой логики, изложено в работе¹². С целью автоматизации оценки качества НПА была разработана «Автоматизированная система оценки качества НПА» (АС ОК НПА). Структура АС ОК НПА основывается на структуре «Автоматизированной оценки качества экологических экспертиз» (АС ОК ЭЭ), которая описана в работе¹³.

Для оценки качества НПА с использованием АС ОК НПА был разработан опросник, содержащий в себе

основные критерии качества НПА, описанные в п. 3 настоящей статьи, состоящий из 14 разделов и 58 вопросов. В соответствии с алгоритмом¹⁴ для опросника заполняется матрица парных сравнений (суждений). Матрица проверяется на согласованность суждений с помощью расчета индекса однородности (коэффициента конкордации). Допустимые значения полученного индекса свидетельствуют об отсутствии нарушений в логике суждений экспертов, заполнявших матрицы. Далее на основе матриц рассчитываются коэффициенты важности вопросов опросника, проводится тестирование экспертов, оценивающих качество НПА.

В тестировании приняли участие шесть экспертов, которым было предложено провести оценку качества одного из законопроектов — Постановления Администрации Алтайского края. Каждый из экспертов был опрошен по двум вариантам опросника: по балльной и лингвистической шкале. Балльная шкала предложена с градацией от 1 до 7 баллов. Лингвистическая шкала задана следующей лингвистической переменной: (да; скорее да, чем нет; ни да, ни нет; скорее нет, чем да; нет). Лингвистическая переменная, характеризующая уровень качества НПА, задана следующими обозначениями: очень низкий уровень качества НПА; низкий уровень качества НПА; средний уровень качества НПА; неизменный уровень качества НПА; нормальный уровень качества НПА; высокий уровень качества НПА; очень высокий уровень качества НПА).

Исходя из ответов экспертов, по предложенному опроснику с помощью АС ОК НПА были получены результаты оценки качества НПА:

по балльной шкале: высокий уровень качества НПА;

по лингвистической шкале: нормальный уровень качества НПА.

4. Юридическое прогнозирование для повышения качества НПА

В целях повышения качества НПА и их обоснованности используется механизм юридического предвидения оснований и критериев выбора оптимальных правовых решений и оценки их последствий (юридическое прогнозирование).

Юридические прогнозы разрабатываются органами государственной власти на основе рекомендаций научных учреждений и организаций, специалистов, обладающих знаниями в различных областях науки.

При составлении прогноза рассматриваются следующие аспекты:

тенденции развития действующей правовой системы;

социальные потребности и те общественные отношения, которые должны быть урегулированы в нормативном порядке;

перспективные формы и методы правового регулирования общественных отношений;

¹⁰ См.: постановление администрации Алтайского края «Об организации работы по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Алтайского края и экспертизе нормативных правовых актов Алтайского края» от 30 июля 2015 г.; Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений. Материалы науч. семинара. Вып. 1, 2. М., 2012.

¹¹ См.: постановление Правительства РФ «О порядке проведения Федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые аспекты Правительства Российской Федерации» от 17 декабря 2012 г. (в ред. от 21 октября 2015 г.).

¹² См.: Белов В.М. Что такое юрисметрия? // Белов В.М. Тенденции формирования науки нового времени. Сб. ст. Международ. науч.-практ. конф. Уфа, 2014. С. 122.

¹³ См.: Белов В.М. Новая отрасль в юриспруденции — юрисметрия // Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения. Сб. ст. Международ. науч.-практ. конф. Липецк, 2014. С. 99.

¹⁴ См.: Белов В.М. К вопросу об автоматизации процессов качественной оценки нормативно-правовых актов // Вестник Алтайской академии экономики и права. Вып. 1 (33). 2014. С. 17.

приоритетность в подготовке и принятии нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней;

возможные последствия принятия нормативных правовых актов.

Большим потенциалом по повышению эффективности правового регулирования является оценка регулирующего воздействия¹⁵, в ходе которой проводятся общественные обсуждения в форме публичных консультаций по проекту того или иного НПА с представителями бизнес-сообщества и различных общественных объединений. Вместе с тем до сих пор не создано законодательной основы, определяющей возможность проведения оценки регулирующего воздействия проектов НПА и действующих правовых регуляторов, принимаемых органами власти разного уровня по самому широкому кругу вопросов. В связи с этим следовало бы закрепить следующие позиции:

предмет оценки регулирующего воздействия НПА;

порядок оценки регулирующего воздействия проектов НПА;

порядок оценки регулирующего воздействия существующих НПА;

использование результатов оценки регулирующего воздействия в правотворчестве и правоприменении.

В нормативном регулировании нуждаются основания подготовки НПА. В начале работы важна концептуальная разработка его содержания, где должна быть дана характеристика предмета правового регулирования проектируемого акта, указаны цели правового регулирования, изложены основные положения относительно ситуации в предлагаемой сфере регулирования, а также тех изменений, которые произойдут в системе права в результате принятия акта, последствий его принятия.

Концептуальная ошибочность не только снижает качество будущего акта, эффективность его действия, но и негативно сказывается на законодательстве в целом.

¹⁵ См.: постановление администрации Алтайского края «Об организации работы по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Алтайского края и экспертизе нормативных правовых актов Алтайского края» от 30 июля 2015 г. // *Сырых Е.В.* Общие критерии качества закона. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Положение осложняется тем, что ошибка, заложенная на уровне концепции, не может быть исправлена на последующих стадиях формирования текста проектируемого правового решения.

На этапе подготовки НПА следует оценить ресурсы, от которых зависит действие будущего акта. Лишь при наличии необходимых правовых, организационных, финансовых, иного рода средств можно рассчитывать на реальность применения издаваемого акта, его полную обеспеченность. Кроме того, подготовку НПА должно сопровождать информационное обеспечение, включающее в себя следующие пункты:

анализ состояния и практики применения действующих НПА по теме проекта, их оценку с учетом принятых Конституционным Судом РФ решений по делам о проверке конституционности тех или иных НПА, а также с учетом ратифицированных (одобренных) Российской Федерацией международных договоров;

обобщение результатов опросов общественного мнения, обращений граждан в государственные органы, материалов средств массовой информации, рекомендаций научных учреждений;

изучение (в сравнительном аспекте) опыта нормативного правового регулирования в соответствующей сфере других стран и регионов.

К проблемам, связанным с процессом подготовки проектов НПА, могут быть также отнесены урегулирование согласования интересов субъектов права всех уровней, затрагиваемых в разрабатываемых проектах, подготовка сопроводительных документов, опубликование (обнародование) проектов НПА¹⁶.

Заключение

Важность оценки и повышения качества законодательства очевидна, поэтому материалы, представленные в данной статье, актуальны и рекомендуются для использования при разработке НПА. Реализация предложенных направлений по улучшению качества НПА позволит улучшить качество законодательной деятельности на всех уровнях законотворчества и, следовательно, улучшить качество жизни и труда граждан Российской Федерации.

¹⁶ См.: *Сырых Е.В.* Общие критерии качества закона. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.