

А. М. Баринов

С. В. Евстратчик

Г. А. Меньшикова

Санкт-Петербургский государственный университет

ДОСЬЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ: ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ НОВОЙ ТЕХНОЛОГИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Актуальность темы. Траектория формирования законодательной базы РФ существенно отличается от того, как это происходит за рубежом. Там законы принимаются как рефлексия на появление изменений в обществе и отражают легитимацию норм поведения (действий) в новых условиях. В нашей стране (в силу необходимости срочного изменения законодательной базы после отказа от СССР) этот процесс проходит в два этапа. Первоначально принимаются базовые (рамочные) законы, позволяющие хотя бы как-то регулировать отношения, в соответствующих сферах, выявлять акторов и обозначать основы их взаимодействия. Далее по мере накопления информации, отражающей как международный опыт, так и учтя российские традиции,

культурные и социально-экономические особенности, осуществляется их углубление и расширение.

Соответственно, в России крайне важен институт правового мониторинга (ПМ), как раз и осуществляющий функцию анализа судебных решений как основы для улучшения принятых рамочных нормативных правовых актов (НПА). За рубежом эта технология для совершенствования законодательства практически не применяется. Она существует, но используется для контроля за полицией, как институтом, ответственным за соблюдение норм законодательства. Основой совершенствования НПА там является оценка регулирующего воздействия. Она позволяет, учитывая инициативные предложения населения, законодателей, работников исполнительных органов власти, принимать решения по принятию новых НПА или введения поправок в действующие акты. Решения судов как способ оценки качества НПА анализируются, но как еще один аргумент и не более.

Эта особенность формирования законодательной базы вычленяет развитие конкретного НПА как стержень процесса. Соответственно, использование «Досье НПА» или совокупности всей информации о нем более чем разумной технологией, особенно в условиях цифровизации.

Обоснование необходимости. Досье (от фр. «Dossier») – совокупность документов и материалов, относящихся к какому-то конкретному делу или вопросу. О необходимости создания системы досье НПА указывают аналитики из Центра Законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации РФ. Его создание рассматривалось как необходимое условие формирования информационного банка законодательных актов уже в 2009 г. [1, ч.2]

На практике (в усеченном виде) технология «досье» уже применяется. Так, при подготовке законопроекта его разработчики представляют так называемую «паспортчику»: пояснительную записку, экспертное заключение.

К внедрению досье как технологии, обеспечивающей рост качества НПА, призывали многие ученые. Так, Веселов И.Г. [2, с.213] (эксперт правового управления Аппарата ГД РФ) предлагает указывать в досье фамилию разработчика проекта НПА и его принадлежность к соответствующей структуре государственной службы, с тем чтобы усилить его персональную ответственность за созданный документ. Другой исследователь – Колесник И.В. указывает, «такое досье должно исходить не только из содержания НПА, но и выяснения причин, побудивших его разработку, а также содержать интерпретацию основных положений. Это должна быть постоянная работа, направленная на изучение практики его применения, реализации положений НПА в ссылочных и бланкетных нормах, в других документах нормативно правового характера» [3, с.215].

Многие исследователи, критикуя действующую практику ПМ и предлагая направления ее совершенствования, не используя понятие «досье НПА», предлагают меры, формирующие аргументы в его пользу. Так, Лукьянова В. Ю. [4, с.26] призывает систематизировать, провести «комплексный анализ», действующих НПА. Еще более активно идею систематизации продвигает Арзамасов Ю. Г. [5], предлагающий особую область юридического образования нормографию – учебный курс о правилах нормотворчества и нормоприменения. Основоположники проведения правового мониторинга – Черногор Н. Н., Залойло Н. В. [6, с.9] – настаивают на необходимости принять закон о НПА, регулирующий процедуру их разработки, корректировки и отмены. Клейменов М. П. и др. [7, с.126] доказывают необходимость новой профессиональной юридической деятельности – юрист-аналитик. Думается, что именно они и могли бы специализироваться (помимо прочего) на ведении этих досье.

Технология досье организует процедуру контроля за нормативной базой, решает многие методические вопросы, на которые указывают юристы. Во-первых, она способствует преодолению несоответствий между положениями схожих НПА, регулирующих проблему на разных уровнях управления. Сведение законов в один пакет

помогает выявить и несоответствие, и причину разногласий. Во-вторых, она дает основу для регулярного мониторинга оценки эффективности НПА. В-третьих, введение в досье портала общественных предложений и замечаний, позволяет активизировать населения, полнее использовать его суждения.

Приведем высказывание Глазковой М.Е. об идеальном механизме МП, как условия совершенствования законодательной базы: «Это – отлаженное движение информации о действиях правовых норм между звеньями, участвующими в проведении мониторинговых исследований, постепенном преобразовании в ходе аналитико-оценочной деятельности и последующем использовании для корректировки нормотворчества и правоприменения, а также прогнозирования потребности в правовом регулировании» [8, с.96]. Понятно, что при таком понимании механизма МП, досье НПА – стержневой канал информации, русло которого соответствует интересам общества; оно постоянно углубляется и расчищается, пополняясь новыми идеями, отражающими новые реалии.

И ранее (особенно этим была знаменита школа СПбГУ) [9, 29], и теперь делаются попытки обосновать систему показателей [10, с.145], оценивающей качество и эффективность как законодательства в целом (или по отраслям права), так и отдельных НПА, но если «ранее эти попытки в большей мере носили доктринальный характер, то теперь делаются попытки обосновать наличие неких конкретных индикаторов, критериев, мер, параметров, показателей». По мнению одного из признанных лидеров российской юридической науки – Хабриевой Т.И., именно оценка эффективности правовых норм и правоприменительной деятельности – цель правового мониторинга (наряду с выявлением коллизии, дублирования и пробелов в правовом регулировании общественных отношений, определения степени урегулированности предметов ведения, закрепленных в Конституции РФ, выявления векторов развития отраслей российского законодательства, анализа и обобщения опыта зарубежного регулирования социальных отношений для последующего использования в законотворческой деятельности в РФ) [11, с.4]. Все это облегчается при введении практик досье НПА.

Структура и содержание досье. Оно должно стать частью информационной платформы «Единая законодательная система РФ», доступ к которой открыт каждому. Законы в ней должны быть распределены по видам (юридическому статусу и направлениям регулирования) и уровням пространства, на которое они распространяются: общенациональные, НПА субъектов Федерации или местного самоуправления.

Досье НПА, как представляется, должно состоять из двух полей. Первое – основное – подлежит заполнению юристами – профессионалами (аналитиками), ответственными за правотворческую и правоприменительную деятельность в рамках данного НПА. Второе – дополнительное. Право на его заполнение может быть предоставлено любому жителю страны, зарегистрированному в системе. Его цель – сбор предложений населения по совершенствованию законов. Сюда же можно вносить итоги проведенных публичных слушаний или инициативных правовых мониторингов. Ответственные за досье отвечают за сбор и публичное озвучивание информации о количестве посетителей сайта, отслеживают правильность заполнения поля добровольными участниками обсуждения.

Исходя из сложившейся практики законодательной аналитики, содержание основного поля может быть сгруппировано в четыре блока. Первый – информация, предоставленная разработчиком проекта закона, включая правки текста, которые были сделаны в ходе его обсуждения и принятия. Помимо текста НПА, он может включать справку о прохождении ОРВ или конкретные документы в виде обоснования НПА: справки о фактическом состоянии решения проблемы, альтернативные варианты текста проекта, результаты публичных слушаний и проведенных социологических исследований по оценке эффективности отдельных положений.

Второй блок – результаты экспертизы НПА, проведенные в ходе правового мониторинга. Он выполняется в плановом или инициативном режиме и включает выявление лексических ошибки, коллизий по уровням применения НПА, разночтений в