

СТАБИЛЬНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В условиях постоянно меняющейся социально-экономической реальности особого внимания заслуживает такой традиционный критерий качества системы законодательства, как ее стабильность. С одной стороны, в своих крайних проявлениях стабильность может означать застой, отсутствие развития, отрыв права от динамики общественной жизни. Чем сложнее происходящие в обществе процессы, тем более чутко и оперативно право должно реагировать на них. Кроме того в сложных системах устойчивость одних элементов часто может обеспечиваться неустойчивостью других. Это означает, что гибкость, изменчивость права именно в эпоху глобальной нестабильности может выполнять функцию поддержания баланса между общественно-политическими институтами. Таким образом, далеко не во всех случаях стабильность должна рассматриваться в качестве цели правового развития, добиваться которой нужно любой ценой.

С другой стороны, следует признать, что нормальное функционирование социальной системы возможно лишь при наличии четких «правил игры», обеспечивающих предсказуемость, определенность в развитии общественных отношений. В условиях, когда мир постоянно меняется, именно право способно обеспечить устойчивость, формализованность, понятность общественных связей. Без стабильного законодательного регулирования выполнение этой функции невозможно.

К сожалению, современное российское законодательство вряд ли может гарантировать подобную предсказуемость. Так, с момента принятия части первой Налогового кодекса РФ в 1998 году в него были внесены изменения посредством 127 законов. Вторая часть с 2000 года

подвергалась изменениям более 500 раз. Земельный кодекс РФ с 2001 года менялся более 120 раз, Уголовный кодекс РФ – более 230 раз с 1996 года, а Кодекс об административных правонарушениях РФ – около 600 раз с 2001 года. Учитывая, что одним законом изменения, как правило, вносятся не в одну, а в целый ряд статей, становится очевидно, что само законодательство в таких условиях начинает выступать фактором дестабилизации общественной жизни. Все это обуславливает актуальность исследования проблемы стабильности, критериев ее оценки и факторов, на нее влияющих.

Проблема стабильности российского законодательства впервые в новейший период обострилась в 90-е годы XX века, когда изменившиеся социально-экономические отношения привели к резкому устареванию советских законов, а новые социально-политические отношения - к увеличению объема и обновлению структурной конфигурации системы нормативно-правовых актов (например, за счет роста регионального правотворчества). Эти процессы нашли отражение в наиболее значимом в отечественной литературе исследовании данной проблематики - коллективной монографии «Концепция стабильности закона»¹, подготовленной под руководством В.П.Казимирчука (С.В.Поленина, Ю.А.Тихомиров, В.Б.Исаков, Н.В.Варламова и др.). В работе были сформулированы понятие стабильности закона и условия ее достижения, рассмотрены правовые (конституционные) основы стабильности законодательства, а также социальные (стабильность интересов и конфликты в праве), процедурные (влияние отдельных стадий законодательного процесса на стабильность), информационные факторы, ее обуславливающие. Проведена количественная оценка стабильности российского законодательства в целом и экспертный анализ отдельных его отраслей (избирательного, уголовного). Названное исследование и на

¹ Концепция стабильности закона / Под ред. В.П.Казимирчука. М.: "Проспект", 2000.

сегодняшний день является наиболее глубокой и системной разработкой проблемы стабильности законодательства, несмотря на то, что за прошедшие два десятилетия существенно изменилась как сама система законодательства (увеличился объем законодательного массива, соотношение между федеральной и региональной его подсистемами, между новым российским и старым советским законодательством, изменился отраслевой баланс за счет развития ряда новых отраслей), так и уровень ее информатизации, обеспечивший значительную прозрачность, а, значит, изучаемость системы законодательства и правотворческого процесса.

Как представляется, современная методика оценки уровня стабильности действующего законодательства и факторов, на него влияющих, должна разрабатываться с использованием методов математического моделирования, связанных, в частности, с анализом сложных иерархических систем.

Начиная с 80-х гг. XX века в отечественной теории права неоднократно обсуждался вопрос о том, является ли система права органичной системой, т.е. такой, которая способна самостоятельно – независимо от воли законодателя – реагировать на изменения внешней среды. На сегодняшний день доказано (С.В.Поленина, Н.А.Власенко и др.) наличие у права «механизма саморазвития» - встроенных в систему инструментов (принципы права, аналогия, оценочные понятия и т.п.), обеспечивающих ее гибкость. При этом суть упомянутой дискуссии заключалась именно в «вынесении за скобки» законодателя, в оценке собственного внутреннего потенциала изменчивости права. В отличие от этой проблемы, стабильность законодательства не может рассматриваться в отрыве от воли законодателя, т.к. в появлении каждого нового закона субъективная воля всегда играет свою роль. Поэтому этап создания нормативного акта (предпосылки и цели создания, инициатор, процедура

разработки и принятия) должен включаться в число факторов, обуславливающих его стабильность.

Такой подход позволяет говорить о законодательстве как об активной системе или системе с активными элементами («активный элемент» - объект управления, обладающий своими интересами, способностью сознательно сообщать недостоверную информацию и не выполнять назначенные планы). Для подобных систем разрабатываются математические модели, которые преимущественно применяются для решения прикладных задач в области экономики: управление предприятиями, проектами, программами, социальными системами. Однако, как представляется, соответствующие методы могли бы быть применены и к исследованию законодательства как иерархической системы с активными элементами.

Сложность заключается в том, что уровень стабильности конкретного закона является результатом действия множества разнородных обстоятельств, ни одно из которых не может рассматриваться в качестве определяющего. Вероятно, математические модели должны строиться для каждого такого фактора в отдельности с последующим наложением полученных результатов. Разработка соответствующей модели –междисциплинарная задача, не нашедшая пока своего решения. Представленные ниже рассуждения затрагивают лишь некоторые аспекты ее построения.

Исследование целесообразно начать с классификации факторов, влияющих на стабильность законодательства, охарактеризовав по отдельности внутренние и внешние, правовые и социальные, предзаконодательные и постзаконодательные факторы. Из всей совокупности факторов в качестве предмета для дальнейшего анализа должен быть выбран один. При этом важно учитывать его место среди

других факторов с тем чтобы не преувеличивать и не преуменьшать его значение.

К примеру, дальнейшей оценке можно подвергнуть соблюдение процедурных и технико-юридических правил создания нормативно-правовых актов. Для этого должна быть предложена система частных показателей, характеризующих параметры, которые впоследствии могут быть включены в математическую модель. В данном случае исходный набор показателей должен быть разработан для двух различных периодов в жизни закона:

- критерии оценивания правотворческого процесса (общий срок разработки, срок рассмотрения в парламенте, количество чтений, количество обязательных и дополнительных экспертиз, проведение процедуры общественного обсуждения, наличие или отсутствие в концепции законопроекта определенных его характеристик и т.п.);

- критерии оценивания стабильности конкретного закона (общий срок действия, количество изменений за определенный период, срок между вступлением в силу и первыми внесенными изменениями, отношение количества внесенных изменений к объему нормативного акта и пр.).

Во всех случаях характер первичных критериев должен быть исчислимым либо включать альтернативный выбор (да/нет), чтобы обеспечить возможность дальнейших расчетов. При этом данные по одной части критериев могут быть получены статистическим методом, для другой части необходима экспертная оценка (число подобных критериев желательно минимизировать с тем, чтобы повысить объективность полученных выводов).

На следующем этапе должна быть разработана система комплексного оценивания, для чего от исходного набора оценок по частным критериям необходимо перейти к агрегированным показателям.

Процедура комплексного оценивания может носить линейный или иерархический характер. В случае оценки сложных объектов, описываемых несколькими критериями, более обосновано построение именно иерархической структуры (дерева) критериев. При этом используются матрицы свертки, с помощью которых несколько первичных критериев сводятся к одному агрегированному показателю. Например, при анализе процесса разработки законопроекта показатели могут быть сгруппированы одним или несколькими из следующих вариантов:

- 1) процедурные и технико-юридические;
- 2) характеризующие предпарламентскую и парламентскую стадии создания закона;
- 3) оцениваемые статистически и экспертно;
- 4) связанные со сроками, с анализом текстов, с оценкой субъектов правотворческой процедуры и т.п.

Для критериев оценки стабильности подобная группировка возможна по следующим основаниям:

- 1) критерии оценки стабильности основного закона и закона о внесении изменений;
- 2) изменения, связанные с возникновением новых объектов правового регулирования (первичные нормативные предписания), с изменением действующих правил (вторичные нормативные предписания) либо с исправлением законодательных ошибок;
- 3) критерии, ориентированные на анализ текста закона или практики его применения и т.п.

Полученные агрегированные показатели, в свою очередь, могут быть свернуты до более общих, образуя иерархию критериев и приводя, в конечном итоге, к двум основным: показателю качества процесса создания конкретного закона и показателю уровня стабильности этого закона. Получив такие данные по нескольким законам, можно строить обобщения,

демонстрирующие наличие или отсутствие зависимости между соответствующими показателями.

На основе полученной системы комплексного оценивания может быть проведен анализ конкретной совокупности нормативно-правовых актов, принадлежащих к одной или нескольким отраслям законодательства, принятых в один или в различные исторические периоды и т.д., в зависимости от поставленных исследовательских задач.

Вероятно, основным недостатком данного подхода к оценке уровня стабильности законодательства является масштабность необходимых исследований в сочетании с относительной полнотой полученных результатов. В реальной жизни на действие конкретного закона могут оказать влияние и иные факторы, не включенные в предложенную модель. Как справедливо замечает А.А. Арямов, основной принцип детерминизма гласит: все зависит от всего, а такую всеобъемлющую взаимосвязь не способен просчитать ни один самый мощный компьютер².

Таким образом, математически точная оценка уровня стабильности законодательства осложняется множественностью влияющих на него факторов. Более эффективной на практике может оказаться абстрактная оценка, основанная на понимании существа происходящих в обществе процессов. В любом случае проблема стабильности законодательства на фоне внутригосударственной и глобальной нестабильности заслуживает пристального внимания исследователей.

² Арямов А.А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ). М., 2009. - С. 164.