

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

*И. И. Пляхимович, кандидат юридических наук*

Статья 77 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» устанавливает, что «на основе контроля, надзора и проверки реализации нормативных правовых актов, анализа жалоб и обращений нормотворческие органы (должностные лица) и иные уполномоченные специальные органы (лица) определяют <...> эффективность действия нормативных правовых актов». Понятие эффективности законодательство не раскрывает. В теории эффективность определяется как соотношение целей и полученных результатов. Результаты принятия нормативных правовых актов обозначаются в законодательстве термином «последствия». Следовательно, определение эффективности нормативных правовых актов предполагает соотнесение целей, поставленных нормотворческим органом, и последствий, образовавшихся после принятия данных актов. Последствия принятия актов упоминаются в пунктах 24, 26 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов (далее - Правила) при регулировании порядка их разработки.

Последствия принятия актов разделим на две группы:

- \* поведение субъектов, которым адресованы акты, по их реализации, т. е. использование, соблюдение, исполнение и применение актов. Данное поведение субъектов и является практикой реализации актов (право-реализующей практикой);
- \* иные последствия принятия актов. Круг таких последствий может быть чрезвычайно широким и включать не только определенное поведение субъектов, но также изменения в объектах, любых других компонентах общественных отношений.

Можно предположить, что названные выше пункты Правил охватывают обе группы последствий принятия актов. Напомним, однако, что речь в Правилах идет лишь о прогнозировании последствий принятия актов, которые еще только разрабатываются. Определение же эффективности актов, а значит, и выработка предложений по совершенствованию законодательства требуют изучения последствий уже принятых актов. Во всех правовых актах, возлагающих на государственные органы (организации) изучение действия принятых актов, говорится лишь об анализе практики их применения. Из предыдущего изложения видно, что правоприменительная практика - только один из компонентов практики реализации актов как первой группы последствий их принятия. В результате складывается парадоксальная ситуация. Так, согласно Правилам, необходимо уже на первых стадиях нормотворческого процесса прогнозировать весь комплекс вероятных последствий принятия актов. Об изучении же наступивших последствий принятия актов, кроме практики их применения, законодательство вообще не упоминает. Получается, что будущие последствия должны прогнозироваться полнее, чем изучаться наступившие.

Наступившие последствия являются более доступным (хотя тоже очень непростым) предметом исследования, чем потенциальные. Поэтому есть объективные предпосылки для еще более широкого и обстоятельного их анализа, нежели при подготовке проекта нормативного правового акта. К сожалению, изучение последствий принятых актов в Беларуси не имеет пока отработанной методической и организационной основы, в связи с чем требует кардинального совершенствования. В неудовлетворительном состоянии и работа по прогнозированию последствий разрабатываемых актов.

Последствия акта зачастую проявляются не только в области предмета его регулирования и даже сферы общества, частью которой выступает данный предмет, но и в других сферах, прямо или опосредованно связанных с предметом регулирования акта. Выявление последствий акта - важный и сложный исследовательский процесс. Эти последствия могут порождаться необнаруживаемым на первый взгляд, скрытым механизмом общественных связей. Специалисту государственного органа (организации), курирующему определенную отрасль законодательства, следует знать, с какими областями общественной жизни связана сфера, регулируемая данной отраслью. Например, последствия таможенного законодательства следует искать и оценивать не только в области таможенного дела, но также в сферах инвестиционной деятельности, торговли, государственных финансов и производства. Законодательство о занятости проявляется как минимум в трудовых отношениях, государственных финансах, уровне преступности.

Взаимосвязи общественных сфер служат также основанием определения круга государственных органов и других организаций, которым целесообразно направлять запросы при изучении последствий принятия акта. Эти запросы необходимо адресовать не только органам, применяющим акт, но и органам, в сферах деятельности которых могут иметь место те или иные последствия его действия. Причем у таких органов следует запрашивать не столько мнение о совершенствовании акта, сколько первичную информацию о состоянии общественных отношений, на основе которой можно выявить последствия акта и оценить его эффективность.

Необходимо шире использовать внеправовую - экономическую, социальную, экологическую, техническую информацию при изучении эффективности актов. Сотрудники нормотворческих органов, иных субъектов нормотворчества обязаны знать не только законодательство и практику его реализации, но и саму сферу общественной жизни - фактические общественные отношения, элементом которых и является предмет регулирования акта. Сведения о реальном состоянии экономических, социальных и иных регулируемых правом отношений должны иметь при изучении эффективности актов законодательства (а также при подготовке законопроектов) не меньшее значение, нежели правовая информация.

В связи с отмеченным предлагаем:

- \* предусмотреть в ст. 77 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», что эффективность актов определяется на основе изучения последствий их принятия;
- \* в правовых актах, определяющих компетенцию министерств, государственных комитетов, иных органов власти, закрепить обязательное изучение последствий принятых актов, включая практику их реализации, и определение эффективности данных актов с целью внесения предложений по их совершенствованию.

Принципиальная схема исследования эффективности актов на примере закона представляется нам следующим образом:

- 1) изучение текста закона, эффективность которого служит непосредственным предметом анализа, и уяснение целей его принятия;
- 2) изучение правовых актов, способных повлиять на реализацию закона:

\* актов большей юридической силы, а также других законодательных актов, регулирующих те же или смежные общественные отношения;

\* подзаконных актов. Как известно, нередки случаи, когда эти акты не соответствуют закону, но при этом практика следует именно данным актам;

\* постановлений пленумов высших судебных инстанций, решений судов по конкретным делам, если они фактически выполняют роль прецедента;

- 3) изучение практики реализации закона - деятельности граждан, организаций, правоприменителей. Описываются фактически сложившиеся варианты поведения в общественных отношениях, являющихся предметом регулирования закона. Эти варианты поведения соотносятся с положениями закона, на основании чего делается вывод о степени их соответствия закону, т. е. о его реализации;
- 4) выявление иных последствий принятия закона: в отношениях, составляющих предмет его регулирования; в отношениях, не входящих в предмет регулирования закона, но связанных с данным предметом;
- 5) выявление факторов (причин), обусловивших последствия закона. Данные факторы делятся на правовые и внеправовые;
- 6) сопоставление последствий закона с целями его принятия и определение степени эффективности закона.

По результатам изучения эффективности актов должны вноситься предложения по совершенствованию данных актов, механизма их реализации (правовых и внеправовых факторов, обусловивших последствия актов) или, наоборот, по использованию оправдавшего себя опыта правового регулирования.