

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОТДЕЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 16(236)**

Серия: актуальные проблемы государственного строительства

Системная организация законотворчества

**Часть 1. Законотворчество в системе
законодательного регулирования**

**Москва
2004**

Оглавление

	стр.
Введение	3
1. Основы системной организации законотворчества.....	4
1.1. Актуальность системного подхода к организации законотворчества.....	4
1.2. Концептуальная схема законотворчества.....	8
1.3. Проблемы перехода к системной организации законотворчества..	12
2. Критериальные модели законотворчества.....	20
2.1. Критериальные модели законотворческой деятельности и ее результатов.....	20
2.2. Типовые ошибки в практическом использовании критериальных моделей.....	23
3. Системные проблемы организации законодательного регулирования.....	27
3.1. Ключевые звенья контура законодательного регулирования.....	27
3.2. Инициализация процесса изменения законодательства.....	32
3.3. Целеполагание в системе законодательного регулирования.....	46
3.4. Контроль в системе законодательного регулирования.....	54
Заключение.....	60
Приложения.....	61
1. Основы системной организации деятельности.....	61
2. Основы построения систем управления.....	67
3. Основы построения и использования критериальных моделей сложных систем.....	71

*Чтобы решить проблему, которая кажется неразрешимой,
нужно просто расширить рамки ее рассмотрения.
Расселл Акофф. «Искусство решения проблем».*

Введение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательство должно закреплять основы национального права и правовой системы, устанавливать рамки государственной политики и служить основным средством ее реализации. Приведение российского законодательства в полное соответствие с его конституционным предназначением является одной из важнейших задач государственно-правового строительства на современном этапе развития России.

Настоящая работа посвящена исследованию институциональных основ построения и функционирования системы законодательного регулирования в целом и законотворчества как составной ее части, обеспечивающих необходимые предпосылки для решения указанной задачи. Основным методом исследования является сопоставление рассматриваемых объектов с «идеальной» моделью, построенной на основе общих принципов организации сложных видов деятельности и систем регулирования (управления). Данный подход дополняется по мере необходимости анализом отечественного и зарубежного опыта законотворческой деятельности, а также влияющих на нее организационно-правовых и политических факторов.

Работа состоит из двух частей. Часть 1, представленная в настоящей брошюре, посвящена анализу принципов построения и функционирования системы законодательного регулирования и ее основных звеньев (подсистем). В части 2 будут изложены системные основы технологии и менеджмента законотворческой деятельности.

1. Основы системной организации законоотворчества

1.1. Актуальность системного подхода к законоотворчеству

Неудовлетворенность качеством и эффективностью действия российского законодательства стала общим местом в его оценках со стороны граждан, экспертного сообщества, а также самих субъектов законотворческой и правоприменительной деятельности. Многократно к этому вопросу обращался и глава государства. Проблема имеет множество проявлений, главным из которых является несистемный характер законодательного регулирования общественных отношений и построения законодательства. Этот принципиальный недостаток проявляется в законодательстве Российской Федерации в целом, а также на каждом из его уровней (федеральном и региональном).

Исходные причины данной ситуации следует, прежде всего, искать в несистемном характере законотворческой деятельности, сложившемся, в свою очередь, под воздействием большого числа политических и организационных факторов.

За десять лет, прошедших с принятия новой Конституции Российской Федерации в декабре 1993, законотворчество характеризовалось высокой интенсивностью и направленностью на скорейшее формирование правовых основ современного устройства российского общества и государства. На всем протяжении данного периода цели и условия законотворчества определялись главным образом состоянием общей политической среды. С точки зрения динамики изменения данного фактора можно выделить два этапа.

Первый этап (1994 - 1999 годы) стал периодом глобальной трансформации фундаментальных устоев политического и социально-экономического уклада страны в отсутствие необходимого согласия внутри политической элиты по целям и способам преобразований. Практически единственным документом, определяющим принципы и основы новых общественных отношений, а также основные ориентиры реформ во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, была Конституция Российской Федерации. Избыточная свобода выбора возможных путей и способов так называемого

«демократического транзита», превалирование идеологических установок над четким определением стратегии и тактики, отсутствие согласованного взаимодействия ветвей и уровней государственной власти привели Россию к системному кризису.

Как неизбежное следствие, основной задачей второго этапа (2000 - 2003 годы) стала стабилизация ситуации, восстановление дееспособности государства, создание условий для последующего перехода к устойчивому развитию страны. Практически единственным возможным методом решения этой задачи было антикризисное управление, то есть устранение или нейтрализация локальных критических факторов, опять же не предполагающее четкого определения стратегического курса и планирования реформ.

В силу указанных обстоятельств в содержании законотворческой деятельности в течение всего рассматриваемого периода доминировала ситуативная составляющая, несистемный характер которой усугублялся многочисленными конфликтами ведомственных и корпоративных интересов, высокой активностью и неупорядоченностью усилий по их лоббированию. В этих условиях практически не уделялось (и не могло уделяться) должного внимания решению таких важнейших проблем государственно-правового строительства, как системность и стабильность законодательного регулирования, качество законодательства, эффективность законотворчества.

В настоящее время негативная направленность политического фактора существенно снижена. Достигнутая политическая стабилизация и консолидация властных элит создает определенные предпосылки для перехода к новому этапу в новейшей российской истории – системной модернизации общественных отношений и, в первую очередь, их правовой основы.

Однако сложившаяся ситуация обеспечивает лишь необходимые, но еще не достаточные условия для решения накопившихся проблем. Более того, она создает новые риски, связанные с ослаблением элементов состязательности, согласования многообразных общественных интересов и позиций при подготовке и принятии законодательных решений¹.

¹ Под законодательным решением понимается содержание изменений, одновременно вносимых в действующее законодательство, и их оформление в виде одного или совокупности взаимосвязанных законодательных актов

Следует также учитывать, что российская модель устройства власти допускает существенные вариации политического режима и тем самым не гарантирует постоянного отсутствия противоречий между основными субъектами государственной политики по принципиальным вопросам развития России. Коренные же причины неэффективности и несистемности законоотворчества до сих пор остаются нераскрытыми.

В частности, методы решения проблемы несоответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции России и федеральным законам, получившей громкий политический резонанс, носили по существу авральный характер. Основным результатом огромных усилий стало лишь устранение политической мотивации «законодательного сепаратизма» и последствий допущенных прежде ошибок, а также усиление механизмов последующего контроля. Вместе с тем, институциональные меры предупреждающего характера так и не были приняты.

Сохранение сложившейся организации законоотворчества неизбежно ведет к дальнейшему воспроизводству негативных последствий. Кроме того, актуальность и значимость данной проблемы имеют тенденцию к росту в силу объективного развития общественных отношений и, следовательно, усложнения как ситуаций, требующих законодательного регулирования, так и самого законодательства.

Эти обстоятельства требуют неотложных мер по созданию методологии системной организации законоотворчества, способной при сохранении демократических процедур обеспечить необходимый уровень его эффективности, в том числе, - устойчивости по отношению к изменениям политической конъюнктуры.

Известно, что системный подход дает возможность принципиального усложнения решаемых задач за счет:

- интеграции современных методов, предоставляемых различными научными дисциплинами для исследования многообразных аспектов практически любой сложной предметной области;
- принципиального повышения эффективности сложных видов человеческой деятельности, в том числе системности и других составляющих

Дополнительным подтверждением необходимости создания современной модели организации российского законотворчества может послужить принципиальное изменение подходов к решению подобных задач за рубежом. Так, в европейских странах вопросы совершенствования законодательства и законодательной деятельности на основе их системной оценки стали предметом активных исследований. Актуальность нового подхода к феномену законодательства² обусловлена глубинным и сложным характером процессов интеграции и реформирования современной Европы.

Его основные положения заключаются в следующем³.

- исследование проблем и методов оценки и совершенствования законодательства и законодательной деятельности вышло далеко за рамки правовых наук (юриспруденции), объединив в себе множество научных дисциплин, занимающихся различными аспектами законотворчества; комплексный, системный подход к законотворчеству потребовал введения нового термина «легиспруденция»;

- легиспруденция, как комплексная дисциплина, и соответственно «легист», как специалист в данной области, имеют своей задачей углубление теоретического понимания и совершенствование методологии и технологии законотворчества; вместе с тем, как любая дисциплина, занимающаяся «слабоформализуемой» предметной областью, легиспруденция объединяет элементы науки, искусства и мастерства;

- основными предметами легиспруденции являются и содержание законодательства, и его форма; соответственно, основными подразделениями этой дисциплины стали:

- законодательная методология (материальная легистика), имеющая своим предметом содержание законодательства и методические инструменты формирования этого содержания;

- техника законодательства (формальная легистика), предметом которой являются формальные аспекты законодательства, типизация нормативных правовых актов, структурирование законодательства и т.д.;

² См., например, Материалы международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» / Совет Европы, Государственная Дума, 16-17 октября 2002 г., г. Рязань. М., Изд. Государственной Думы, 2003

³ Л. Мадер. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов. Там же, с. 25-35.

- менеджмент законодательных проектов – организация и управление законодательным процессом;

- социология законодательства, изучающая политический процесс, предшествующий введению закона в действие, а также процесс применения и влияния законодательства;

- теория законодательства, исследующая роль и функции законодательства как инструмента социального управления и государственного контроля.

Таким образом, представители юридической науки стоят на пороге принципиального изменения представлений о природе и междисциплинарном характере предмета, относимого ими до сих пор к сфере своей исключительной научной компетенции⁴.

Вместе с тем, сложность проблем, возникших на современном этапе развития законотворчества, требует активного привлечения к их решению теоретических и практических результатов, накопленных в смежных дисциплинах, исследующих социальные системы и вопросы организации сложных видов человеческой деятельности. Краткое изложение методологических основ системной организации деятельности и построения систем управления приведены в приложениях 1 и 2.

1.2. Концептуальная схема законотворчества

Модель (укрупненная схема) законотворческой деятельности на федеральном уровне представлена на рис. 1. Она построена в соответствии со следующим основными положениями:

- назначение законотворческой деятельности: формирование, поддержание в актуальном состоянии, совершенствование и развитие общесистемного регулирующего воздействия на общественные отношения, распространяющегося на всю территорию Российской Федерации и

⁴ Главным образом это относится к методологии, организации и технологии законотворчества, а также к формированию содержательной стороны законодательного регулирования. Проблемы же системности права и законодательства в достаточной степени разработаны юридической наукой и продолжают быть в центре ее внимания. См, например:

Д.А. Керимов Методология права. М., 2003;

Тематические сборники Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, посвященные анализу состояния и концептуальным основам развития российского законодательства (1995, 1998 г.г.)

имеющего нормативно-правовую природу, доминирующую силу, постоянный характер;

- способ осуществления целевой деятельности: ***внесение изменений в действующее федеральное законодательство*** за счет принятия и официального опубликования федеральных конституционных законов, законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и федеральных законов; порядок осуществления деятельности определен положениями главы 5 и статьи 136 Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, регламентами палат Федерального Собрания и иными нормативными правовыми актами;

- субъекты законотворческой деятельности: 723 субъекта, наделенных правом законодательной инициативы частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

Строго говоря, предметом настоящего рассмотрения является законодательная деятельность, которую нельзя полностью отождествлять с законотворчеством в целом. Действительно, она не включает в себя ряд случаев, например, таких как принятие новой Конституции Конституционным Собранием или всенародным голосованием, принятие законов референдумом, принятие Государственной Думой постановлений об объявлении амнистии, издание Президентом Российской Федерации «законозаменяющих» указов⁵, признание в порядке конституционного судопроизводства законодательных актов или их отдельных положений утратившими юридическую силу и не подлежащими применению и некоторые другие особенные случаи законотворчества. Однако именно в указанных выше рамках осуществляется основная часть законотворчества и оказывается определяющее влияние на состояние федерального законодательства. Поэтому далее оба этих термина будут использоваться как синонимы.

Представленная схема дополняет приведенные выше определения

⁵ Условия и порядок принятия и прекращения действия таких указов установлены Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 г. №11-П: «Издание Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов, не противоречит Конституции Российской Федерации»

назначения, способа осуществления и субъектов законотворчества следующими принципиальными чертами системной организации данного вида деятельности.

Целевой (законодательный) процесс направлен на актуализацию и совершенствование действующего законодательства и включает в себя три основные стадии: разработка проектов законов и их внесение в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы; рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой, их одобрение Советом Федерации; подписание и обнародование законов Президентом Российской Федерации.

Реальное функционирование принятых законов, то есть собственно законодательное регулирование обеспечивается за счет дополнительной (не входящей непосредственно в законотворчество) деятельности по их введению в действие и реализации, в том числе применению, законодательства⁶.

Законодательный процесс имеет обратную связь (специальным образом организованный информационный канал), которая является одной из важнейших составляющих подсистемы обеспечения законотворчества. Она позволяет создать замкнутый контур законодательного регулирования за счет:

- обеспечения регулярного поступления систематизированной

⁶ В данном случае под **введением акта в действие** понимается не только определение законодателем даты начала действия акта и установление переходных положений, но и вся деятельность по подготовке механизмов и условий, необходимых для реализации акта в требуемом объеме.

Реализация законодательства – это такое поведение, действия и деятельность органов и должностных лиц публичной власти, а также физических и юридических лиц, в которых воплощаются в жизнь правовые предписания. Основными способами реализации законодательства являются применение, исполнение, использование, соблюдение правовых установлений.

Применение законодательства – это действия компетентных государственных органов, а также уполномоченных должностных лиц или органов общественных организаций, направленные на реализацию общеобязательных правовых установлений и обеспеченные соответствующими механизмами государственного принуждения. Основными субъектами правоприменения являются исполнительные органы государственной и местной власти, органы судебной власти и прокуратуры.

информации о конечных результатах законотворческой деятельности;

- инициирования процесса актуализации и совершенствования (своевременного и адекватного изменения) действующего законодательства в случаях возникновения новых потребностей в законодательном регулировании или выявления неудовлетворительных результатов законотворчества.

Управляющая подсистема осуществляет функции, необходимые для эффективного законотворчества и законодательного регулирования в целом. Их содержание заключается в следующем.

Целеполагание определяет смысл и направленность всей законотворческой деятельности. В рамках этой функции определяются общие принципы, цели и ограничения законодательного регулирования, соответствующие принципам и содержанию права, стратегическим целям развития общественных отношений и базовым ценностям общественного уклада, а также приоритеты и задачи законодательного обеспечения текущей государственной политики.

Остальные функции относятся к так называемому публичному менеджменту (организационному управлению). В менеджмент законотворческой деятельности входит: планирование и координация деятельности субъектов законотворчества; распределение ролей между ними и обеспечение необходимой мотивации; совершенствование организации всей законотворческой деятельности. Обратные связи управляющей подсистемы предоставляют ей всю необходимую информацию о результатах, а также о состоянии и организации законотворческой деятельности, создавая тем самым замкнутый контур управления.

1.3. Проблемы перехода к системной организации законотворчества

Помимо общих проблем, возникающих при организации любых сложных видов деятельности, обеспечение эффективного законотворчества связано с дополнительными трудностями как объективного, так и

субъективного характера. К объективным следует отнести следующие обстоятельства:

- законотворчество является прерогативой высших органов государственной власти, следовательно, оно может быть основано только на принципе самоорганизации (высшей, наиболее сложной формы организации);

- конституционный принцип разделения властей и демократическая процедура законотворчества определяют децентрализованный характер его (само)организации; дезинтегрирующее действие этого фактора усугубляется большим числом субъектов законотворчества, отсутствием иерархии в их отношениях;

- законотворчество имеет сложную природу, поскольку представляет собой одновременно политический процесс (политический фактор выражается, в частности, в объективной разнонаправленности интересов лиц, принимающих основные законодательные решения в палатах парламента) и профессиональную деятельность, которая, в свою очередь, сочетает черты управления сложными объектами и проектной деятельности;

- законотворчество в принципе может осуществляться лишь путем принятия отдельных законов, то есть по принципу «от частного к общему»; интенсивно «пульсирующее» состояние и большая размерность массива действующих норм дополнительно затрудняют формирование и актуализацию его целостного представления, практическое обеспечение его системности;

Все эти факторы крайне затрудняют организацию не только собственно законотворческой деятельности, но и других важных звеньев контура законодательного регулирования. Создание и поддержание в организации законотворчества необходимых системных свойств в условиях столь мощных возмущающих и даже прямо противодействующих факторов является крайне сложной задачей. Кроме того, объективные трудности могут многократно усиливаться множеством субъективных дезинтегрирующих факторов.

Так, субъекты законотворческой деятельности зачастую совершают достаточно типичные для сложных ситуаций ошибки, состоящие в необоснованном упрощении реальных проблем. Одной из таких ошибок является подмена конечных целей средствами их достижения. В результате чего действительная цель (предназначение) законотворчества, то есть формирование и поддержание целостного управляющего поля, направленного на системное регулирование общественных отношений, подменяется задачей принятия отдельных законов. Как следствие, за рамками внимания остаются базовые принципы организации и систем управления, и проектной деятельности. Эта концептуальная ошибка порождает множество ошибок частных, но имеющих, тем не менее, весьма негативные последствия.

Например, практически в зачаточном состоянии находятся такие принципиальные элементы любой системы управления, как постановка целей законотворчества и обратные связи, замыкающие контур законодательного регулирования. А в их отсутствие управление (регулирование) грозит превратиться в свою противоположность – дезорганизацию. И лишь в последнее время вопрос об организации систематического мониторинга состояния и действия законодательства получает актуальное звучание⁷.

Зачастую исключительно с формальных юридических позиций расставляются акценты в отношении значимости различных стадий законотворчества – главной считается стадия принятия закона. Характерно, что ряд представителей юридической науки находит даже теоретические обоснования для сужения предмета своих исследований до парламентской законодательной процедуры, а также юридико-технических и лингвистических аспектов качества закона. Но этим дело не ограничивается – ответственность за концептуальные ошибки в законодательных решениях

⁷ См., например: Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение / Всероссийская научно-практическая конференция, 23 июня 2003 года, М., Изд. Совета Федерации, 2003

предлагается снять и с субъектов законотворчества⁸. Этот важный вопрос будет рассмотрен ниже более подробно. Пока заметим лишь, что законодатель – это по определению субъект государственной политики, действующий от имени и по мандату народа, и за конечные результаты своей деятельности он должен нести политическую ответственность в полном объеме.

Кроме того, подобный подход оставляет без должного внимания организацию начальной стадии законотворчества. А именно здесь работают (или не работают) два важнейших фактора, определяющих качество и эффективность законодательного регулирования. Во-первых, здесь принимаются решения о необходимости и целесообразности запуска всего цикла регулирования, и соответственно иницируется (или не иницируется) процесс формирования регулирующего воздействия. Во-вторых, что не менее важно, качество проекта законодательного решения определяющим образом влияет на качество будущего закона и всего законодательства в целом. Из методологических и технологических соображений исправлять концептуальные ошибки на последующих стадиях не следует, да и практически малоэффективно.

Формированию неверных стереотипов в значительной мере способствует некритический перенос на российскую почву «лучших зарубежных образцов» организации законотворчества без должного анализа той политико-правовой среды, в которой данная модель может эффективно работать. Проиллюстрируем этот факт на примере института права законодательной инициативы.

Первое, на что следует обратить внимание, - ни в одной, даже самой демократически развитой стране (кроме, пожалуй, США, о чем будет сказано ниже) нет такого либерального отношения к количеству субъектов права и

⁸ См., например: Механизм законотворчества в Российской Федерации / В кн.: Российское законодательство: проблемы и перспективы, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., Изд. БЕК, 1995. С. 385.

неограниченности характера законодательной инициативы (табл.1)⁹. В результате необдуманной «демократизации» института права законодательной инициативы в Государственную Думу вносится более 4000 законопроектов за созыв, из которых она ежегодно принимает к своему рассмотрению в среднем около 850 законопроектов¹⁰.

Таблица 1

Состав субъектов права законодательной инициативы в Российской Федерации и ряде зарубежных стран				
Субъект права законодательной инициативы	Российская Федерация	Германия*	Франция**	Испания***
Глава государства	+	-	-	-
Правительство	+	+	+	+
Верхняя палата парламента в целом	+	+	-	-
Члены верхней палаты	+	-	+	+
Депутаты нижней палаты	+	+	+	+
Законодательные органы регионов	+	-	-	+
Высшие органы судебной власти	+	-	-	-

Примечания:

* В Германии в соответствии с Регламентом Бундестага законопроекты могут вносить только фракции и группы депутатов численностью не менее 5% состава палаты. Земельные парламенты могут инициировать внесение законопроектов в Бундестаг только через федеральное правительство.

** Во Франции законопроекты вправе инициировать только центральное правительство. Все остальные субъекты права законодательной инициативы могут вносить в парламент только т.н. законодательные предложения, имеющие по сравнению с законопроектами значительно более низкий статус.

*** В Испании действует такое же ограничение, как и во Франции. Кроме того, в соответствии с регламентами каждой из палат парламента правом законодательной инициативы обладают только: в Сенате – фракции и группы численностью не менее 25 сенаторов, в Конгрессе депутатов - фракции и группы численностью не менее 15 депутатов. Право законодательной инициативы парламента автономных сообществ Испании также является ограниченным – они могут вносить проекты общегосударственных законов только по предметам совместного ведения.

⁹ См. подробнее: Сравнительный опыт организации законодательная деятельность во Франции, Германии и Испании / Общ. ред.: Л.Я. Полуян, М., Государственная Дума, 2000

¹⁰ Здесь и далее статистические характеристики законодательной деятельности в Российской Федерации приводятся по данным Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы

Для сравнения, в Бундестаг Германии вносится в среднем 160 законопроектов за год¹¹. Несопоставимость условий для качественной проработки законопроектов в парламенте очевидна. Второе обстоятельство является еще более существенным. В странах с парламентской и смешанной (президентско-парламентской) формами правления, то есть практически во всей Европе, а также в таких странах, как Канада, Австралия, Индия и еще многих других, подавляющая доля законодательных инициатив приходится на правительство. Так, правительству принадлежит: в Германии - 60% (доля депутатов Бундестага - 34%, членов Бундесрата - 6%), во Франции, Финляндии и многих других странах - до 85% законодательных инициатив. В России же доля законодательных инициатив Правительства Российской Федерации из общего числа законопроектов, принятых к рассмотрению Государственной Думой второго созыва, составила лишь 20 %, а в период третьего созыва снизилась еще в два раза - до 10 %.

Очевидно, что правительство, которое в указанных зарубежных странах является ведущим субъектом формирования текущей государственной политики, имеет более четкие ориентиры, чем парламент, для системной работы над законодательством. Кроме того, у исполнительной власти, которая, в отличие от парламента, непосредственно встроена в контур государственного управления, больше шансов на выработку достаточно совершенной методологии концептуальной разработки регулирующих воздействий. Да и ресурсы для качественной юридико-технической подготовки текстов законопроектов, систематизации законодательства у исполнительной власти гораздо большие, чем у иных субъектов законотворчества. Это сказывается и на эффективности прохождения правительственных законопроектов через парламент. В

¹¹ Данные приведены: для РФ - за период 1996-2003 г.г.; для США - за период работы 102-го Конгресса (1991-1992г.г.), источник: Guiding a Bill Through the Legislative Process. CRS Report for Kongres/ April, 1994; для ФРГ - за один год, усредненно по периоду работы парламента Германии 1949-1994 г.г., источник: Бундесрат - федеративный конституционный орган. Изд-во Бундесрата, Бонн, 1995.

зарубежных странах инициативы правительства становятся законами практически без потерь (в России этот показатель составляет 50-85 %).

В странах с президентской формой правления, в которой принцип разделения властей реализован наиболее полно, картина на первый взгляд выглядит совершенно иначе. Так, в США правом законодательной инициативы обладают исключительно члены Конгресса (за исключением проекта закона о федеральном бюджете, вносимого администрацией). Ежегодно ими вносятся в палаты Конгресса¹² около 5000 законопроектов (биллей), из которых, правда, законами становятся лишь 5-6 %. Но в целях обеспечения условий для реальной независимости законодательной власти, по крайней мере, в информационном и интеллектуальном плане, парламенту США созданы уникальные возможности для качественной законопроектной работы. Помимо огромного штата помощников конгрессменов и многочисленного аппарата в каждой из палат, Конгресс располагает рядом мощных информационных и аналитических служб (Исследовательская служба, Библиотека конгресса, Бюджетное управление и др.), в которых заняты несколько тысяч высококвалифицированных специалистов. Достаточно сказать, что это дает возможность Конгрессу не только тщательной и всесторонней экспертизы проекта федерального бюджета, подготовленного исполнительной властью, но и иметь собственный альтернативный вариант главного финансового закона страны.

Что же касается низкого, на первый взгляд, уровня эффективности прохождения законодательных инициатив через Палату представителей и Сенат, то это не создает принципиальных проблем. Дело в том, что постоянные комитеты палат Конгресса не связаны никакими обязательными указаниями о вынесении законопроектов на рассмотрение своих палат, они вправе самостоятельно решать их судьбу, в том числе и не давать им дальнейшего хода. В то время, как в Российской Федерации право

¹² Законодательная процедура Конгресса допускает первоначальное внесение законопроектов как в Палату представителей, так и в Сенат, или - сразу в обе палаты Конгресса

законодательной инициативы, установленное Конституцией, означает, что Государственная Дума обязана рассматривать, хотя, разумеется, не обязана принимать все законопроекты, вносимые субъектами, то есть носителями, этого права¹³.

Таким образом, Государственная Дума вынуждена проводить через пленарное заседание вал законопроектов, в 5 и более раз превышающий объемы работы любого зарубежного парламента. Характерно, что при этом количество законов, вступающих в итоге в силу, одинаково практически во всех этих странах. А в связи с крайне низкой законотворческой активностью Правительства Российской Федерации палаты Федерального Собрания должны брать на себя основную тяжесть работы по обеспечению качества формируемого законодательства.

Принципиально важным является вопрос о перспективных тенденциях изменения сложившейся ситуации. Можно ли рассчитывать, что постепенно российское Правительство «подтянется» к уровню работы своих зарубежных коллег, что позволит исчерпывающим образом разрешить рассматриваемые проблемы? Даже предварительный анализ показывает, что такой подход был бы неверным по ряду причин.

Конституционная модель устройства системы российской власти не определяет ведущей роли Правительства Российской Федерации ни в отношении формирования государственной политики, ни в отношении реализации права законодательной инициативы. Не гарантирует она и постоянного совпадения политических позиций главы государства и парламентского большинства. В этих условиях каждый субъект законотворчества должен обладать точным и глубоким знанием ситуаций, требующих законодательного регулирования. Палаты же Федерального Собрания призваны играть роль конструктивных оппонентов Президента и Правительства Российской Федерации при любом составе депутатского

¹³ Комментарий к Конституции Российской Федерации. Общ. ред. Ю.В.Кудрявцева. М., Фонд «Правовая культура», 1996, стр.439.

корпуса Государственной Думы и членов Совета Федерации. А, следовательно, они должны иметь, как минимум, возможность всесторонней экспертизы концептуального и юридического качества вносимых на их рассмотрение законодательных решений. Что, в свою очередь, невозможно без собственного представления о стратегических целях и текущих задачах развития российского законодательства.

Зарубежный опыт также наглядно демонстрирует, что даже при сравнительно более благополучной ситуации, чем в России, объективное усложнение законотворческих задач заставляет активно искать новые, адекватные подходы к их решению.

2. Критериальные модели законотворчества

2.1. *Критериальные модели законотворчества и его результатов*

Критериальная модель является одной из составных частей общего описания системы, необходимых для решения задач ее проектирования, анализа и совершенствования. Пока эти модели не нашли должного места в практической организации законотворчества, но вопросы их построения и использования стали в последнее время актуальной темой научно-практических дискуссий в России и за рубежом¹⁴.

В силу относительной новизны и сложности предмета разброс мнений по данному поводу достаточно широк. Согласованные позиции пока отсутствуют даже в определениях базовых понятий, назначения, принципов построения и области применения системы критериев законодательства и законотворческой деятельности. Вместе с тем, используя наработки ряда дисциплин, формирующих методологические основы человеческой деятельности (теорий систем, организационного управления, проектирования сложных объектов, принятия решений и др.), можно сформировать базовые представления о построении критериальных моделей и их применении в законотворческой деятельности. Основы построения и использования критериальных моделей сложных систем изложены в Приложении 3. Они в полной мере могут быть применены к законотворческой деятельности и ее результатам: регулирующему воздействию, законодательству, отдельным законодательным решениям по его изменению, законам и нормам.

Так, например, логика причинно-следственных связей между критериями оценки законотворчества и его результатов выглядит следующим образом.

¹⁴ См., например: 1) Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение / Всероссийская научно-практическая конференция, 23 июня 2003 года, М., Изд. Совета Федерации, 2003; 2) Материалы международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия», 16-17 октября 2002 г., г. Рязань. М., Изд. Государственной Думы, 2003

Качество организации законотворческой деятельности в совокупности с внешними условиями ее осуществления определяют эффективность законотворчества в целом и качество его результатов, в частности.

В свою очередь, качество регулирующего воздействия и законодательства в совокупности с качеством организации законоприменительной деятельности и внешними условиями законодательного регулирования (реализации законодательства) определяют эффективность фактического законодательного регулирования (действия законодательства и законов).

В общий критерий эффективности законотворчества, в первом приближении, входят следующие частные критерии:

- качество регулирующего воздействия и законодательства, а также текущих законодательных решений и отдельных законов;
- полнота реализации законотворческих приоритетов государственной политики и иных потребностей в принятии законодательных решений;
- затраты сил, средств и других ресурсов субъектов законотворчества;
- степень соблюдения заданных условий осуществления законодательной деятельности (например, таких, как полнота реализация конституционного права законодательной инициативы, регламентных норм законодательной процедуры и т.п.).

Заметим, что при наличии строгих, не допускающих нарушений требований, ограничений и других условий осуществления законотворчества показатель степени их выполнения следует не включать в структуру критериев эффективности, а рассматривать отдельно, поскольку данный случай предполагает существенно иную квалификацию оцениваемой ситуации.

Модель качества регулирующего воздействия и законодательства включает в себя следующие основные критерии:

1. Качество содержания общего регулирующего воздействия на систему общественных отношений:

- полнота и избыточность (необходимость и достаточность);
- соответствие правовой идеологии, принципам и основами права;
- согласованность с действием иных социальных регуляторов;
- адекватность состоянию общественных отношений (в том числе правосознанию общества и общественным ожиданиям);
- соответствие законодательных основ и рамок государственной политики основополагающим принципам, стратегическим целям и базовым условиям устойчивого развития страны;
- соответствие целям и содержанию текущей государственной политики, потребностям в ее законодательном обеспечении;
- внутренняя согласованность — согласованность частных регулирующих воздействий по целям и содержательным способам регулирования;
- обеспеченность (в части, зависящей от законодателя) необходимыми для его реализации организационными механизмами и материальными ресурсами;
- стабильность (соответствие динамики изменения регулирующего воздействия динамике политико-правовых потребностей в его актуализации).

2. Юридическое качество законодательства:

- соответствие российской системе права;
- полнота и избыточность (необходимость и достаточность) массива законодательных актов;
- соответствие установленной системе законодательства, то есть принципам и основаниям классификации актов по видам, формам, юридической силе, отраслям законодательства;

- (внутренняя) согласованность законодательных актов по юридическим способам (режимам) регулирования и их непротиворечивость по содержанию норм;
- обеспеченность (в части, зависящей от законодателя) общего регулирующего воздействия необходимыми для его реализации правовыми механизмами;
- удобство использования в правоприменительной практике: доступность и обозримость массива актов, полнота и корректность взаимных ссылок, единство терминологии и т.п.;
- стабильность законодательства (соответствие динамики изменения его состояния динамике формально-юридических потребностей в его актуализации).

Все перечисленные критерии качества регулирующего воздействия и законодательства носят системный характер. Поэтому главным требованием к качеству текущих законодательных решений, актуализирующих состояние законодательства, является обеспечение и повышение этих системных свойств. Как будет показано далее, выполнение этого требования зависит от организации законотворчества в целом, а также всех его звеньев, подсистем и основных элементов.

2.2. Типовые ошибки в практическом использовании критериальных моделей

В научных обсуждениях и практике законотворчества широко используются понятия эффективности закона (законодательства)¹⁵. Эти термины не являются вполне корректными, поскольку норма, акт или законодательство в целом не могут действовать вне правоприменительной (точнее, правореализующей) деятельности, а также внешней среды этой деятельности. Следует говорить ***об эффективности законодательного***

¹⁵ См., например, В.Б. Исаков. Теоретические подходы к понятию эффективности закона / Материалы международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» 16-17 октября 2002 г., г. Рязань. М., Изд. Государственной Думы, 2003. С. 17-24.

регулирующего (действия, применения закона) в реальных, или, что допустимо в случае прогнозной оценки, гипотетических условиях.

Не является корректным и суждение об эффективности применения нормы или закона вне контекста конкретных целей и ожидаемых результатов их создания, определяемых либо субъектом законотворчества самостоятельно, либо положениями государственной политики, реализация которых обеспечивается данной нормой (законом, законодательством). Участники такого обсуждения должны иметь единое представление об этих целях, иначе возможно любое число суждений, причем каждое из них может оказаться правильным.

Так, например, обсуждение эффективности применения тех или иных мер наказания за уголовные преступления возможно лишь с учетом точного определения существа проблемной ситуации и целей ее разрешения, а также широкого круга обстоятельств - от международных обязательств России до вероятности судебных ошибок и условий содержания заключенных.

Уязвимым для критики является предложение «разделять эффективность закона и правовой политики, определяющей цели его принятия», если это делается для обоснования разграничения ответственности за конечные результаты действия закона между законодателем (законодательным органом) и субъектом государственной политики¹⁶. По российской Конституции закон устанавливает основы и рамки государственной политики и является основным средством ее реализации. Поэтому, независимо от того, кто является субъектом постановки целей принятия закона, вся полнота политической ответственности за конечный результат ложится на законодателя, который свободен в своем волеизъявлении при принятии (или отклонении) законодательного решения¹⁷.

¹⁶ См. там же.

¹⁷ Речь в данном случае идет об ответственности за все свойства действующего законодательства, за исключением полноты регулирования. Как мы увидим позже (см. подраздел 3.3), обеспечение этой важнейшей составляющей качества регулирующего воздействия сегодня не входит ни в индивидуальные, ни в совместные обязанности субъектов законотворчества.

В этом и состоит политическая сущность законотворчества. Что, впрочем, не лишает законодателя права на экспертизу качества государственной политики, включая ее цели и содержание. Более того, подобная оценка с его стороны является обязательной.

То же самое относится и к предложению о разделении понятий эффективности (принятия) закона и эффективности законотворческой деятельности, опирающемуся на следующее обоснование: «Парадоксальная ситуация возникает, когда законодательная деятельность эффективна, поскольку эффективен политический шум вокруг вопроса, а закон в результате появился никчемный, и последствия его никчемны. Это говорит о том, что эффективность самой нормы нельзя путать с эффективностью законодательного процесса – там свои критерии и своя оценка». Как было показано выше, качество конечных результатов законотворчества (в том числе, качество отдельных законов и законодательства в целом) входит неотъемлемой частью в общий критерий эффективности этой деятельности. Из этого следует, что ничтожность конечного результата деятельности однозначно влечет за собой ничтожную оценку эффективности всей деятельности. И нет никакой необходимости дополнительно усложнять данный вопрос.

Не вполне точным является и использование в качестве альтернативных и одноуровневых таких критериев оценки применения законодательства (закона), как действенность, эффективность, целесообразность¹⁸ и т.п.

Действительно, эффективность деятельности государства по законодательному регулированию (включая разработку и принятие законов, а также их применение) общественных отношений является общим критерием оценки этой деятельности. В то время как действенность (работоспособность) законодательства, а также отдельного закона или нормы является одним из необходимых условий и, соответственно, частных

¹⁸ Л. Мадер. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов. Там же, С. 25-35.

критериев этой эффективности. Что же касается целесообразности <принятия, применения> той или иной нормы или закона, то этот термин означает лишь приемлемое для конкретного наблюдателя (субъекта оценки) соотношение между результатами регулирования и затратами на их достижение, то есть между различными составляющими той же самой эффективности.

Подобные суждения, реализованные на практике, могут приводить к весьма нежелательным результатам. Например, бюджетным законодательством Российской Федерации установлено и, более того, возведено в принцип следующее нормативное определение понятия эффективности использования бюджетных средств: «Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств»¹⁹.

При этом законом предусмотрена не только обязательность соблюдения указанного принципа, но и ответственность распорядителей бюджетных средств за его невыполнение²⁰.

Достаточно сказать, что на практике ни результаты, ни даже суммы бюджетных средств, доводимых до конкретного получателя, как правило, законом жестко не заданы. В этих условиях может существовать практически любое число не менее, а зачастую и более «эффективных» по сравнению с указанной нормой способов использования реально выделенных средств. Нетрудно представить себе возможные негативные последствия от привлечения конкретных лиц к ответственности за нарушение подобных ошибочных норм.

¹⁹ Статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации

²⁰ Статьи 160, 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Подобные ошибки свидетельствуют о слабой разработанности теоретических основ и методического инструментария построения и оценки критериальных моделей применительно к потребностям законотворчества. Без активизации исследований в данном направлении трудно говорить о создании институциональных предпосылок для решения проблемы эффективности законотворческой деятельности и качества законодательства.

3. Системные проблемы организации законодательного регулирования

3.1. Ключевые звенья контура законодательного регулирования

Общие подходы к построению систем управления (см. Приложение 2) справедливы и для организации системы законодательного регулирования. Основными функциональными звеньями, образующими ее замкнутый контур, являются:

- определение целей изменения (актуализации и совершенствования) законодательства;
- инициирование процесса подготовки и принятия законодательных решений;
- разработка проектов законодательных решений, принятие и введение в действие законов;
- реализация, в том числе применение, отдельных законов и законодательства в целом;
- контроль состояния общественных отношений (объекта регулирования) и эффективности регулирующего воздействия (действия законодательства).

Контролю также подлежат качество законодательных решений и действующего законодательства, а также деятельность органов государственной власти по его применению.

В настоящее время контур законодательного регулирования создан в практически полном объеме лишь для единственного федерального закона – о федеральном бюджете.

В данном случае предусмотрены все необходимые звенья системы регулирования. Так, принципы бюджетного регулирования, а также основы бюджетного устройства и процесса установлены Бюджетным кодексом; инструментами выражения текущей бюджетно-финансовой политики являются бюджетные послания Президента Российской Федерации,

концептуальные и программные документы Правительства и Центрального банка; федеральное Правительство наделено Конституцией Российской Федерации обязанностью по представлению Государственной Думе проекта данного закона; наконец, Счетная палата Российской Федерации наделена широкими полномочиями по внешнему бюджетному контролю.

Следует отметить, что полномочия этого органа предусматривают все необходимые виды контроля: предварительный (при подготовке проекта бюджета), текущий (во время исполнения бюджета) и последующий (по завершении финансового года). Немаловажно, что, кроме цикла бюджетного парламентского контроля, замкнутого на законодателя, предусмотрена также схема контроля законности исполнения бюджета, замкнутая на правоохранительные органы.

Однако работа по созданию полноценной системы бюджетного регулирования, максимальному использованию потенциала Счетной палаты Российской Федерации далека от завершения. Отметим лишь наиболее существенные моменты.

1. Не выдерживается надлежащее соотношение между правовыми основами бюджетного права, общей бюджетно-финансовой стратегией и текущей бюджетной политикой. Еще более сложной проблемой является разрыв между собственно бюджетной политикой и содержательными целями и задачами общей политики государства. В условиях жесткого ограничения бюджетных ресурсов закон о бюджете, по сути, становится главным системообразующим фактором государственной политики, когда распределение бюджетных средств поднимается с уровня обеспечения политики на уровень определения ее целей.

В итоге в жертву текущей ситуации приносятся положения базовых законов (в том числе Бюджетного, Налогового, Трудового кодексов и т.п.), а также программных документов Правительства (например, таких, как

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года²¹).

2. Контроль исполнения закона о бюджете в основном заключается в контроле (аудите) законности. Вместе с тем, мировой и отечественный опыт показывают необходимость и направления дальнейшего совершенствования финансового контроля. Так, в основном программном документе ИНТОСАИ - Лимской декларации руководящих принципов контроля (часть 1 статьи 12) – содержится положение о целесообразности постепенного переноса акцентов с аудита законности на аудит эффективности использования государственных средств.

Российское Правительство активно работает в этом направлении и ставит перед собой задачу перехода от управления финансовыми ресурсами к управлению результатами деятельности исполнительной власти.

Основные положения нового подхода, основанные на методе программно-целевого планирования, должны быть представлены в разрабатываемой Министерством финансов РФ Концепции реформирования бюджетного процесса. Его прототипом является действующий порядок формирования федеральных целевых программ, образующих так называемую программную часть бюджета. В соответствии с бюджетным законодательством каждая из них должна иметь детальное описание целей и ожидаемых социально-экономических результатов реализации программы, а также развернутое технико-экономическое обоснование ее необходимости и целесообразности финансирования за счет бюджетных средств. Однако на сегодня программная часть федерального бюджета охватывает всего 6-10 % общего объема расходов, кроме того, отсутствуют критериальные модели и методики оценки эффективности использования бюджетных средств.

Главная же проблема, изложенная в предыдущем пункте и заключающаяся в неупорядоченности постановки целей общей государственной политики и соблюдения их приоритета по отношению к

²¹ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 г. N 584

текущим бюджетным проектировкам, выходит за рамки компетенции Правительства и вряд ли может быть решена в рамках данной работы (см. подробнее подраздел 3.3).

3. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» наделил этот орган парламентского финансового контроля широкими экспертно-аналитическими полномочиями, выходящими за рамки собственно бюджетного контроля. Такими, например, как: определение эффективности и целесообразности использования федеральной собственности; представление заключений по проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного законодательства; проведение экспертизы проектов международных договоров Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и внебюджетных фондов.

Однако эти полномочия пока освоены далеко не в полном объеме, в значительной мере по причине их недостаточной востребованности палатами Федерального Собрания. Причем данная ситуация носит парадоксальный характер. С одной стороны, общей проблемой абсолютного большинства субъектов права законодательной инициативы является сложность получения финансовых заключений Правительства на свои законопроекты, без которых Государственная Дума не вправе принимать их к рассмотрению. С другой стороны, Правительство обоснованно ссылается на слабость или отсутствие финансово-экономического обоснования законопроектов. И в это время экспертные возможности Счетной палаты, позволяющие снять проблему, остаются незадействованными.

Решение перечисленных задач позволило бы создать на базе финансового контроля мощный экспертно-аналитический потенциал, обеспечивающий не только повышение эффективности использования финансовых и материальных ресурсов государства, но и определение оптимального места и роли самого государства в социально-экономическом устройстве современного общества.

Тем не менее, выстроенная организация бюджетного цикла может рассматриваться в качестве определенного образца для создания полномасштабной системы законодательного регулирования, предусматривающей наличие всех необходимых звеньев, их согласованное функционирование и выполнение в полном объеме требуемых функций. Но при распространении опыта системной организации бюджетного регулирования на другие сферы законотворчества следует учитывать существенные правовые, организационные и ресурсные проблемы и ограничения. Рассмотрим некоторые из них.

3.2. Инициализация процесса изменения законодательства

Создание механизма, адекватно реагирующего на все возникающие потребности в актуализации и совершенствовании законодательства, является ключевым вопросом построения всей системы законодательного регулирования. Во-первых, если эти потребности будут оставаться без должного внимания со стороны субъектов права законодательной инициативы, то теряет смысл создание сложной системы контроля (мониторинга) состояния и действия законодательства. Во-вторых, пока не будет обеспечено необходимое качество разработки законодательных инициатив, усилия по совершенствованию собственно законодательной деятельности в палатах парламента останутся неэффективными.

Механизм инициализации (генератор) процесса законодательного регулирования должен быть в равной степени чувствительным к основным факторам развития законодательства - правовому и политическому.

Правовой фактор имеет две иерархически связанных составляющих. Во-первых, законодательство должно обеспечивать нормативное выражение и закрепление российского права. Во-вторых, юридическое качество законодательства должно соответствовать определенным требованиям. Таким образом, рассматриваемый механизм должен инициировать соответствующие процессы и содержательно-правовой актуализации, и

совершенствования юридического качества законодательства. Например, в первом случае речь может идти о законодательной инициативе, направленной на: совершенствование механизмов, гарантирующих соблюдение конституционных прав граждан; принятие отсутствующего закона, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом или другим базовым законом; изменение акта, нормы которого утратили силу по решению Конституционного Суда Российской Федерации, и т.п. Во втором случае речь может идти об отмене устаревшего акта или нормы, кодификации актов, устранении противоречий в содержании норм, терминологии и т.п.

Политический фактор действует также на двух уровнях. На верхнем (стратегическом) уровне должны устанавливаться законодательные основы и рамки государственной политики. Именно такой подход предусмотрен положением Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 80): «Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами». На нижнем уровне действует фактор среднесрочной и текущей политики, требующей законодательного обеспечения для своей реализации.

Очевидно, что подсистемы целеполагания и обратной связи должны своевременно предоставлять на вход генератора исчерпывающую информацию о необходимой (желаемой) и фактически сложившейся ситуациях в области действия каждого из перечисленных факторов. В свою очередь, функцией генератора является сопоставление этих ситуаций, выявление реальных потребностей в актуализации и совершенствовании законодательства, их полное и четкое описание, а также обеспечение своевременного и адекватного реагирования субъектов права законодательной инициативы на эти сигналы.

Однако существующее состояние этого звена не соответствует предъявляемым к нему требованиям - оно подвержено систематическим

сбоям, а в ряде случаев и устойчивым отказам, приводящим порой к неадекватности поведения всей системы регулирования. Конституция Российской Федерации придала институту права законодательной инициативы поистине рекордную размерность и крайнюю степень децентрализации. Каждый из 723 субъектов, наделенных этим правом, практически самостоятелен в определении потребностей общества в принятии законов, целесообразности реагирования на них и целей своих инициатив. Лишь в отдельных случаях (например, ратификации международных договоров, утверждения федерального бюджета) Конституцией и действующим законодательством прямо предусмотрен обязательный характер осуществления этого права.

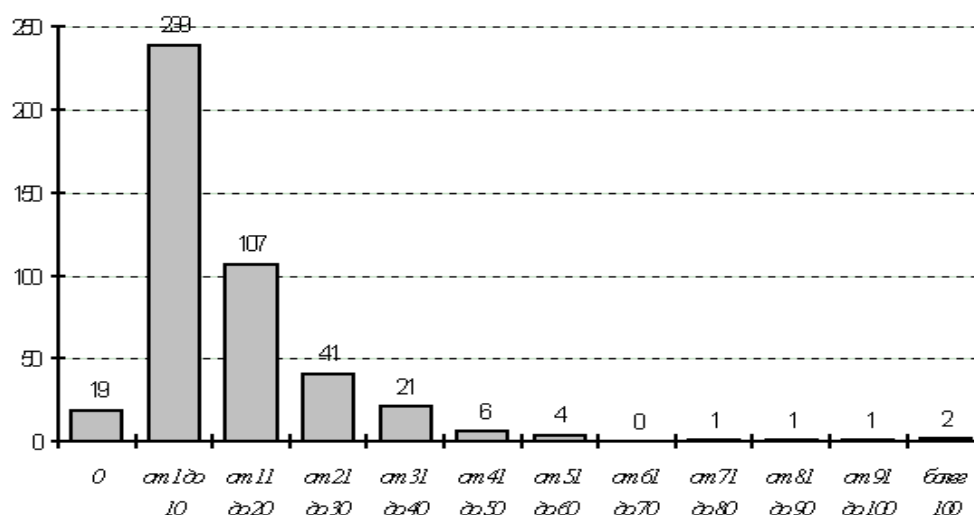
При этом большая часть этой децентрализованной системы доведена до степени полной автономизации – почти две трети всего состава субъектов права законодательной инициативы составляют депутаты Государственной Думы, чья индивидуальная мотивация к реализации этого права имеет практически неограниченную свободу проявления. Не удивительно, что ими последовательно блокировались попытки ввести свободу парламентского законотворчества в рамки, обеспечивающие приемлемые объемы и качество законопроектной работы. Так, многие годы в Государственной Думе лежат без движения законопроекты, регламентирующие порядок принятия федеральных конституционных и федеральных законов, лоббистскую деятельность, значительная часть норм законодательной процедуры палаты сопровождается оговорками «как правило», «если палата не примет иного решения» и т.п. формулами, превращающими регламентирующие предписания в декларации.

И депутатский корпус активно воспользовался этой свободой. Так, в период работы Государственной Думы второго созыва в среднем на одного депутата пришлось 3-4 внесенных законопроектов (рис.2)²². При этом более

²² См.: Аналитический вестник Государственной Думы «Статистические характеристики законодательной деятельности (1996-1999 г.г.)», 2000

70 депутатов внесли по 20 и более законодательных инициатив, а наиболее активные депутаты имели на своем счету свыше 70 и даже 100 внесенных законопроектов.

Рис. 2. Активность реализации права законодательной инициативы депутатами Государственной Думы



Активность же депутатского корпуса Государственной Думы третьего созыва стала еще выше.

Оправдывающее обстоятельство существующего состояния института права законодательной инициативы — обеспечение полноты и своевременности реакции на общественные потребности не выдерживает проверки жизнью.

Об избыточности вала инициатив уже было сказано достаточно много. Дополнительным подтверждением данной проблемы является то, что каждый новый созыв Государственной Думы начинает свою работу с признания «неактуальными» многих сотен незавершенных законопроектов.

Другие проявления носят еще более серьезный характер. Так, система устойчиво не реагирует на очевидные сигналы о необходимости разработки проектов законов, причем независимо от их происхождения, будь то законотворческие приоритеты главы государства, отсылки к отсутствующим

законам в кодексах и других базовых актах, или лежащие на поверхности итоги правоприменительной практики.

Например, в период 1996-1999 г.г. из всего перечня законопроектов, объявленных приоритетными Президентом Российской Федерации²³, не было реализовано 65 %, в том числе 37 % - по причине не внесения их в Государственную Думу и 28 % - по причине непринятия Государственной Думой (см. таблицу 2).

Таблица 2

**Реализация законотворческих приоритетов
государственной политики (1996-1999 г.г.)**

Тематика	Сроки реализации			
	до 1 года	в течение 1-2 лет	в период II-го созыва Думы	не реализовано
Внутренняя политика в целом	19 %	7 %	9 %	65 %
Государственно-правовое строительство, оборона и безопасность	14 %	7 %	7 %	72 %
Экономическая, социальная и бюджетно-финансовая политика	28 %	6 %	12 %	53 %

А ведь перечень этих приоритетов составлял менее 5 % от общего числа законопроектов, рассмотренных и принятых Государственной Думой в рассматриваемый период. Причем ситуация оказалась особенно неблагоприятной в сферах государственно-правового строительства, обороны и безопасности, совокупность которых можно рассматривать как зону преимущественной ответственности самого главы государства²⁴.

²³ Источники: послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации от 23 февраля 1996 года, 6 марта 1997 года, 17 февраля 1998 года, 30 марта 1999 года; Указ Президента Российской Федерации от 3.04.1997 г. № 278 (в ред. Указа Президента РФ от 19.09.1997 г. № 1045) «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране»

²⁴ Перечень сфер соответствует установленной регламентными документами Государственной Думы тематической классификации законопроектной работы. Что касается предложенной в тексте интерпретации зон ответственности Президента и Правительство РФ, то она является точкой зрения автора и носит дискуссионный характер.

И лишь немногим лучше обстояли дела в сферах экономической, социальной и бюджетно-финансовой политики, относящихся к зоне ответственности федерального Правительства. Надо сказать, что ситуация в сфере ответственности главы государства заметно изменилась в лучшую сторону в период 2000-2003 г.г., но повлиявшие на нее факторы носили ситуативный политико-психологический характер. Институциональные же гарантии неповторения ситуации пока не созданы.

Другой пример: в период массового приведения регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (2000-2002 г.г.) были выявлены многочисленные недостатки федерального законодательства.

Результаты огромной работы, проведенной усилиями органов прокуратуры, юстиции, представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, региональных законодателей были в значительной части обобщены и систематизированы. Однако необходимого продолжения, выраженного в конкретных законодательных инициативах, не последовало.

Наконец, еще одна, наиболее показательная ситуация. Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях о признании неконституционным закона или его части регулярно предписывает Федеральному Собранию внести изменения в законодательные акты или принять федеральный закон, а иногда и федеральный конституционный закон. Такие решения опираются на норму статьи 80 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации²⁵, согласно которой Правительство Российской Федерации не позднее трех месяцев после опубликования судебного решения вносит в Государственную Думу соответствующий законопроект (законопроекты), а Государственная Дума рассматривает его (их) во внеочередном порядке.

²⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 08.02.2001 № 1-ФКЗ, от 15.12.2001 № 4-ФКЗ)

Но обязательные (!) для исполнения предписания зачастую так и остаются невыполненными. Например, не выполнены подобные решения Конституционного Суда даже после того, как он дважды признал несоответствие Конституции ряда норм одних и тех же статей Гражданского процессуального кодекса²⁶.

Да и обращение к Федеральному Собранию, по сути, оказывается декларативным, поскольку последнее не является субъектом права законодательной инициативы и может принять закон, только если его проект внесен в установленном порядке в Государственную Думу. Более того, Федеральное Собрание не является и тем субъектом, который может обратиться к Суду за разъяснением смысла данного решения.

Таким образом, проблема избирательного характера реакции субъектов права законодательной инициативы (вплоть до полного ее отсутствия) на потребности в изменении законодательства требует незамедлительного решения. Иначе все иные меры по обеспечению системности, в том числе полноты, российского законодательства теряют всякий смысл. В этой связи обращает на себя явная несимметричность подхода федерального законодателя к собственной ответственности и ответственности законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Возвращаясь к активному состоянию субъектов законодательной инициативы, рассмотрим соотношение их активности и его влияние на действующее законодательство (таблица 3²⁷). К представленной информации можно добавить, что среди принятых законов примерно одна треть относится к тематике государственно-правового строительства, обороны и безопасности, общих вопросов международных отношений и две трети приходится на вопросы экономической, социальной и бюджетно-финансовой политики.

²⁶ Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П, от 27.01.2004 г. N 1-П

²⁷ Данные приведены без учета законодательных инициатив высших судов РФ.

Таблица 3

Распределение общего числа законодательных инициатив и законов, вступивших в силу, по субъектам права законодательной инициативы (периоды 1996-1999/2000-2003 г.г.)

Субъекты права законодат. инициативы	Президент РФ	Совет Федерации и его члены	Депутаты Гос. Думы	Правительство РФ	Законодат. органы субъектов РФ
Доля в общем числе инициатив	5,0/3,0 %	9,0/7,0 %	49/50 %	20/7,8 %	16/31 %
% инициатив, ставших законами	61/100 %	5,0/6,4 %	18/10 %	50/85 %	4,0/3,4 %
Доля в общем числе принятых законов	14/18 %	1,8/2,8 %	36/30 %	40/41 %	2,8/6,4 %

Можно видеть, что по инициативе Президента России и Правительства Российской Федерации формируется соответственно около 50 % и 60 % итоговых массивов законов, действующих в зоне ответственности каждого из этих субъектов законотворчества. Остальную часть заполняют в основном депутаты Государственной Думы и совсем в незначительной степени – региональные органы законодательной (представительной) власти, Совет Федерации и члены Совета Федерации. Обращает на себя внимание явный дисбаланс не в пользу представительства региональных интересов. Но главное, что столь высокая степень влияния неконсолидированных субъектов законотворчества не может не сказываться негативно на системных свойствах содержания и построения законодательства.

Вместе с тем, в рамках российской модели устройства власти было бы принципиально неверным решать эту проблему за счет механического перераспределения активности проявления законодательной инициативы в пользу главы государства и Правительства в ущерб законодательным органам. Следовательно, необходимо добиться более конструктивной роли в формировании федерального законодательства всех 718 субъектов права

законодательной инициативы, представляющих законодательную власть. Для чего нужны определенные усилия по консолидации их позиций и ресурсов.

Следует отметить, что ожидания положительных результатов от подобных усилий имеют под собой реальные основания. Так, даже в отсутствие регламентации лоббистской деятельности депутатский корпус Государственной Думы проявил реальную способность к консолидации своих позиций. Об этом свидетельствуют результаты голосований по законодательным вопросам на пленарных заседаниях палаты. Динамика показателя внутригрупповой сплоченности депутатских объединений в периоды 1996-1999, 2000-2001, 2002-2003 годов представлена в таблицах 4 и 5²⁸.

Таблица 4

**Характеристики внутригрупповой сплоченности
депутатских объединений в период 1996-1999 г.г.**

Период	КПРФ	НДР	Ябл.	ЛДПР	НВ	АДГ	РР
1996-1999 г.г.	86,5	73,2	78,5	85,0	72,6	76,4	68,1

Примечание.

В Государственной Думе второго созыва функционировало 7 депутатских объединений, в том числе 4 фракции: КПРФ, Наш дом – Россия (НДР), Яблоко и ЛДПР, а также три депутатских группы: "Народовластие" (НВ), Аграрная депутатская группа (АДГ) и "Российские регионы" (РР). Не состояли в депутатских объединениях около 70 депутатов.

Таблица 5

**Характеристики внутригрупповой сплоченности
депутатских объединений в периоды 2000-2001 и 2002-2003 г.г.**

Период	КПРФ	Едн.	ОВР	СПС	Ябл.	ЛДПР	НД	АПДГ	РР
2000-2001 г.г.	80,2	91,1	86,9	79,7	83,6	90,9	79,5	77,3	75,6
2002-2003 г.г.	86,2	94,9	95,7	87,4	89,0	97,1	86,2	81,6	82,8

Примечание.

В Государственной Думе третьего созыва функционировало 9 депутатских объединений, в том числе 6 фракций: КПРФ, Единство (Едн), Отечество – Вся Россия (ОВР), Союз правых сил (СПС), Яблоко и ЛДПР, а также 3 депутатских группы: "Народный депутат" (НД), Аграрно-промышленная депутатская группа (АПДГ) и "Регионы России" (РР). Не состояли в депутатских объединениях – от 12 до 21 депутата.

²⁸ Под внутригрупповой сплоченностью в данном случае понимается вероятность (в %) совпадающего голосования депутатов, входящих в одно депутатское объединение. Источник: Ю.К. Малов. Анализ голосований / Ежемесячный Информационно-аналитический бюллетень Государственной Думы, выпуски 1996-2003 г.г.

Из представленных данных видна устойчивая тенденция укрепления внутригрупповой сплоченности всех депутатских объединений (на общем положительном фоне негативная динамика проявилась только у фракции КПРФ: если в Думе второго созыва коммунисты и аграрии лидировали по уровню фракционной дисциплины, то к концу работы Думы третьего созыва они заняли место аутсайдеров). Характерно, что положительная тенденция оказалась присущей не только фракциям, но и депутатским группам, доказавшим тем самым свою эффективность в качестве механизмов консолидации депутатов, избранных по мажоритарной системе. Обращает также на себя внимание и резкое снижение количества депутатов, не состоящих в депутатских объединениях.

Отчетливо проявилась также способность депутатского корпуса к укреплению межфракционной солидарности²⁹, образованию формальных блоков и неформальных коалиций. Динамика изменения конфигурации политических сил, определяемой по указанному показателю, в период работы Государственной Думы третьего созыва показана в таблицах 6 и 7.

Таблица 6

Конфигурация политических сил в Государственной Думе (период 2000-2001 г.г.)

Коалиции, иные политические силы	<i>Коалиция КПРФ + АПДГ</i>	<i>Коалиция ОВР+НД+РР</i>	<i>Яблоко</i>	<i>СПС</i>	<i>Единство</i>
<i>Коалиция КПРФ + АПДГ</i>	91	60	55	50	46
<i>Коалиция ОВР+НД+РР</i>	60	84	70	65	64
<i>Яблоко</i>	55	55	*	66	51
<i>СПС</i>	50	65	66	*	50
<i>ЛДПР</i>	40	62	51	59	45

Примечание.

На главной диагонали таблицы приведены показатели межфракционной солидарности внутри блоков (коалиций).

²⁹ Под межфракционной солидарностью понимается вероятность (в %) совпадающего голосования различных депутатских объединений. Источник первичных данных см. в предыдущей сноске.

Таблица 7

Конфигурация политических сил в Государственной Думе к осени 2002 года

Коалиции, блоки, иные политические силы	Коалиция КПРФ + АПДГ	Яблоко	Блок Единство + ОВР + НД+РР	ЛДПР	СПС
Коалиция КПРФ + АПДГ	92,0	57,5	56,8	53,1	50,4
Яблоко	---	*	69,6	63,5	63,7
Блок Единство + ОВР + НД+РР	---	---	90,0	82,9	70,9
ЛДПР	---	---	---	*	67,6
СПС	---	---	---	---	*

Представленные данные показывают отчетливую тенденцию к более жесткому структурированию парламентского политического пространства и уменьшению числа политических игроков с несовпадающими интересами, в том числе за счет усиления степени формализации коалиций и одновременного усиления внутрикоалиционных связей.

Эти положительные тенденции следует максимально использовать для консолидации действий на предпарламентской стадии законотворчества субъектов права законодательной инициативы, представляющих законодательную власть. Но пока предпринимаемые действия в этом направлении не дали необходимых результатов.

Для улучшения взаимодействия федеральных органов государственной власти была создана и действовала в периоды работы Государственной Думы 1-го и 2-го созывов Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности³⁰. Однако эта Комиссия не была наделена реальными полномочиями, не имела необходимого правового и аналитического обеспечения, а самое главное – она работала с массивом законопроектов, уже подготовленных к внесению или даже внесенных в Государственную Думу. В итоге деятельность Комиссии оказалась малоэффективной, и она постепенно прекратила свою работу.

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 15.01.1998 г. № 24

Для координации законопроектной работы представителей регионов в мае 2002 года при поддержке Президента России был учрежден Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей). Этот орган имеет значительный потенциал для решения рассматриваемой проблемы, однако нужны стимулирующие условия для скорейшего развертывания данного направления его работы.

Таким образом, сложившееся состояние механизма инициализации процесса законодательного регулирования очевидным образом ставит на повестку дня три основные проблемы:

- многократная избыточность общего потока законодательных инициатив;
- отсутствие реакции на значительную часть насущных потребностей в актуализации и совершенствовании законодательного регулирования;
- необходимость консолидации автономных субъектов права законодательной инициативы, представляющих законодательную ветвь власти, включая ее региональный уровень.

Широко распространено мнение о возможности исправления ситуации за счет координации всей законоподготовительной работы с помощью государственной программы или даже закона. Но такой «жесткий» подход не имеет под собой достаточных правовых и управленческих оснований. Поэтому для решения перечисленных проблем представляются более целесообразными следующие меры.

1. «Мягкая» координация деятельности субъектов права законодательной инициативы за счет:

- упорядочения целеполагания, в первую очередь, в области формирования законотворческих приоритетов государственной политики;
- интеграции результатов деятельности многочисленных субъектов, осуществляющих контроль и оценку состояния законодательства,

³¹ и создания банка таких предложений (такой банк может быть территориально распределенным, но должен строиться на единых стандартах представления информации и обеспечения доступа к ней).

2. Консолидация децентрализованных субъектов права законодательной инициативы (депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации за счет распространения практики подготовки совместных законодательных инициатив. В первом случае речь идет о законодательных инициативах депутатов, поддержанных депутатским объединением в Государственной Думе. Во втором случае – о совместной инициативе нескольких регионов, поддержанной решением Совета законодателей или его президиума.

3. Создание стимулирующих условий для своевременной и полной реакции субъектов права законодательной инициативы на возникающие потребности в изменении законодательства за счет:

- законодательного введения конкретных обязанностей таких субъектов по исполнению судебных решений, влекущих необходимость изменения законодательства, установления (а, возможно, и усиления) соответствующей юридической ответственности и укрепления механизмов применения подобных санкций;
- придания консолидированным законодательным инициативам статуса приоритетных (подлежащих первоочередному рассмотрению) в Государственной Думе по аналогии с законопроектами главы государства и Правительства;
- создания условий для повышения политической ответственности субъектов права законодательной инициативы.

³¹ Законодательное предложение должно включать в себя формулировки предмета и целей законодательного регулирования, обоснование необходимости принятия законодательного решения

Для этого в процедуре ведения упомянутого банка законодательных предложений следует предусмотреть учет предложений, реализованных тем или иными субъектами в виде конкретной законодательной инициативы. Соответствующая информация должна стать публичным достоянием. Во-вторых, такой же открытой для общественности следует сделать информацию о зонах ответственности субъектов законотворчества.

В соответствии с конституционными полномочиями федеральных и региональных органов государственной власти зоны такой ответственности могут быть разграничены следующим образом.

Глава государства является ведущим субъектом законодательной инициативы в сферах государственно-правового строительства, обороны и безопасности, общих вопросов международных отношений.

Правительство Российской Федерации является ведущим субъектом законодательной инициативы в сферах экономической, социальной и бюджетно-финансовой политики.

Государственная Дума (и ее депутатский корпус) разделяет (в соответствии с принципом субсидиарности) ответственность Президента России за законодательное обеспечение проводимого в стране курса социально-экономической и финансово-кредитной политики.

Совет Федерации аналогичным образом разделяет ответственность с главой государства за правовое обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, режима конституционной и общей законности и правопорядка, стабильности федеративных и межнациональных отношений, а также политико-территориального устройства Российской Федерации.

Региональные органы законодательной власти, а также Совет Федерации и Совет законодателей, способствующие консолидации их законотворческой деятельности, должны быть, прежде всего, заинтересованы в формировании федерального законодательства в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Реализуемость перечисленных мер в значительной степени определяется организацией работы блоков целеполагания и контроля (мониторинга) результатов законотворческой деятельности. Рассмотрим состояние дел в этих областях.

3.3. Целеполагание в системе законодательного регулирования

В рамках целеполагания должны определяться ориентиры и задачи развития страны, реализующие перспективное представление об облике политико-правового и социально-экономического устройства общества и государства. В соответствии со структурой основных (правовых и политических) факторов развития законодательства все множество целевых установок можно разделить на две соответствующие группы. Цели, входящие в каждую из этих групп, образуют в свою очередь два иерархических уровня.

В рамках правового блока на высшем, стратегическом уровне должны формулироваться правовая идеология, общие принципы и базовые положения российского права, а также основы построения системы права. В рамках политической стратегии формируется перспективное представление об облике социально-экономического и политического уклада, о базовых ценностях и иных условиях устойчивого состояния страны, об общем векторе скоординированного развития всех сфер жизнедеятельности общества и государства.

Все эти представления должны быть доведены до инструментального, практически применимого состояния. В первую очередь, здесь должны быть развернуты и конкретизированы базовые положения глав 1 (основы конституционного строя), 2 (права и свободы человека и гражданина), 3 (федеративное устройство) и 8 (местное самоуправление) Конституции Российской Федерации.

Стратегические (впрочем, так же как и текущие) цели и критерии социально-экономического развития также должны быть понятными

обществу и измеримыми (то есть не содержать неопределенностей, не допускающих однозначную оценку). Например, это могут быть критерии и показатели уровня и качества жизни, общего и удельного ВВП и т.п., в том числе критерии, принятые в международных методиках сравнительной оценки уровня развития стран мира.

Если подобный программно-целевой метод стратегического планирования невозможен на данном этапе развития страны, например, в силу отсутствия необходимого научного потенциала или широкого общественного согласия, следует использовать адаптивный подход. Но и в этом случае должны быть конкретизированы, как минимум, гарантии соблюдения законных прав граждан, а также пограничные состояния основных сфер жизнедеятельности общества и государства, выход за которые недопустим с точки зрения национальной безопасности. Так, в сфере социальной политики необходимо установление минимальных государственных стандартов, уровень которых должен быть четко увязан с динамикой макроэкономических показателей. В рамках данного подхода является также обязательным создание условий для формирования и функционирования национальных демократических институтов, обеспечивающих скорейший переход к программно-целевому методу управления развитием страны.

Независимо от выбранного подхода, указанные выше базовые положения представляют собой основы и рамочные условия среднесрочной и текущей государственной политики. Как уже говорилось, Конституция Российской Федерации требует, чтобы они были закреплены законом. Таким образом, на законодательном уровне должен быть легализован как сам подход к стратегическому планированию развития страны, так и содержание стратегических установок долгосрочной государственной политики. Аналоги существуют в зарубежном конституционном праве. Так, например, парламент Франции, несмотря на абсолютно ограниченную компетенцию в законодательной сфере, все же вправе принимать законы, задающие

программные ориентиры в области социально-экономического развития Французской Республики.

В рамках правового блока нижнего уровня, на основе представления о системе права, должны формулироваться принципы и основы построения системы законодательства. Здесь же должны формироваться концепции и программы юридического совершенствования системы законодательства в целом и по отраслям. Для этого необходима опережающая разработка методологической базы, включая критериальные модели законодательства, единые требования и правила законодательной техники, методические инструменты оценки юридического качества законодательных решений, законов и законодательства в целом.

В рамках среднесрочной и текущей политики должна формироваться система внешне (по отношению к вышестоящему уровню) и внутренне непротиворечивых ориентиров, приоритетов и задач государства на соответствующую перспективу. Которые, в свою очередь, трансформируются в приоритеты, цели и задачи создания законодательного обеспечения, необходимого для реализации государственной политики.

Из требования Конституции о приоритетном характере законодательных актов, закрепляющих стратегические, базовые установки, по отношению к текущему курсу (направлениям) государственной политики следует, что они (так же, как и сам Основной закон государства) не должны подлежать принятию и изменению в обычном порядке. Соответственно, во избежание правовых коллизий, эти акты должны иметь более высокую юридическую силу, чем акты, обеспечивающие реализацию среднесрочной и текущей государственной политики.

Однако сложившаяся ситуация в области формирования целей законодательного регулирования далеко не соответствует изложенным принципам. Тема, связанная с официальным выражением и нормативным закреплением стратегического и текущего аспектов государственной политики при всей ее жизненной важности до сих пор остается недостаточно

исследованной. В частности, является открытым вопрос о виде, статусе и порядке принятия законодательных актов, устанавливающих основы и рамки государственной политики. Пока единственным нормативным правовым актом, чей статус и место в этой сфере совершенно очевидны, является Конституция Российской Федерации. Вопросы же, прямо перечисленные в Конституции как подлежащие регулированию федеральными конституционными законами, далеко не закрывают данную предметную область.

Существует аргументированная позиция, заключающаяся в том, что подобные вопросы (о конкретизации конституционных характеристик государства, о соотношении государственных и рыночных механизмов регулирования экономической сферы и т.п.) должны решаться с помощью внесения дополняющих поправок в Конституцию³². Представляется, что наряду с этой точкой зрения требует серьезного изучения целесообразность вынесения проектов подобных законов, имеющих по сути учредительный характер, на всенародный референдум. Как вариант, может быть исследована возможность придания таким актам статуса федеральных конституционных законов - в этом случае желательно получение официального толкования Конституционного Суда Российской Федерации положения части 1 статьи 108 Конституции Российской Федерации об основаниях принятия таких законов.

Очевидно, что, независимо от конкретного решения данного вопроса, субъектами стратегического планирования развития страны являются субъект, наделенные конституционным правом законодательной инициативы. Ведущие позиции среди них должны занимать консолидированные субъекты, в первую очередь, Президент Российской Федерации и Совет Федерации.

³² См.: В. Чиркин. Конституцию надо не пересматривать, а уточнять. Независимая газета от 16 апреля 2004 г., № 78 (3191)

Не менее важным является вопрос о субъектах формирования среднесрочной и текущей политики государства, видах и статусе актов, содержащих ее официальное выражение.

Конституция и конституционные законы однозначно определили в роли основного субъекта государственной политики Президента России. Так, глава государства: определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами (часть 3 статьи 80); утверждает военную доктрину Российской Федерации (п. «з» статьи 83); обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» статьи 84). Вместе с тем, классификация актов, официально закрепляющих основные направления государственной политики, отсутствует, а их практически используемые виды чрезвычайно многообразны. Так, здесь встречаются доктрины, концепции, основные положения государственной политики или государственной стратегии³³ и т.п. Характерно, что в преамбулах всех этих документов заявлен один и тот же предмет, а именно: единая система официальных взглядов на цели, принципы, приоритеты, основные направления и задачи политики государства. Кроме того, неясно, в каком соотношении эти акты находятся с федеральными законами, регулирующими те же вопросы³⁴.

Что же касается Правительства Российской Федерации, то Конституция (часть 1 статьи 114) уполномочила его лишь на обеспечение проведения единой государственной политики в отдельных областях (в частности, в сфере единой финансовой, кредитной и денежной политики) и осуществление соответствующих обеспечивающих мер. Не противоречат

³³ Например, Доктрина информационной безопасности РФ, Концепция внешней политики РФ, Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ, Основные положения государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития

³⁴ См., например, Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом"

этим положениям и общие полномочия Правительства, установленные Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Согласно статье 13 этого закона Правительство организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Конкретизирует субординационные отношения между главой государства и Правительством, устанавливает порядок реализации их полномочий по определению и реализации государственной политики в социально-экономической сфере, придает операциональный характер посланиям Президента России Федеральному Собранию Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Согласно данному закону:

- первое, после вступления в должность Президента Российской Федерации, его послание Федеральному Собранию содержит раздел, посвященный концепции социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу (данный раздел содержит характеристику состояния экономики, важнейшие целевые показатели и приоритеты социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, направления и важнейшие задачи реализации указанных целей и т.п.);

- исходя из этих положений, Правительство Российской Федерации разрабатывает программу социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу;

- ежегодное послание Президента России Федеральному Собранию содержит раздел, посвященный анализу выполнения указанной программы и ее уточнению с выделением задач на предстоящий год.

Однако в эту достаточно четкую картину вносят неопределенность некоторые положения того же конституционного закона о Правительстве и закона о Центральном банке. Так, статьи 14 и 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в нарушение логики самого закона наделяют Правительство правом: в сфере

экономики - вырабатывать государственную структурную и инвестиционную политику, а также государственную политику международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; в бюджетно-финансовой сфере - разрабатывать налоговую политику. Еще дальше идет Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации», согласно статье 4 которого Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику.

Дополнительно осложнил ситуацию Указ Президента России³⁵, который изменил действовавшую ранее формулу о том, что федеральные министерства проводят государственную политику,³⁶ и наделил их правом осуществлять функции по выработке государственной политики в сфере деятельности, установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. С одной стороны, данная норма, по сути, лишь закрепила уже сложившуюся практику активного издания и Правительством, и Центральным банком актов, утверждающих концепции, основные направления государственной политики, стратегии развития отраслей социально-экономической сферы и т.п., а также принятия этими органами совместных заявлений о государственной политике³⁷. Но, с другой стороны, еще более актуальным стал вопрос о соотношении политических установок, формируемых различными органами государственной власти, и субъектах их координации. В частности, действующее законодательство такие функции на Правительство не возлагает. Не входит эта задача и в компетенцию главы государства.

³⁵ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»

³⁶ Указ Президента Российской Федерации от 14.08.1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 06.09.1996 г. № 1326)

³⁷ Например, Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики (утв. ежегодно Банком России), Совместная стратегия Банка России и Правительства РФ по развитию банковского сектора, Концепция государственной политики по отношению к казачеству (утв. Постановлением Правительства РФ), Заявление Правительства РФ и Центрального банка РФ об экономической политике на очередной год и т.п.

К этому надо добавить, что формат посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию пока не позволяет им служить тем строгим и формализованным инструментом целеполагания, который предусмотрен положениями закона о государственном прогнозировании и планировании в социально-экономической сфере.

Нуждается в упорядочении и блок целеполагания в области законодательного закрепления основ российского права и правовой системы, а также совершенствования юридического качества законодательства, призванный систематизировать соответствующие проблемы и потребности и трансформировать их в систему конкретных ориентиров, задач и программ. Еще в 1995 году Президентом России была инициирована разработка концепции правовой реформы³⁸. Ее целями были провозглашены: укрепление на основе Конституции Российской Федерации российской государственности и правовых основ российского общества, а также обеспечение системности, плановости и скоординированности законотворческого процесса. Однако эта работа так и не была доведена до завершения, подготовленный проект Концепции не был утвержден. Отдельные усилия научного и экспертного сообщества по созданию концепций развития российского законодательства, наиболее заметными среди которых стали труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации³⁹, также не могут играть целевую, системообразующую роль в практическом законотворчестве, хотя бы в силу их неофициального характера.

Ситуация в данной области была оценена как критическая Председателем Конституционного Суда Российской Федерации на заседании Совета по совершенствованию правосудия при Президенте Российской Федерации. При обсуждении проблем развития российского

³⁸ Указ Президента Российской Федерации от 06.07.1995 г. № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации»

³⁹ См., например: Концепции развития российского законодательства (изд. третье). М., Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1998

права им был поставлен вопрос о необходимости всеобъемлющей правовой реформы, в том числе о придании законотворчеству планового характера и принятии исчерпывающих мер по обеспечению качества и стабильности законодательства⁴⁰.

Суммируя проблемы, существующие в области постановки правовых и политических целей законотворчества, следует констатировать, что сложившаяся здесь ситуация не способствует консолидации и упорядочению деятельности субъектов законотворческой деятельности и, как следствие, – системности законодательного регулирования в самом широком смысле этого термина.

3.4. Контроль в системе законодательного регулирования

Контроль является одним из важнейших интегрирующих звеньев систем регулирования (управления) и носит разветвленный и многообразный характер (см. Приложение 2). Примерное построение системы контроля применительно к контуру законодательного регулирования представлено в таблице 8. В этой системе можно выделить следующие основные направления контроля.

Предварительный (встроенный непосредственно в законотворческую деятельность) контроль юридического и содержательного качества отдельных законодательных решений. Носит индивидуальный характер, осуществляется путем правовой и лингвистической, а также специальных (концептуальной, финансовой, экологической, криминологической и т.д.) экспертиз. Организация данного вида контроля относится к менеджменту законотворческой деятельности и рассматривается в части 2 настоящей работы.

Последующий судебный контроль конституционности и законности актов и норм. Имеет также индивидуальный характер, завершается

⁴⁰ Валерий Зорькин: правовое государство в опасности. Независимая газета от 22 апреля 2004 г., № 82 (3195)

конкретным судебным решением о признании акта (его отдельных положений) недействующим и утратившим юридическую силу, либо недействительным и не подлежащим применению. В контексте данной работы важным вопросом является обеспечение своевременной и полной реакции субъектов права законодательной инициативы на возникающие в результате таких решений потребности в изменении законодательства. Исчерпывающим образом эта проблема может быть решена за счет законодательного установления их конкретных обязанностей по исполнению судебных решений подобного рода и неукоснительного применения в необходимых случаях соответствующих санкций.

Представляется, что предпочтительным способом является урегулирование ситуации по аналогии с установленной федеральным конституционным законом⁴¹ обязанности федерального Правительства, как субъекта права законодательной инициативы, по исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации. Что же касается характера санкций и механизмов их применения, предусмотренных федеральными законами⁴² в отношении региональных и местных законодательных (представительных) органов, то данный подход выглядит не слишком удачным: ответственностью наделен ненадлежащий субъект (представительный орган не является субъектом права законодательной инициативы), механизм реализации санкций переусложнен и практически неработоспособен.

Контроль правоприменительной деятельности. Основным назначением данного контроля в случае его индивидуального применения (административный и судебный контроль, а также прокурорский надзор)

⁴¹ Статья 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 08.02.2001 № 1-ФКЗ, от 15.12.2001 № 4-ФКЗ)

⁴² Ст. 3.1 и п. 4 ст.9 Федерального закона от 06.11.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29.07.2000 г. № 106-ФЗ);

Ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

является надлежащее исполнение и применение законов органами государственной власти, а также обеспечение общего режима законности. Рассмотрение этого направления контроля выходит за рамки данной работы.

В контексте же данного материала важно, чтобы локальный контроль правоприменительной деятельности вошел в общую систему контроля качества законодательства. Это означает, что информация, получаемая в его рамках органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также прокуратуры, должна эффективно использоваться для совершенствования законодательства в целом, а также в той его части, которая регулирует собственно исполнение и применение законов. Однако существующая организация обобщения и систематизации такой информации, вычленения из нее конкретных потребностей в изменении законодательства не обеспечивает решения данной задачи из-за проблем, подобных рассмотренным ниже.

Локальный (применительно к группе актов, регулирующих однородные общественные отношения) и общий (применительно ко всему массиву действующих законов) контроль юридического качества законодательства. В силу сложности и высокой динамики изменения объекта данный вид контроля целесообразно осуществлять в режиме мониторинга, то есть регулярного и специальным образом организованного наблюдения. В частности, он должен обеспечивать получение систематизированного массива информации, сопоставимой и по горизонтали (относительно различных источников), и по вертикали (относительно поставленных целей и требований).

Пока данному направлению контроля присущ крайне децентрализованный характер, а режим мониторинга практически не применяется. Выбор объектов осуществляется каждым субъектом законотворчества и правоприменительной деятельности, а также многочисленными членами экспертного сообщества самостоятельно, по ситуативным поводам. Поскольку не налажена системная организация

целеполагания, отсутствует и единая база для нормирования получаемых оценок. Методологический инструментарий, обеспечивающий необходимую воспроизводимость и сопоставимость оценок качества законодательства, систематизацию выводов и рекомендаций и их доведение до вида, практически применимого субъектами права законодательной инициативы, требует существенной доработки и дальнейшего развития. До сих пор не принят и столь необходимый Федеральный закон о нормативных правовых актах, определяющий классификацию актов, их соотношение по юридической силе и порядок разрешения правовых коллизий. Существенно поправить ситуацию могло бы создание Свода законов Российской Федерации, однако начатая работа в этом направлении не получила логического завершения.

Контроль (мониторинг) содержательного качества и эффективности регулирующих воздействий. Это направление необходимо не только для совершенствования законодательного регулирования и организации законотворчества, но и для формирования государственной политики.

Вместе с тем, данный вид контроля характеризуется еще более сложными проблемами, чем рассмотренные выше. Достаточно сказать, что если мониторинг состояния и качества системы законодательства может основываться почти исключительно на документационной базе, то оценка эффективности регулирования невозможна без широкого привлечения статистики, проведения «полевых» исследований социологического и политологического характера. Несопоставимы также существующее состояние и сложность разработки соответствующей методологической базы.

Поэтому задачу становления системы мониторинга эффективности следует рассматривать как перспективу развития предыдущего направления. В соответствии с назначением этой системы, масштабностью и сложностью возникающих здесь задач, соответствующие работы должны, по-видимому, вестись под эгидой Президента России, в рамках его конституционных

полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Решению сложных проблем создания целостной системы мониторинга законодательства могли бы способствовать следующие меры:

- строго выверенный поэтапный подход при опережающем формировании единой методологической и нормативно-правовой базы;
- иерархическое построение системы мониторинга, при котором общий мониторинг представляет собой обобщение результатов локального мониторинга и оценку общесистемных критериев качества законодательства, а локальный мониторинг, в свою очередь, - обобщение результатов индивидуального контроля и оценку системных критериев качества массива актов, регулирующих группу однородных отношений;
- широкое использование современных технологий построения распределенных баз данных, логическое объединение на этой основе предложенного выше банка законодательных предложений, существующих информационных систем учета прохождения законопроектов по стадиям законодательной процедуры (например, АСОЗД Государственной Думы или базы «законопроекты» ИПС «Гарант») и широко распространенных правовых информационных систем.

Желательно, чтобы в такой системе каждый закон имел своего рода паспорт, в котором на каждой стадии жизненного цикла закона, помимо ставшей уже традиционной информации, фиксировались документы и материалы, содержащие основные сведения, необходимые для совершенствования как самого закона, так и всей системы законодательного регулирования. В частности, это информация, персонифицирующая авторство законодательного предложения и законопроекта, документы, раскрывающие авторский замысел, аналитические материалы, содержащие результаты применения и действия закона, и т.д. Целесообразно, чтобы данный проект вошел в программу «Электронная Россия».

В настоящее время по инициативе Совета Федерации развернута активная работа по созданию единой системы мониторинга состояния законодательства и правоприменительной практики. Получены первые теоретические и практические результаты. Есть все основания полагать, что решение данной задачи, несмотря на ее сложность, будет найдено. Но, с учетом вышеизложенного, представляется, что искать это решение следует не изолированно, а в комплексе общих целей и задач формирования целостной системы законодательного регулирования.

Заключение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательство является основным регулятором общественных отношений, закрепляет основы национального права и правовой системы, обеспечивает необходимые условия для стабильного функционирования и устойчивого развития всех сфер жизнедеятельности общества и государства, устанавливает рамки государственной политики и служит основным средством ее реализации.

Несмотря на интенсивное обновление и развитие российского законодательства в условиях действующей Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, достигнутое его состояние ни по содержанию, ни по качеству не соответствует своему конституционному предназначению. Одним из определяющих факторов сложившейся ситуации является неудовлетворительный уровень организации, как всей системы законодательного регулирования, так и каждого из ее ключевых звеньев. Это относится к организации и законодательной деятельности, и целеполагания, и контроля (мониторинга) качества законодательства и эффективности его действия, и инициализации процесса законодательного регулирования.

Но если первое из перечисленных звеньев доказало свою работоспособность и нуждается лишь в совершенствовании (см. часть 2 настоящей работы), то организация остальных звеньев настоятельно требует радикального пересмотра. Представленное исследование не может претендовать на полноту рассмотрения соответствующих проблем и, тем более, на бесспорность мер, предлагаемых для их решения.

Однако является очевидным, что соответствующие задачи, в силу их актуальности, значимости, масштабности и сложности, должны занять свое место в ряду важнейших приоритетов государственно-правового строительства на современном этапе развития России.

Приложение 1.

Основы системной организации деятельности

С позиций системного подхода (теории систем) деятельность и ее продукт рассматриваются как сложные системы, обладающие рядом характерных признаков.

Основные из них:

- разнородность входящих в систему элементов и большая размерность их множества;
- иерархическое построение системы и ее вхождение в качестве элемента иерархии в надсистему (систему более высокого уровня);
- многообразие отношений (взаимосвязей и взаимодействий) между элементами системы, между системой и надсистемой, а также остальной внешней средой;
- противоречие между высокой неопределенностью реакции системы и ее отдельных элементов на внешние воздействия и объективной необходимостью их подчинения общей цели и/или условиям функционирования.
- системность (целостность) - способность системы по сравнению с автономным использованием ее элементов к выполнению задач (функций) принципиально иного уровня сложности за счет специальной организации отношений между элементами.

Различают материальные и абстрактные системы. В свою очередь, первый класс систем включает в себя:

- активные системы (различные виды человеческой деятельности), способные к самостоятельному функционированию, в том числе, к созданию других систем, воздействию на них, а также к самоорганизации;
- пассивные системы, формирование и функционирование которых возможны лишь путем воздействия на них или их использования внешней активной системой (деятельности по созданию, применению, обеспечению функционирования, эксплуатации и т.п.).

Абстрактные системы представляют собой модели (описания) материальных систем, служащие для целей их исследования.

Все эти положения имеют непосредственное отношение к законотворчеству и законодательству. С изложенных позиций законотворческая деятельность представляет собой активную систему, в то время как законодательство одновременно несет в себе признаки и абстрактной, и пассивной материальной системы. Действительно, законодательство, с одной стороны, представляет собой один из видов моделей социальной действительности, с другой стороны, в соответствии с российской правовой системой оно является основным социальным регулятором. Вместе с тем, реальное функционирование законодательства осуществляется благодаря специально организованной деятельности по введению законов в действие и их реализации.

Основные положения системной организации деятельности заключаются в следующем.

1. Модель деятельности включает в себя модель организации и модель результата (продукта) этой деятельности, которые связаны между собой определенной диалектикой отношений. С одной стороны, организация определяющим образом влияет на устройство и свойства продукта. С другой стороны, необходимая организация вторична по отношению к необходимому продукту и определяется его назначением, областью применения, требованиями к качеству и т.п. Другими словами, в организации должно быть предусмотрено все необходимое для формирования каждого требуемого свойства продукта (функции, технологии, установление соответствующей компетенции субъектов деятельности и т.д.). В частности, если продукт должен обладать свойством системности, то организация обязательно должна быть наделена системообразующими свойствами.

2. Как следствие, должна соблюдаться определенная логическая последовательность в проектировании, осуществлении и совершенствовании деятельности:

- проектирование продукта - создание представления об «идеальном» продукте, полностью соответствующем всем предъявляемым к нему требованиям;

- проектирование организации - создание вытекающего из модели продукта и реальных условий осуществления деятельности представления об адекватной организации деятельности, обеспечивающей максимально возможное приближение к требуемому результату;

- реализация созданной модели «идеальной» организации; осуществление деятельности;

- оценка (измерение) качества произведенного продукта и эффективности его практического использования (применения, функционирования);

- оценка (измерение) всех других показателей эффективности деятельности;

- диагностический анализ - выявление, при необходимости, причин неудовлетворительного качества и/или неэффективности использования продукта, а также неэффективности деятельности, вычленение управляемых (возможных для изменения субъектом организации деятельности) факторов;

- актуализация и практическая реализация новой модели продукта и/или организации деятельности в соответствии с результатами диагностического анализа или вследствие необходимости их приведения в соответствие с изменившимися требованиями к продукту и условиям осуществления деятельности.

Изложенный порядок, называемый подходом «сверху вниз», при котором опережающим образом создаются целостные модели продукта и организации, является желательным, но по различным причинам не всегда может быть реализован на практике. В этом случае допустимо применять подход «снизу вверх», то есть начинать осуществление деятельности «как получится», но при одном обязательном условии: в ее организацию при первой же возможности должен быть встроен механизм осмысления условий и результатов такой деятельности и приведения ее в соответствие с

вышеизложенным подходом. Любая иная организация является бюрократизированной (работающей исключительно в собственных интересах) и практически нежизнеспособной.

3. При построении модели любой системы приоритет отдается целостному (общесистемному) представлению перед описанием деталей. При этом одинаково важны два таких описания: внешнее и внутреннее.

Внешнее описание отражает место и роль системы в надсистеме, организацию и порядок их взаимодействия. Оно позволяет ответить на вопросы: зачем нужна система, какие изменения возникнут в надсистеме с ее появлением, что должна делать (какие функции должна выполнять) система для выполнения своего назначения.

Внутреннее описание укрупненно описывает строение системы, отношения и порядок взаимодействия между входящими в нее подсистемами. Эта модель предназначена для ответов на вопросы: как будут выполняться возложенные на систему функции и что для этого необходимо.

Соответственно при переносе объекта исследования на вышестоящий уровень внешнее описание системы становится элементом внутреннего описания надсистемы; при переходе на нижестоящий уровень соответствующий элемент внутреннего описания системы становится внешним описанием подсистемы.

Внутреннее описание системы должно обязательно содержать представление о трех ее основных подсистемах: целевой подсистеме, непосредственно предназначенной для создания выходного продукта; обеспечивающей подсистеме; управляющей подсистеме, предназначенной для организации работы первых двух и принятия необходимых мер по выполнении возложенных на них функций в реальных условиях. Принципиально важно, чтобы и целевая, и управляющая подсистемы представляли собой замкнутые контуры (системы с обратной связью). В первом случае обратная связь необходима для оценки и приведения в требуемое состояние выходного продукта, во втором случае – для решения тех же задач в отношении организации всей деятельности.

Для обеспечения полноты исследования любое из этих описаний должно включать в себя комплекс моделей, (представлений), отражающих основные аспекты построения и функционирования системы. Основными являются:

- функционально-целевая модель;
- критериальная модель (набор критериев и показателей, необходимых для оценки свойств системы);
- структурная модель (состав элементов и описание отношений между ними);
- процессные модели функционирования и развития системы.

Применительно к организационным системам этот комплекс дополняется ролевой и мотивационной (мотивационно-психологической) моделями субъектов деятельности. Процесс функционирования в этом случае, как правило, описывается технологической моделью. В зависимости от целей исследования комплекс перечисленных моделей позволяет решать задачи анализа существующей системы или синтеза (проектирования) новой системы, а также регламентации отношений, возникающих по поводу ее функционирования и развития.

Перечисленные модели могут строиться с различной степенью формализации. Высший уровень формализации, когда описание доводится до математических или имитационных моделей, обеспечивающих количественное измерение характеристик исследуемого объекта, желательно, но не является абсолютно необходимым. Основной смысл данного подхода - структурирование информации и знаний, обеспечивающее обозримость сложного объекта, возможность логического анализа, сопоставимость различных позиций и взглядов.

Изложенные положения являются, на первый взгляд, очевидными. Однако сложные виды деятельности, к которым в полной мере относится законотворчество, отличаются именно тем, что соблюдение даже простых постулатов на практике чрезвычайно затрудняется большим числом

объективных и субъективных факторов, в результате чего они зачастую так и остаются нереализованными.

Основы построения систем управления

Любой процесс управления (регулирования) должен представлять собой замкнутый контур, основными функциональными звеньями которого являются: целеполагание, инициализация цикла управления, формирование управляющего воздействия (управленческого решения), реализация управляющего воздействия (исполнение решения), контроль его результатов.

Генератор цикла управления является главным системообразующим звеном контура управления. Он предназначен для выявления и анализа ситуаций, требующих управляющего воздействия, и инициализации своевременной, полной и адекватной реакции субъекта управления. Для выполнения этой функции генератор должен иметь два входа: «сверху» ему задаются цели, задачи и условия управления, «снизу», через систему обратной связи поступает информация о фактическом состоянии объекта и последствиях предыдущего управляющего (регулирующего) воздействия. Систематические ошибки в работе генератора, связанные с отсутствием или несвоевременным появлением на любом из его входов полной и достоверной информации, неадекватной оценкой проблемных ситуаций и т.п. неизбежно приводят к дестабилизации всей системы управления. А, как показано теорией и практикой, дестабилизирующее поведение субъекта управления является наиболее эффективным способом разрушения любых, в том числе и социальных, систем.

Целеполагание

В зависимости от субъекта постановки целей и задач управления различают два вида систем управления – с внутренним (эндогенным) или с внешним (экзогенным) целеполаганием.

Первый случай относится к системам, построенным на принципах самоорганизации и самостоятельно определяющим цели управления. Второй случай, когда система управления входит в состав системы более высокого уровня (надсистемы), распространен более широко. В этом варианте

прерогативой надсистемы является постановка целей и задач управления, а также контроль за работой системы управления и реформирование последней при ненадлежащем выполнении поставленных перед ней задач.

Следует отметить, что формирование политики, целей и задач управления может осуществляться на нескольких уровнях (например, стратегическом, тактическом и оперативном). В этом случае на каждом уровне формируется свой контур управления и все они образуют многоуровневую систему управления по принципу «матрешки». Высший уровень по определению является системой с эндогенным целеполаганием.

Устройство генератора цикла управления зависит также от принятого способа управления. Существуют два основных подхода - программно-целевой и адаптивный.

Программно-целевой (целеориентированный) подход обеспечивает движение объекта управления к определенной цели, задаваемой субъектом управления, и состоящей, как правило, в достижении желаемого состояния объекта или в выполнении им заданной задачи. Для использования данного способа необходимо иметь описание цели, а также условий, ограничивающих возможные траектории движения объекта управления. При необходимости общая (стратегическая) цель разворачивается в систему частных целей (задач), а общая траектория движения – в последовательность отдельных этапов

Адаптивный (ценностно-ориентированный) подход заключается в отказе от навязывания «сверху» объекту управления каких-либо целей и сведении управления к удержанию объекта от нарушения условий (ограничений), важных для жизнедеятельности системы. По сути адаптивное управление представляет собой частный случай программно-целевого подхода и применяется в отсутствие необходимости или возможности его применения.

Подобная ситуация чаще всего обуславливается сложностью формулирования стратегических задач для объекта управления или создания достаточно четкого представления об его желаемом облике на долгосрочную

перспективу. В таких случаях стратегический уровень (контур) управления строится на адаптивном принципе, где роль ограничений играют так называемые базовые ценности системы, что не исключает программно-целевого подхода к решению текущих задач управления.

Контроль в системах управления

В системах управления применяются разнообразные виды и формы контроля. Основным объектом контроля является состояние объекта управления и результатов управляющих воздействия на него. Этот контроль необходим для формирования и корректировки управляющих воздействий и образует важное системообразующее звено контура управления. Однако в зоне ответственности субъекта управления находятся еще и вопросы поддержания в надлежащем состоянии механизмов формирования и исполнения решений. В этих целях в системе управления предусматривается дополнительный контроль: качества управленческих решений и их исполнения.

В зависимости от особенностей контролируемых объектов и возможностей воздействия на них могут применяться различные формы контроля. Основными из них являются:

«Жесткий» контроль - представляет собой проверку соответствия состояния контролируемого объекта предъявляемым к нему требованиям и предполагает, как правило, принятие мер по оперативному устранению выявленных нарушений. Применяется в основном в организационных системах с использованием преимущественно административных методов.

«Мягкий» контроль (мониторинг) заключается в наблюдении, оценке и прогнозировании состояния сложных объектов (явлений, процессов, протекающих в социальных или природных системах). Область его использования - так называемые слабоуправляемые ситуации, когда объект подвержен воздействию большого числа внешних факторов и применение в его отношении административных и других «жестких» методов воздействия невозможно или нецелесообразно. Данный подход наиболее сложен в

реализации и требует разработки специальной методологии и инструментария.

Основы построения и использования критериальных моделей сложных систем

Критериальная модель строится, как правило, в виде «дерева» показателей и критериев, описывающих свойства системы и/или результаты ее действия.

Показатель описывает элементарное свойство системы и обладает свойством непосредственной измеримости (оценки). В зависимости от количественного или качественного характера показателя это свойство обеспечивается за счет либо объективного количественного измерения, либо применения методов экспертной оценки.

Критерий описывает интегративное свойство системы и представляет собой результат укрупнения группы показателей или критериев нижележащего уровня иерархии. В зависимости от природы иерархических отношений (общее-особенное или целое-часть) укрупнение выполняется соответственно методом или обобщения, или агрегирования

Критериальная, как и любая другая модель, может применяться при построении внешнего или внутреннего описания системы. В первом случае данная модель позволяет соотнести свойства системы с результатами ее воздействия на надсистему. Во втором случае – увязать свойства системы в целом со свойствами ее подсистем и элементов.

Критериальная модель может быть представлена в виде логической модели, содержащей описание состава показателей и критериев и связей между ними, и оценочной модели, содержащей количественные или качественные оценки значений отдельных элементов логической модели.

И логические, и оценочные модели имеют свое назначение и область применения при решении задач анализа и синтеза (проектирования) систем.

Логические модели предназначены для формирования целостного представления, структурирования информации и знаний о составе и

взаимосвязях свойств системы. Применение логической критериальной модели в совокупности с другими видами моделей системы позволяет выявить причинно-следственные связи и факторы, определяющие свойства системы и ее элементов, а также результаты действия системы во внешней среде. Таким образом, логическая модель создает основу не только для обеспечения операционального характера, то есть практической применимости достаточно сложных понятий о свойствах системы, но и для перехода к комплексной оценке различных аспектов и уровней этих свойств.

Оценочные модели применяются для: разработки требований и технических заданий на проектирование системы, ее подсистем и элементов, сравнительного анализа вариантов построения и организации функционирования системы, прогнозирования результатов применения системы, оценки фактически достигнутых результатов и принятия решений о необходимости совершенствования системы, проведения диагностического анализа, выявления и устранения причин неудовлетворительного уровня качества системы или эффективности ее действия.

Существует ряд методов, обеспечивающих объективизацию (снижение степени субъективизма) экспертных оценок, а также сопоставимость разнородных показателей и, как следствие, возможность численной оценки частных и укрупненных критериев. Вместе с тем, для правильной интерпретации и конструктивного использования таких оценок следует иметь в виду, что *итоговые суждения о свойствах системы* (оптимальная, эффективная и т.п.) *сохраняют субъективный характер и не всегда являются корректными* по ряду обстоятельств.

1) В реальной практике система критериев и показателей имеет большую размерность и, как правило, внутренне противоречива. Это означает, что попытка улучшения одного из критериев зачастую ведет к ухудшению какого-либо другого или целого ряда других критериев (показателей). Следовательно, существует несколько так называемых «наиболее эффективных» или «оптимальных» вариантов. Характерно, что

2) На свойства системы и результаты ее применения влияют не только так называемые управляемые (подверженные изменению со стороны создателя системы) параметры, но и большое число неуправляемых факторов. Это означает, что рассматриваемое суждение справедливо лишь для конкретного состояния динамично изменяющегося поля неуправляемых воздействий.

3) Оценки частных критериев (показателей), как правило, нормируются, то есть сопоставляются с некоторым фиксированным их значением (целью, ожидаемым результатом применения системы или каким-либо условием, ограничивающим свободу ее действия). При этом точки зрения различных наблюдателей (субъектов оценки) на состав подобных нормативов, их значения, а также значимость отклонений от нормативных значений могут существенно отличаться. Процесс же согласования несовпадающих позиций связан со значительными трудностями, а иногда и вообще невозможен, поскольку подобные цели, условия, весовые коэффициенты зачастую оказываются латентными, то есть не подлежащими разглашению и, тем более, публичному обсуждению.

Другими словами, сложность и высокая степень неопределенности реальных условий проектирования сложных систем крайне затрудняют практическое применение критериальных моделей. Данное обстоятельство требует крайне внимательного, корректного обращения с определениями принципиальных понятий в этой области и инструментами использования подобных моделей.

Двумя фундаментальными понятиями в области применения критериальных моделей систем являются *эффективность и качество*.

Эффективность является общим критерием оценки действия системы и представляет собой соотношение между его позитивными результатами (эффектом) и ценой их достижения.

Эффект может быть представлен совокупностью частных критериев и показателей, позволяющих оценить позитивные политические, социальные, экономические, правовые и другие следствия действия системы. В свою очередь, цена достижения этих результатов разворачивается в совокупность критериев, учитывающих как прямые затраты сил, средств, времени и иных ресурсов, так и негативные последствия этого действия.

Модель эффективности относится к внешним описаниям системы и служит для оценки конечных проявлений действия системы, ее отношений с надсистемой и остальной внешней средой, соответствия системы своему предназначению и целям применения.

Существенным ***ограничением области использования критерия эффективности является его применимость только к активным системам.*** Действительно, результаты функционирования пассивных систем и цена их достижения определяются не только свойствами самой системы, но и организацией деятельности по ее использованию (эксплуатации, обеспечению функционирования, применению). При необходимости получения оценки такой системы безотносительно к характеристикам деятельности по обеспечению ее функционирования используется понятие качества.

Качеством системы называется совокупность ее свойств, обуславливающих возможность применения системы по целевому назначению в реальных условиях (то есть с учетом противодействующих и возмущающих факторов).

Качество относится к внутреннему описанию системы и позволяет установить взаимосвязь между назначением системы и ее свойствами. Удобство использования данного критерия заключается в возможности объективной оценки (измерения) его составляющих непосредственно в ходе

процесса создания системы, а критерия в целом – сразу по завершении этого процесса или, по крайней мере, процесса ее экспериментального применения. Следует также отметить, что в модели качества принято учитывать максимально широкий спектр свойств системы, необходимых не только для ее эффективного применения, но и введения в действие, а также последующего развития (модернизации, совершенствования).

Таким образом, критерии эффективности и качества имеют различное назначение и область применения, причем они связаны между собой определенной логикой причинно-следственных связей.

Так, качество системы является одним из главных факторов, необходимым (но не достаточным) условием ее эффективного функционирования. С другой стороны, качество системы – это одна из важных составляющих критерия эффективности деятельности по ее созданию. При этом главным фактором эффективности данной деятельности является ее организация. Которая, будучи пассивной системой, в свою очередь должна оцениваться по критерию качества, в частности, по наличию всех компонент, необходимых для обеспечения каждого из необходимых свойств результата (продукта) деятельности, а также требуемого значения каждого из иных показателей ее эффективности.

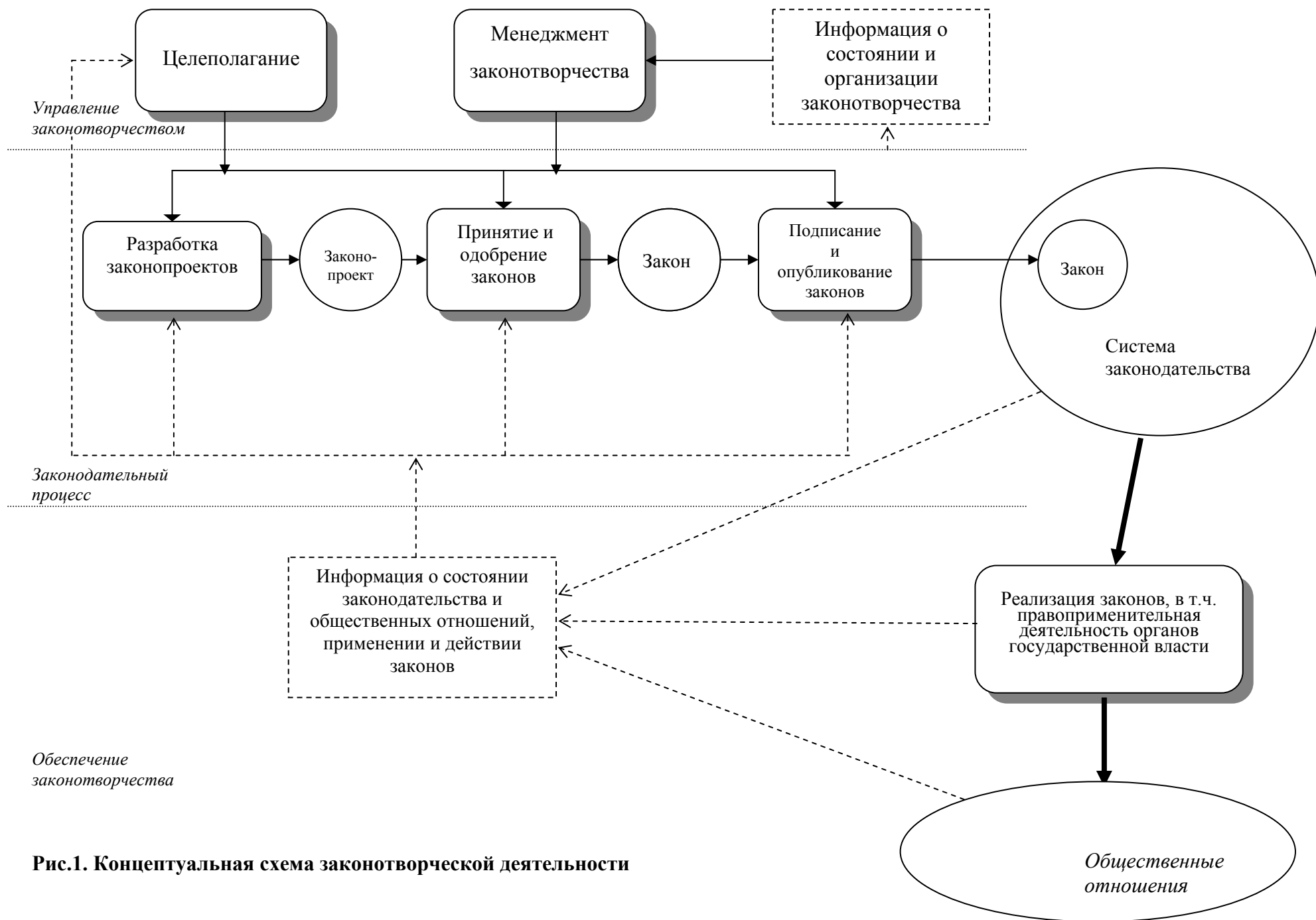


Рис.1. Концептуальная схема законодательской деятельности

Таблица 8

Примерное построение системы контроля в контуре законодательного регулирования

Объект контроля	Предмет контроля	Масштаб контроля	Вид контроля	Метод контроля	Назначение контроля
Законодательство	Юридическое качество законодательства	Индивид.	Предварительн.	Правовая экспертиза	Предупр. юрид. ошибок в законодат. решен.
			Последующий	Судебный контроль	Прекращение применения, действия акта, нормы
		Локальный	Последующий	Лок. мониторинг	Совершенствование юридич. качества законодательства
		Общий	Последующий	Общий мониторинг	
Правоприменительная деятельность	Законность деятельности	Индивид.	Последующий	Адм. и судебн. контр., Прокур. надзор	Предупрежд., пресечение, отмена незаконных действий, решений
	Качество организации деятельности Юрид. качество законодательства	Локальный		Адм. контроль Прокур. надзор Политич. контроль	Совершенствование: • законодат. базы правоприменительной деятельности • юридич. качества законодательства
Регулирующее воздействие (РВ)	Содержательное качество РВ	Индивид.	Предварительн.	Специальн. экспертиза	Предупрежд. содержательных ошибок в законодательных решениях
			Последующий	Инд. мониторинг	Индивид. корректировка РВ
		Локальный	Последующий	Лок. мониторинг	Совершенствование локальных РВ
		Общий		Общий мониторинг	Совершенствование общего РВ
Общественные отношения	Эффективность РВ Качество законодат. основ и рамок гос. политики	Локальный	Последующий	Лок. мониторинг	Совершенствование локальных РВ
		Общий		Общий мониторинг	Совершенствование: общего РВ, законодательных основ и рамок гос. политики

Вестник подготовил:

***Л.Я. Полуян, советник отдела проблем государственного строительства
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.***

Ответственный за выпуск – Л.Я. Полуян

*Издание подготовлено отделом государственного строительства
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации
103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации, Аналитическое управление.
Тел. 203-96-32;
Адрес в Интернет: **www.council.gov.ru**
Подписано в печать 17.05.2004 года
**При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание
обязательна***