

# **Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства**

---

*Под редакцией*  
**С.В. Кабышева, Г.В. Минха, О.В. Афанасьевой**

Москва - 2007

**Раздел III.**  
**Государственная и общественная  
экспертиза законодательства,  
оценка его эффективности**

Луциус Мадер\*

**Европейский опыт в области оценки законов – от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства**

**Вводные замечания**

Петер Ноль, один из новаторов в области теории законодательства, справедливо указывал на то, что юристы с традиционным юридическим образованием склонны занимать позицию, характеризируемую им как «нормативный идеализм»<sup>1</sup>. С данной позиции игнорируются различия между правовыми нормами, законодательством, с одной стороны, и социальной реальностью, с другой, отсутствует реакция на импульсы, подаваемые общественными проблемами. В процессе подготовки законов её приверженцы мало обращают внимания на так называемые реалии, факты действительности, которые вызывают законодательную активность и на которые законодательство призвано воздействовать; также почти не проявляется интереса к последствиям, возникающим в социальной реальности от применения законодательства. В концепции законодательства, подкрепленного очевидными обстоятельствами<sup>2</sup>, дела обстоят иначе. Центральное место в ней отводится реальной действительности. Какие фактические реалии должны учитываться законодателем? Какое предположительное воздействие окажет данное законодательство? Возможно ли вообще использование этого законодательства на практике, насколько оно реализуемо? К каким последствиям приведет его применение?

\* Луциус Мадер - Вице-директор департамента юстиции, Берн; профессор Института высшей школы государственного управления, Лозанна, Председатель Европейской Ассоциации Законотворчества.

<sup>1</sup> P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, 1973, стр.26.

<sup>2</sup> См., например, R.A.J. van Gestel, *Evidence-based Lawmaking and the Quality of Legislation* (будет опубликовано в 2007г.)

В данной статье я кратко остановлюсь на концепции законодательства с акцентом на очевидные обстоятельства и, прежде всего, изложу некоторые соображения относительно европейских тенденций в области прогнозирования и контроля эффективности в сфере законодательства. При этом в центре внимания будут находиться тенденции развития и практический опыт Швейцарии, что вполне сопоставимо с положением дел по данному вопросу в ряде других европейских стран. В качестве представителя Европейской Ассоциации Законотворчества – ЕАЗ (European Association of Legislation, EAL), ставящей целью своей деятельности улучшение качества законодательства, я вначале попытаюсь несколько конкретизировать понятие «хорошее законодательство», а также показать, каким путем можно прийти к качественно более совершенному законодательству. В третьей части статьи я позволю себе высказаться по некоторым вопросам в связи с приоритетными национальными проектами «Доступное жилье», «Образование», «Здравоохранение», а также «Развитие агропромышленного комплекса» в России. При этом я, в частности, остановлюсь на правовых основах и оценке данных проектов.

**1. «Хорошее законодательство» как цель и вызов для легиспруденции<sup>3</sup>**

Цель и задача Европейской Ассоциации Законотворчества заключается в том, чтобы вносить свой вклад в повышение качества законодательства. Для реализации поставленной цели ЕАЗ содействует обмену опытом между представителями правоприменительных и научных структур, а также обучению юристов, т.е. тех людей, кто занимается подготовкой законов. Другими словами, ассоциация стремится поддерживать различные национальные и международные законодательные институты в процессе формирования «хорошего» законодательства.

<sup>3</sup> Я предпочитаю данное понятие таким понятиям как «административно-правовая наука», «теория законодательства» или «легистика», см. также L. Mader, *Legislation et légisprudence*, в J.-L. Chappellet (издатель), *Contributions à l'action publique*, 2006, стр. 193 и далее, в особенности стр.197.

«Хорошее» законодательство является необходимым, но не достаточным условием для государственного и общественного порядка, который обеспечивает безопасное и мирное совместное проживание, создает подходящие правовые рамочные условия для экономического развития и общего блага, стремится к социальной справедливости, защищает и реализует основные права отдельно взятого гражданина.

Но что же означает «хорошее» законодательство? Какими признаками должно обладать законодательство для того, чтобы считаться «хорошим»? Описать в общих словах, что же может пониматься под «хорошим» законодательством и какие критерии должны выполняться законодательством или государственным регулированием в широком смысле этого слова, довольно просто. В некоторой степени данные критерии выражают правовые требования, отчасти – государственно-политические принципы, а в известной степени – и собственно логистические принципы<sup>4</sup>. В центре внимания находятся правовые, процедурные, материальные, формальные, количественные и временные аспекты:

«Хорошее» законодательство является легитимным. Оно совместимо с обладающими вышестоящей юридической силой правилами и принципами конституции и международного права. Это означает, главным образом, следующее. Основой законодательства служит необходимый правовой фундамент (принцип законности), оно служит государственному интересу и является относительным, оно не ограничивает недопустимым образом основных прав отдельно взятого гражданина, оно уважает (в федеративных государствах) распределение задач и компетенций между различными уровнями государственного управления, оно учитывает принятые обязательства по международному праву («диспозитивные нормы» международного права) и уважает императивные нормы международного права („ius cogens“ – принудительного характера).

<sup>4</sup> См. L. Mader (совместно с B. Ruetsche), Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legitistischer Sicht, в «Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 2004, т. II, стр. 3 и далее., в особенности стр. 134. и далее.

– «Хорошее» законодательство формируется в рамках юридически безупречной процедуры. Само по себе это является составной частью критерия легитимности. Тем не менее, мне представляется целесообразным указать на то, что значение имеет не только легитимность содержания, но и вопрос о том, каким образом данное содержание формировалось. Требование о правовой государственности в совершенно особой степени действует и в отношении процедуры. Сначала данный критерий может оказаться воспринятым в позитивистском смысле: правом считается то, что было принято согласно процедуре, предусмотренной действующим правопорядком для создания судебно-правовых норм. Однако в неявной форме этот критерий основывается на предположении о том, что данная процедура должна соответствовать определенным демократическим требованиям. Легитимность законодательства, являющаяся одним из важнейших условий для его практического соблюдения и применения, в значительной степени основывается на правомерности его формирования, т.е. на соблюдении соответствующих процессуальных норм. Только легитимное законодательство (в данном смысле) может быть «хорошим» законодательством.

– «Хорошее» законодательство, кроме того, проявляет определенное материальное качество: оно учитывает общественные потребности и ожидания, внося свой вклад в реализацию поставленных целей (адекватность проблемы, эффективность); к тому же оно не страдает функциональными противоречиями или пробелами (внутренняя когерентность). Наряду с соблюдением процедурных правил важны факторами легитимности являются адекватность проблемы и эффективность.

– Затем «хорошее» законодательство удовлетворяет также формальным качественным требованиям: оно обладает логично выстроенной структурой, у него понятные формулировки, оно распознается всем адресатами или заинтересованными лицами, т.е. оно опубликовано, и для общедоступного ознакомления с ним не требуется чрезмерных затрат; оно не содержит ни формальных некогерентностей, ни излишних повторов, ни устаревших положений.

- «Хорошее» законодательство экономно и ограничивается необходимым. За счет этого качество обладает количественным измерением: Если необходимости в издании законов нет, то их следует не издавать! С одной стороны, данный принцип хорошего законодательства, приписываемый Монтескье<sup>5</sup>, затрагивает вопрос о том, следует ли законодателю вообще браться за дело; с другой стороны, касается проблемы количества нормативных актов, высокой степени детализации многочисленных вариантов законодательного регулирования. Правовые нормы представляют собой скучный ресурс политики и поэтому должны использоваться осмотрительно. К тому же чрезмерное количество правовых норм затрудняет установление различий между ними, ограничивая необходимое пространство для их оценки исполнительными органами.

- Наконец, «хорошее» законодательство демонстрирует определенную стабильность. Законодательство не следует менять слишком часто или слишком быстро. Без определенной стабильности законодательство становится практически едва заметным, и, прежде всего, утрачивает одну из своих основных функций, а именно обеспечение ожидаемых гарантий и предсказуемости. Таким образом, слишком высокий темп подготовки и адаптации законов наносит ущерб качеству законодательства. Кроме того, поспешные законодательные резолюции лишь в редких случаях могут быть подкреплены достаточными основаниями для принятия решений.

Данное краткое описание наиболее важных признаков «хорошего» законодательства вряд ли вызовет возражения. В любом случае, можно было бы заметить, что оно является неполным, недостаточно дифференцированным, а местами, может быть, даже противоречивым. Например, вполне может наблюдаться некое несоответствие между принципом адекватности проблем и принципом стабильности, или между принципом нормативной определенности, выражющим важный частичный аспект принципа легитимности, и отказом от излишней степени детализации законодательства. Однако гораздо сложнее ответить на вопрос о том, как можно прийти к «хорошему» зако-

<sup>5</sup> См. Ch. de Montesquieu: „Lorsqu'une loi n'est pas nécessaire, il est nécessaire de ne pas faire la loi".

нодательству, т.е. какие могут быть предприняты меры для достижения достаточного качества законодательства. С моей точки зрения, особое значение имеют три элемента: законодательная процедура, управление проектом при реализации законодательного замысла и законодательная методология.

Процесс принятия законодательных решений представляет собой процедуру, протекание которой в большинстве государств определяется множеством различного рода правил (нормы на уровне конституции, законов и постановлений; внутриведомственные директивы или инструкции и т.п.). Данные правила участвуют в формировании содержания и, тем самым, качества законодательства<sup>6</sup>. Наряду с демократической легитимизацией, как мне представляется, решающее значение в этой связи имеет то обстоятельство, что процедурные правила на ранней стадии обеспечивают учет релевантных интересов, а также понимание существа вопроса, как за пределами, так и внутри ведомств. Определяющее значение для качества законодательства имеют возможности принятия участия в процессе его формирования, с одной стороны, ведомств, отвечающих за осуществление законодательства, и важных организаций или институтов гражданского общества, с другой – наличие внутриведомственных консультационных и кооперационных механизмов, обеспечивающих в процессе принятия решения учет всех важных внутриведомственных задач и данных. Поэтому «хорошее» законодательство редко возникает в результате прямой процедуры «сверху вниз», когда указ руководства вызывает удивление у тех, кому он адресован; оно развивается «снизу вверх» и выражает многообразные компромиссы в интересах своего более широкого признания и успешного осуществления. В этом смысле фактически оно зачастую носит характер скорее результата переговоров, т.е. своего рода договора, а не одностороннего акта властей.

Подготовка законодательства, написание законов долгое время считались почетной задачей юристов, обладавших особой склоннос-

<sup>6</sup> См. L. Mader, Procedure and the Quality of Legislation, на русском языке в U. Karpen / V. Lafitsky (издатели), Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law, 1996, стр.50 и далее.

тью и особым талантом к формулированию правовых норм. Такой юридически-литературный подход искажает существо законодательной работы и поэтому сегодня по праву считается достоянием прошлого. Подготовка законов представляет собой мультидисциплинарную задачу, которая характеризуется определенной комплексностью и в каждом конкретном случае должна выстраиваться с учетом соответствующей специфики (т.е. не обладать признаками просто длительной или рутинной деятельности), и, исходя из определенной – либо подлежащей определению – цели, должна решаться в течение установленного времени и с использованием ограниченных ресурсов. Другими словами: мы имеем дело с комплексом работ, который может и должен быть организован как проект и к которому поэтому применимы концепции и техника управления проектами. Понимание этого влечет за собой серьезные последствия для способов и методов, с помощью которых законодательная работа ведется на практике, т.е. для определения цели и составления плана относительно сроков ее достижения (включая необходимые промежуточные шаги) с учетом политических задач, уточнения проектной организации и сфер ответственности, привлечения необходимых штатов, финансов и систем логистики (включая подключение внефедеральных экспертов), организации работы по связям с общественностью и т.д. Такое понимание вызывает принципиальное изменение работы легиотов и вносит, на мой взгляд, решающий вклад в улучшение качества законодательства.

Третьим элементом, который я хотел бы здесь упомянуть, является разработка методологии подготовки закона, законодательная методология. Данная методология также преодолевает традиционный юридически-литературный подход к законодательной деятельности, базируясь, главным образом, на привычных для любого рационального решения проблемы шагах. Они включают в себя анализ текущего состояния дел, дефиницию проблемы путем определения целей и их сопоставления с исходным состоянием, нахождение возможных вариантов или инструментов воздействия, проверку и отбор различных вариантов или инструментов воздействия, в том числе, с использованием перспективной оценки пригодности в применении и возмож-

ных действий (прогноз эффективности), концепцию и формулировки законодательства, принятие законодательства, имплементацию (трансформация и применение), ретроспективную оценку эффективности (контроль эффективности). Данный методологический подход расширяет представление в двух направлениях. Во-первых, он делает очевидным, что формулировка законопроектов не может стоять в начале законодательной деятельности; сначала следует внести ясность в отношении содержания важных нормативных положений, до того, как оно будет отлито в форму правовых норм; и именно юристы требуются только для этой второй стадии работы. Во-вторых, данный подход демонстрирует, что работа легиотов не заканчивается с опубликованием законодательства; недостаточно лишь издавать законы, не менее важно проявлять заботу об их применении, проверяя, как на самом деле они действуют и какова их эффективность. И юристы для этого не очень подходят в силу их традиционного образования, ориентированного в основном на правовую догматику.

Разумные процедурные правила, хорошее управление проектом и методологическая процедура являются важными предпосылками для качественного, хорошего законодательства. Они представляются мне необходимыми, если законодательство должно отвечать тем требованиям, которые общество предъявляет сегодня к данной форме действий государства. В этой связи легисты могут внести решающий вклад, но им также не следует его переоценивать. Их задача состоит в оказании поддержки законодателю, а не в usurпации его функции. В конце концов, законодательство представляет собой политический акт чрезвычайной важности, именно этим ему и следует оставаться. Те, кто недооценивает это, опираются на ложные предпосылки и поэтому не могут оптимальным образом консультировать законодателя.

## *2. Оценка закона как элемент законодательства, подкрепленного очевидными обстоятельствами*

Описанная выше законодательная методология помещает так называемые реалии законодательства в центр своего внимания: «хорошее» законодательство основывается на проверенных данных о фак-

тическом положении вещей, на которые законодательство воздействует, и интересуется последствиями, возникающими в результате его применения; в этом смысле оно опирается на очевидные обстоятельства и ориентируется на них. По ходу развития законодательной методологии критическое рассмотрение реалий законодательства в период до и после принятия законодательных решений стало более интенсивным и обоснованным. То значение, которое придается сегодня оценке закона, т.е. сбору сведений об эффективности законодательства и его экспертизе, является проявлением данной тенденции.

Оценка законов, в общих чертах, заключается в рассмотрении последствий, возникающих в результате применения законодательства. При этом интерес вызывают, в первую очередь, эффективность правовых решений (соблюдаются ли и реализуются ли положения закона?), их действенность (достигаются ли цели?) и коэффициент полезного действия (каково соотношение действенности к расходам, обусловленным законодательством?), будь то перспективная оценка типа прогноза эффективности или ретроспективная в смысле её контроля. Оценка направлена на сбор сведений о всех важных воздействиях, оказываемых законодательством, и их экспертизу, включая возможные побочные эффекты и отдаленные последствия. Её появление в ходе последних трех десятилетий объясняется различными факторами. Главным образом, следует упомянуть об усилиях по выработке методологии законодательства в Европе, предпринимавшихся, прежде всего, представителями правоведения, развитии Policy Analysis политологами в США и стремлении к ориентированному на результат административному управлению, которому под обозначением „New Public Management“ в течение последних двух десятилетий уделялось растущее внимание, как в управлительских науках, так и в политике.

Сегодня оценка законов институционализирована во многих странах на разных уровнях и представляет собой составную часть законодательной практики, хотя необходимо заметить, что в действительности ситуация зачастую выглядит куда скромнее, чем этого можно было бы ожидать, исходя из степени институционализации. Это касается, в том числе, и Швейцарии, которую вместе с рядом её стран-

соседей (как, например, Германия и Франция) иногда причисляют к третьему поколению в развитии оценки законодательства<sup>7</sup>, где сегодня степень институционализации в отношении оценки законов сравнительно высока<sup>8</sup>.

Далее я вкратце представлю уровень развития оценки законов и полученный в связи с этим практический опыт в Швейцарии<sup>9</sup>. Он представляется мне в определенной степени репрезентативным для ситуации с оценкой законов, главным образом, в западно- и в североевропейских странах<sup>10</sup>, хотя они, разумеется, демонстрируют ряд особенностей. Одна из таких особенностей заключается в том, что обязанность проверки эффективности государственных мер с 1999 г. даже закреплена в конституции. Согласно ст.190 Федеральной конституции Швейцарии парламент обязан следить за тем, чтобы меры, предпринимаемые конфедерацией, проверялись на предмет их эффективности. Данная обязанность детально конкретизируется на уровне законов и постановлений, а также внутриведомственных директив:

- Согласно п.3 ст.26 Закона о Парламенте<sup>11</sup> эффективность относится к основным критериям при исполнении Парламентом высших надзорных функций. Согласно ст.27 данного закона парламентские комиссии могут потребовать от правительства проведения проверок

<sup>7</sup> Так, например, профессор Маастрихтского университета F. Leeuw в связи с сессией «Оценка в немецкоязычном регионе», проходившей 15-16 марта 2007г. в Базеле; по его мнению, США относятся к первому, ряд скандинавских стран (главным образом, Швеция) и Голландия - ко второму поколению.

<sup>8</sup> Согласно сравнительному исследованию, проводившемуся в 2003г., она в этом плане совместно с Австралией занимает даже лидирующие позиции. См.: S. Jacob / F. Varone, *Evaluer l'action publique: etat des lieux et perspectives en Belgique*, 2003.

<sup>9</sup> О ситуации в Швейцарии см., в частности, Widmer et al., *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*, 2001; A. Balthasar, *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen* (выходит в 2007г.); см. далее также статьи В.Буссмана и Л.Мадера в материалах, упомянутых в сносках 10.

<sup>10</sup> См., в частн., U. Karpen / H. Hof (изд.), *Wirkungsforschung zum Recht*, Том IV – *Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen*, 2003; H. Schäffer (изд.), *Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland*, 2005.

<sup>11</sup> Федеральный закон о Федеральном собрании (Закон о парламенте) от 13 декабря 2002г., Систематизированный свод федерального законодательства (=SR) 171.10.

<sup>12</sup> Федеральный закон о Федеральном собрании (Закон о парламенте) от 13 декабря 2002г., Систематизированный свод федерального законодательства (=SR) 171.1

эффективности<sup>12</sup>; они также могут проверять проведенные по поручению правительства оценки законов или сами давать поручения на проведение таких оценок. Кроме того, согласно п.1 ст.44 Закона о парламенте законодательные комиссии, отвечающие за подготовку законопроектов, должны учитывать результаты проверок эффективности. И согласно п.4 ст.54 данного закона президиумы комиссий и делегаций по надзору (комиссия по проверке ведения дел и финансовая комиссия, делегация по проверке ведения дел и финансовая делегация) должны заниматься координацией работы в области оценки государственных мер.

- Важным вспомогательным органом парламента при проведении проверок эффективности и подведении их итогов является служба Парламентского Административного Контроля (ПАК)<sup>13</sup>. Еще более важную роль, несомненно, играет Государственный финансовый контроль, оказывающий поддержку парламенту и правительству при выполнении ими своих финансовых и надзорных компетенций. Данное ведомство является, собственно говоря, Счетной палатой Швейцарии и проводит проверки государственных мер не только на предмет их правильности и легитимности, но также и экономичности. В рамках проверки на экономичность согласно п.2 ст.5 Закона о финансовом контроле<sup>14</sup> он выясняет, был ли получен ожидаемый эффект от финансовых расходов, связанных проведением государством определенных мер.

- Практическое выполнение обязательства, содержащегося в ст.170 конституции, касается не только парламента. В первую очередь, оно даже относится к правительству и администрации. Поэтому своим решением от 3 ноября 2004 г. правительство также постановило принять меры для обеспечения выполнения различными министерствами своих обязанностей по оценке законов. С 2006 г. правительство в своем отчете о проделанной работе соответственно информи-

<sup>12</sup> Использованное в данном определении понятие «проверка эффективности» можно понимать здесь в качестве синонима понятия «оценка законов».

<sup>13</sup> См. ст.10 Постановления об управлении парламентом, от 10 октября 2003г., SR 171.115.

<sup>14</sup> Федеральный закон о государственном финансовом контроле, от 28 июня 1967г., SR 614.0.

рует о ходе реализации данных мер и о практике оценки, проводимой министерствами<sup>15</sup>.

- Следует также упомянуть, что контроль эффективности в последующем нашел отражение в Законе о дотациях<sup>16</sup> и в касающихся оценки поправках к множеству более поздних законов. Согласно ст. 5 Закона о дотациях правительству следует периодически проводить проверки соответствия положений об оказании финансовой помощи и компенсациях основным принципам комментируемого Закона. Статья 6 Закона о дотациях предусматривает проведение проверки на предмет возможности выполнения более простым, эффективным и рациональным способом тех государственных задач, для содействия осуществлению которых выделяются финансовые средства Конфедерации. Как правило, многочисленные отраслевые и связанные со спецификой того или иного закона поправки относительно оценки накладывают на правительство обязательство по проведению проверки исполнения и эффективности мер, а также связанных с этим расходов. Примеры подобных поправок встречаются, в частности, в ст.19 Закона о гласности<sup>17</sup> и в ст.20 Закона о нелегальной занятости<sup>18</sup>. Нет также недостатка в примерах с оценками законов, появившихся на основании таких поправок или в результате специфических поручений парламента или правительства<sup>19</sup>.

- Институционализация оценки законов не ограничивается континуумом эффективности. Она также охватывает прогноз эффективности, т.е. перспективную оценку воздействия до принятия законодательных решений. В пункте 2 статьи 141 Закона о парламенте предусмат-

<sup>15</sup> См. Федеральная канцелярия Швейцарии, Отчет о работе правительства в 2006г., стр.90 и далее.

<sup>16</sup> Федеральный закон об оказании финансовой помощи и компенсациях (Закон о дотациях), от 5 октября 1990г., SR 616.1.

<sup>17</sup> Федеральный закон о принципе гласности администрации (Закон о гласности), от 17 декабря 2004 г., SR 152.3.

<sup>18</sup> Федеральный закон о противодействии нелегальной занятости (Закон о нелегальной занятости), от 17 июня 2005г., SR 822.4.

<sup>19</sup> Хорошим примером с более близкой по времени датой является отчет об оценке эффективности Федерального закона об уравнивании в правах женщин и мужчин; см. Отчет правительства от 15 февраля 2006г., в котором используются данные ряда внеурожайно проведенных исследований, который был опубликован в Bundesblatt 2006, стр. 3161 и далее.

риается, что в своих комментариях к законопроектам правительство обязано излагать свою позицию относительно пригодности к осуществлению и ожидаемых воздействий от предложенных мер. Данная обязанность дополнительно конкретизируется внутриведомственными директивами. Здесь следует упомянуть так называемые основные положения послания (руководство по подготовке правительственного комментария к законопроектам), в которых, главным образом, уточняется, что должны приводиться основания, которые могут быть использованы для составления прогноза эффективности; благодаря этому высказывания относительно возможных последствий становятся доступными для понимания и проверки. Кроме того, следует также упомянуть директивы правительства и справочник министерства народного хозяйства по так называемой оценке последствий регулятивных мер, которые посвящены, в первую очередь, анализу воздействия законодательства на экономику и, главным образом, на малые и средние предприятия.

Резюмируя сказанное об институционализации и практике оценки законов в Швейцарии, следует отметить следующее: **оценка законов закреплена в многочисленных правовых нормах и институционализирована на практике; тем самым в Швейцарии подобно тому, как это имело место в других европейских странах, сделан важный шаг в направлении законодательства, подкрепленного очевидными обстоятельствами.**

Оценка законов затрагивает не только контроль эффективности, но и её прогноз. Основную ответственность за проведение оценок законов практически несет правительство и министерства, но без давления со стороны парламента они, вероятно, действовали бы болеедержанно; заказы на само проведение оценки, как правило, выдаются экспертам, не работающим в административных структурах, поскольку ни министерства, ни парламент не располагают достаточными собственными ресурсами. То обстоятельство, что как парламент, так и министерства в значительной степени отказались от создания собственной базы для проведения оценки отдает, с одной стороны, дань швейцарской традиции так называемого «милицийского» управления (относительно небольшая профессиональная администрация;

для выполнения задач по подготовке решений и их исполнению привлекаются специальные внеадминистративные ресурсы), а с другой стороны, открывает возможности для плодотворного сотрудничества практиков и представителей науки. Такое сотрудничество останется востребованным и в будущем в случае качественного проведения оценки законов. Этого удастся достичь в том случае, если будет оказываться содействие образованию, а существующие профессиональные стандарты будут соблюдаться и реализовываться на практике.

### **3. Приоритетные национальные проекты с точки зрения легиспруденции**

На состоявшейся в Москве 30 марта 2007 г. конференции, организованной Правительством РФ, Российской ассоциацией законотворчества, были представлены инициированные два года назад Президентом России Владимиром Путиным приоритетные национальные проекты «Доступное жилье», «Образование», «Здравоохранение» и «Развитие АПК», а также обсуждены вопросы, связанные с практической реализацией данных проектов. В ряде выступлений затрагивалася, в частности, **вопрос о правовой природе национальных проектов** и высказывались критические замечания относительно предполагаемого либо действительного (частичного) отсутствия достаточной правовой базы. Далее речь шла о наличии, судя по всему, определенных расхождений при взаимодействии между разными уровнями государственного управления, с одной стороны, и различными министерствами – с другой. В частности, похоже, что определенные процедуры, а также распределение функций между чисто консультативными органами и ведомствами, обладающими полномочиями на принятие решений, не во всех случаях обозначены достаточно четко. В некоторых выступлениях также указывалось на то, что национальные проекты базируются преобладающим образом на планировании сверху, и поэтому потребности и ожидания на местах учитываются лишь в незначительной степени; решение о них принималось без достаточного предварительного выяснения ситуации.

Исходя из прозвучавших на конференции выступлений, я могу сделать **вывод о том, что данные проекты служат, главным**

*образом, сведению воедино и более четкой координации предпринимаемых государством мер, направленных на реализацию определенных целей, которые должны быть усилены за счет выделения дополнительных финансовых средств и частично за счет проведения дополнительных мероприятий. Таким образом, данные проекты можно сравнить с политическими программами<sup>20</sup> или видами государственной политики („public policies“), подобных тем, что существовали и продолжают существовать в других странах.* Здесь можно, например, напомнить о социально-политических программах под названием „Great War Against Poverty“, отмечавшихся в США в 60-е и 70-е годы прошлого столетия. Что касается Швейцарии, то мне вспоминаются использовавшиеся также некоторое время назад<sup>21</sup> программы, опиравшиеся на аспекты политической конъюнктуры и энергетической политики, или же текущие программы, например, в области превентивного здравоохранения. Как и данные программы, приоритетные национальные проекты служат осуществлению важных, легитимных целей, которые в различной форме (например, в качестве целей государства, задач государства или подлежащих реализации основных прав) закреплены и признаны в конституционно-правовом отношении.

Правда, такие программы или проекты не в обязательном порядке соответствуют обычной законодательной практике. Однако с точки зрения лягиспруденции принципиальных возражений против этого нет. Наоборот, поскольку программы или проекты могут внести свой вклад в улучшение координации законодательных мер и более последовательную их реализацию, в принципе их следует оценивать исключительно позитивно. Представляется, что в федеративных государствах

<sup>20</sup> О данном понятии см., в особенности, R. Mayntz, *Implementation politischer Programme*, 1980, стр. 4. Согласно Майнцу программы представляют собой модель, «элементы которой составляются из одного или нескольких законов, а также других источников как, например, политических заявлений о намерениях, планов, внутриведомственных предписаний, решений о предоставлении средств и т.п., причем «объединяющим фактором является ориентированность на общую цель».

<sup>21</sup> В качестве примера см., например, D. Deley/L. Mader, *L'Etat face au defi energetique – Etude de mise en oeuvre des mesures fédérales et cantonales en matière d'économie d'énergie*, 1986.

программы, проекты, в частности, используют для того, чтобы с учетом определенных высших целей более четко фокусировать государственные мероприятия, решение о проведении которых принимаются федеральными (Швейцарии: на уровне конфедерации, в России: на уровне федерации) и региональными (Швейцарии: на уровне кантонов, в России: на уровне субъектов) властями согласно их сферам полномочий.

Однако *политические программы или проекты, как правило, отличаются рядом особенностей*, которые здесь следует упомянуть:

- *В отличие от традиционного законодательства в них на первом месте фигурируют не меры, а цели.* Все мероприятия или действия государства должны быть по возможности сориентированы на реализацию данных целей. Если политические программы или проекты вообще обличены в форму закона, то тогда они содержат, главным образом, целевые нормы. В этом смысле они служат примером современной трансформации законодательства, когда конечные нормы во все большей степени заменяют классические кондициональные нормы<sup>22</sup>.

- *Политические программы или проекты создают в общих чертах представление о направленных на достижение определенной цели мероприятиях, что позволяет улучшить координацию и добиться более когерентной реализации.* Однако такое общее представление зачастую носит характер, в основном, политического заявления о намерениях либо более или менее неформального соглашения между заинтересованными или задействованными инстанциями. Совсем не обязательно, что оно находит отражение в каком-либо специальном законе, где дается правовое обоснование различным воедино мерам. Поэтому отдельные мероприятия, с одной стороны, и программа или проект, с другой, часто базируются на различных правовых основах легитимности. Это

<sup>22</sup> Об этой тенденции см., например, P. Westerman, *The Emergence of New Types of Norms*, in L. J. Wintgens (изд.), *Legislation in Context: Essays in Legisprudence* (выходит в 2007г.); см. также: Ch.-A. Morand, *Le droit neo-moderne des politiques publiques*, 1999.

может играть определенную роль для горизонтально (между различными министерствами) и вертикально (между различными уровнями государственного управления) направленных устремлений к сотрудничеству и координации.

*- В качестве простых политических заявлений о намерениях или деклараций о целях политические программы или проекты как таковые в обязательном порядке не требуют специфического правового обоснования в законе. Иначе обстоит дело с мерами, являющимися составной частью какой-либо программы или проекта. В случае если они затрагивают правовой статус отдельных граждан, наделяют органы власти полномочиями по принятию решений либо в обязательном порядке регулируют ход процедур, тогда для них требуется законодательная база. С правовой точки зрения нерелевантно, будет ли такая база предоставлена для всех предусматриваемых политической программой или проектом мер в одном законе, либо она будет разнесена по нескольким законам. Однако бесспорно, что в условиях правоворядка, где действует принцип легитимности („rule of law“), политические программы или проекты не могут обходиться без правовой базы.*

*- В большинстве случаев политические программы или проекты составляются не на длительный срок, представляя собой совокупность основных положений с ограниченным сроком действия.*

*- Четкая ориентированность политических программ или проектов на цель или результат требует почти в обязательном порядке – в скрытой или явной форме – проведения оценки воздействий, в частности, эффективности.*

Относительно обсуждавшихся на конференции четырех приоритетных национальных проектов я прихожу к следующим выводам:

- *В случае действительного отсутствия необходимой правовой базы для тех или иных мер её необходимо создать.* При определенных обстоятельствах это могло бы послужить поводом для того, чтобы задуматься над тем, не удобнее было бы кодифицировать все сконцен-

тированные в определенном проекте меры в специальном законе. Это могло бы быть целесообразно, по крайней мере, в отношении тех проектов, срок реализации которых не является довольно кратковременным. В случае наличия необходимой правовой базы определенные правовые уточнения, в крайнем случае, могут вноситься также в форме положений о применении либо договоренностей между задействованными ведомствами.

- *Поскольку четыре национальных проекта, очевидно, не привносят принципиальных новаций, а предназначены для более четкой ориентации, усиления и, пожалуй, дополнения существующих мер, служащих достижению, главным образом, приоритетных политических целей, особое значение приобретает оптимальная адаптация к существующим процедурам и распределениям компетенций.* При необходимости отклонения от существующих процедур и распределений сфер ответственности всё должно происходить открыто и подкрепляться необходимой правовой базой. В противном случае желаемое объединение усилий и их ориентация на приоритетные цели оказались бы недостижимы, круги полномочий – размыты, возник бы параллелизм в работе и парализующие конфликты компетенций, что поставило бы под угрозу эффективную реализацию проектов.
- *Приоритетные национальные проекты представляют собой выражение волюнтаристской политики, направленной на изменения (точнее на улучшения), т.е. на конкретные результаты в жизненно важных сферах.* Поэтому практически невозможно оставить без внимания оценку её практической реализации и последствий. При этом, разумеется, недостаточно учитывать лишь задействованные финансовые ресурсы и административные расходы на различных государственных уровнях. Решаю-

щее важным является то обстоятельство, будут ли действительно достигнуты поставленные цели. Другими словами, если использовать термины, характерные для англосаксонской политологии, то выходит, что решающее значение имеют не сделанные в проекты вложения („*input*“ - главным образом, использованные финансовые, людские и логистические средства), а в гораздо большей степени - их отдача („*output*“ - в особенности, проделанная администрацией работа), и более всего - их воздействие („*impact*“ - прежде всего, вызванные у адресатов политики и нормативных актов изменения в поведении), а также их последствия („*outcome*“ - результаты в широком смысле, причем последствия не только отвечающие целям, но, пожалуй, и негативные побочные явления)<sup>23</sup>. Имея в виду оценку данного вопроса, рекомендуется своевременно обзавестись необходимой базой (к которой относятся и требуемые финансовые средства) для сопоставления ситуации до и после, вести наблюдение за ходом практической реализации («мониторинг»), а также сформулировать четкие критерии и индикаторы оценки успеха или соответственно неудачи проекта. Чем более дифференцированно и обоснованно будет готовиться прогноз эффективности, тем надежнее и убедительнее будет и её контроль.

#### **Заключительные замечания**

Я отдаю себе отчет в том, что данные замечания в отношении приоритетных национальных проектов неизбежно носят фрагментарный характер и не отвечают комплексности предмета. Для более основательной оценки потребовалось бы и более углубленное рассмотрение вопроса с анализом политического ландшафта и специфичных институциональных и правовых рамочных условий. То, что можно сказать о критериях качества законодательства, о способах ведения законодательной деятельности и о желательности

<sup>23</sup> Об этих понятиях см., например, W. Bussmann / U. Klotz / P. Knoepfle (изд.); Einführung in die Politikevaluation, 1997, стр.100 и далее.

законодательных решений, подкрепленных очевидными обстоятельствами, относится, в сущности, и к приоритетным национальным проектам, даже если они сами по себе и не обретают форму закона, а, отвечая определенным политическим задачам и целям, ограничиваются сведением в единый комплекс различного рода государственных мер, в том числе и таких, которые в обязательном порядке требуют оформления в виде закона. В качестве особой стратегии государственных действий приоритетные национальные проекты, с одной стороны, зависят от законодательства, с другой – могут его дополнять и укреплять. Для легиспруденции данная натянутость во взаимоотношениях, возможно отмечаемая между такими политическими программами или проектами и общим законодательством, несомненно, представляет собой одну из тем, заслуживающих более пристального рассмотрения. При этом в отношении национальных проектов мог бы использоваться тот же подход, который применяется к законодательству вообще. Недостаточно лишь принимать законы и выпускать их в свет; ключом к успеху здесь также могло бы стать решение задач практической реализации с использованием четких правил определения сфер компетенции и ответственности, а также простые и прозрачные последовательности процедур.